



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Legal and
Constitutional Affairs**

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, May 29, 2002
Thursday, May 30, 2002

Issue No. 35

Sixth and seventh meetings on:

Bill S-41, An Act to re-enact legislative
instruments enacted in only one official language
(Clause-by-clause consideration)

INCLUDING:
THE EIGHTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-41)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 29 mai 2002
Le jeudi 30 mai 2002

Fascicule n^o 35

Sixième et septième réunions concernant:

Le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de
textes législatifs n'ayant été édictés que dans
une langue officielle (étude article par article)

Y COMPRIS:
LE DIX-HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-41)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Buchanan (*May 30, 2002*).

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*May 30, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan (*le 30 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 30 mai 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 29, 2002
(57)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:40 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pearson (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32, April 24, 2002.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

Mr. Tremblay made an opening statement.

The committee considered and discussed the several amendments tabled on behalf of the Minister of Justice and by Senator Beaudoin.

The witnesses answered questions.

The Honourable Senator Cools raised a point of order on whether Bill S-41 is properly before Parliament, suggesting that there is no parliamentary authority for a bill of this form.

After debate, the Honourable Senator Milne ruled it out of order, stating that the bill is properly before the committee; it went through First and Second readings in the Senate Chamber and it is framework legislation.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 29 mai 2002
(57)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 40 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (9).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 32 des délibérations du comité du 24 avril 2002.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.

M. Tremblay fait une déclaration.

Le comité examine et discute les divers amendements présentés pour le compte du ministère de la Justice et par le sénateur Beaudoin.

Les témoins répondent aux questions.

L'honorable sénateur Cools fait un rappel au Règlement et demande si le projet de loi S-41 devrait véritablement être devant le Parlement, car selon elle l'autorité parlementaire manque pour un projet de loi de cette sorte.

Après discussion, l'honorable sénateur Milne déclare l'intervention irrecevable, en affirmant que le projet de loi a suivi la démarche appropriée avant d'être présenté au comité; il a passé la première et la deuxième lectures à la salle du Sénat et c'est une loi cadre.

À 17 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, May 30, 2002
(58)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:05 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Murray, P.C., Pearson and Stratton (10).

Other senator present: The Honourable Senator Rompkey (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32, April 24, 2002.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

Mr. Tremblay made a statement. Mr. Newman made a statement. Together the witnesses answered questions.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-41.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 stand postponed.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 2, be amended by replacing line 15 on page 1 with the following:

“(a) an instrument enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on September 15, 1988 by, or with the”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

It was agreed, — That clause 2, as amended, carry.

It was agreed, — That clause 3 carry.

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2002
(58)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Murray, c.p., Pearson et Stratton (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Rompkey (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité examine le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 32 du 24 avril 2002.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.

MM. Tremblay et Newman font une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-41.

Il est convenu — Que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu — Que l'étude de l'article 1 soit reportée.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 15, page 1, de ce qui suit:

«(a) Texte édicté avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la *Loi sur les langues officielles* — le 15 septembre 1988 —, dans l'exercice d'un»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — D'adopter l'article 2 modifié.

Il est convenu — D'adopter l'article 3.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 4, be amended by replacing lines 11 to 13 on page 2 with the following:

“guage and, at the time of its enactment, was published in only one official language or was exempted by law from the requirement to be published in a government publication, the Governor in”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 4, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 2 with the following:

“subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

The Honourable Senator Beaudoin moved, — That Bill S-41, in clause 4, be amended by adding after line 10 on page 3 the following:

“(7) Upon the expiration of six years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed.”

After debate, the question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Beaudoin, it was agreed, on division.

It was agreed, — That clause 4, as amended, carry.

After debate, it was agreed, — That clause 5 carry.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 6, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 3 with the following:

“6. The English and French versions of an instrument re-enacted under section 3 or 4 are equally authoritative.”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

It was agreed, — That clause 6, as amended, carry.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, be amended to contain new clauses 7, 8 and 9 as follows:

“7. An instrument that was repealed or that otherwise ceased to have effect on or before the day on which this Act comes into force is not by virtue of this Act or any regulation made under this Act revived in respect of any period subsequent to its repeal or ceasing to have effect.

8. (1) The *Statutory Instruments Act* does not apply to an instrument re-enacted under section 3 or to a regulation made under section 4.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 10 à 12, page 2, de ce qui suit:

«le et, lors de son édicition, soit n'a été publié que dans une langue officielle, soit était soustrait par une règle de droit à l'obligation d'être publié dans une publication gouvernementale, le gouverneur en conseil»

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 23 à 25, page 2, de ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que le projet de loi S-41 soit modifié, à l'article 4, à la page 3, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les six ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée, avec dissidence.

Il est convenu — D'adopter l'article 4 modifié.

Après discussion, il est convenu — D'adopter l'article 5.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 6, soit modifié par substitution, aux lignes 27 à 35, page 3, de ce qui suit:

«6. Les versions française et anglaise du texte réédité en application des articles 3 ou 4 ont également force de loi.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — D'adopter l'article 6 modifié.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41 soit modifié par adjonction de ce qui suit:

«7. Le texte qui a été abrogé ou qui a d'une autre façon cessé d'avoir effet à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date n'est pas rétabli, aux termes de la présente loi ou de ses règlements, à l'égard de toute période postérieure à son abrogation ou à sa cessation d'effet.

8. (1) Le texte réédité en application de l'article 3 et le règlement pris en application de l'article 4 ne sont pas assujettis à la *Loi sur les textes réglementaires*.

(2) Instruments re-enacted under section 3 and regulations made under section 4 stand permanently referred to the Committee referred to in section 19 of the *Statutory Instruments Act* for review and scrutiny.

9. (1) Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall complete a review of the implementation and operation of section 4.

(2) Subject to subsection (3), within one year after the review is completed pursuant to subsection (1), or within such further time as may be authorized by both Houses of Parliament, the Minister of Justice shall submit a report on the review to each House of Parliament that includes

(a) a description of the measures taken to identify legislative instruments referred to in subsection 4(1);

(b) a list of any legislative instruments that have been repealed and re-enacted under subsection 4(1); and

(c) a list of any legislative instruments referred to in that subsection that have been identified but that have not been repealed and re-enacted.

(3) The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*, set out only the number of such instruments that are of the types described in paragraphs (2)(a) and (b).”

The question being put on the motion of the Honourable Senator Joyal for new clauses 7, 8 and 9, it was agreed.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That the bill be adopted with amendments.

It was agreed, — That the Chair report this Bill, as amended to the Senate.

The committee received briefs by the following individuals/organizations during the consideration of Bill S-41:

The Honourable Martin Cauchon, Minister of Justice; Dr. Dyane Adam, Commissioner of Official Languages; the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations; Mr. Pierre Foucher, Faculty of Law, University of Moncton and the Privy Council Office.

At 12:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

(2) Le comité visé à l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires* est saisi d'office des textes réédités en application de l'article 3 et des règlements pris en application de l'article 4 en vue de les étudier et de les contrôler.

9. (1) Le ministre de la Justice fait, dans les cinq ans qui suivent la date de la sanction de la présente loi, un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l'application de l'article 4.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans l'année qui suit le début de son examen fait en application du paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que les deux Chambres du Parlement peuvent lui accorder, le ministre de la Justice remet son rapport d'examen à chacune des Chambres, lequel contient:

a) la description des mesures prises pour relever les textes législatifs visés au paragraphe 4(1);

b) la liste des textes législatifs qui ont été abrogés et réédités en application du paragraphe 4(1);

c) la liste des textes législatifs visés par ce paragraphe qui ont été relevés, mais qui n'ont pas été abrogés et réédités.

(3) En ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15(3) du *Règlement sur les textes réglementaires*, le rapport n'a qu'à faire état du nombre de ceux-ci qui sont des genres visés aux alinéas (2)a) et b).»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — D'adopter l'article 1.

Il est convenu — D'adopter le titre.

Il est convenu — D'adopter le projet de loi modifié.

Il est convenu — Que la présidence fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat.

Le comité a reçu les mémoires des particuliers/groupes suivants lors de l'examen du projet de loi S-41:

L'honorable Martin Cauchon, ministre de la Justice; Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles; le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation; M. Pierre Foucher, Faculté de droit, Université de Moncton; le Bureau du Conseil privé.

À 12 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 4, 2002

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

EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-41, *An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language*, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 10, 2002, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

Page 1, clause 2: Replace line 15 with the following:

“(a) an instrument enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on September 15, 1988 by, or with the”

2. *Page 2, clause 4:*

(a) Replace lines 11 to 13 with the following:

“guage and, at the time of its enactment, was published in only one official language or was exempted by law from the requirement to be published in a government publication, the Governor in”

(b) Replace lines 29 to 37 with the following:

“subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.”

Page 3, clause 4: Add after line 10 the following:

“(7) Upon the expiration of six years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed.”

Page 3, clause 6: Replace lines 29 to 37 with the following:

“6. The English and French versions of an instrument re-enacted under section 3 or 4 are equally authoritative.”

5. *Page 3, new clauses:* Add after line 37 the following:

“7. An instrument that was repealed or that otherwise ceased to have effect on or before the day on which this Act comes into force is not by virtue of this Act or any regulation made under this Act revived in respect of any period subsequent to its repeal or ceasing to have effect.

8. (1) The *Statutory Instruments Act* does not apply to an instrument re-enacted under section 3 or to a regulation made under section 4.

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 4 juin 2002

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

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-41, *Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 10 mars 2002, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

Page 1, article 2: Remplacer la ligne 15 par ce qui suit:

«(a) Texte ØdictØ, avant l'entrØe en vigueur de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles — le 15 septembre 1988 —, dans l'exercice d'un»

2. *Page 2, article 4:*

(a) Remplacer les lignes 10 à 12 par ce qui suit:

«le et, lors de son édiction, soit n'a été publié que dans une langue officielle soit était soustrait par une règle de droit à l'obligation d'être publié dans une publication gouvernementale, le gouverneur en conseil»

(b) Remplacer les lignes 23 à 35 par ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.»

3. *Page 3, article 4:* Ajouter après la ligne 10, ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les six ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

4. *Page 3, article 6:* Remplacer les lignes 27 à 35 par ce qui suit:

«6. Les versions française et anglaise du texte réédité en application des articles 3 ou 4 ont également force de loi.»

5. *Page 3, nouveaux articles:* Ajouter après la ligne 35, ce qui suit:

«7. Le texte qui a été abrogé ou qui a d'une autre façon cessé d'avoir effet à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date n'est pas rétabli, aux termes de la présente loi ou de ses règlements, à l'égard de toute période postérieure à son abrogation ou à sa cessation d'effet.

8. (1) Le texte réédité en application de l'article 3 et le règlement pris en application de l'article 4 ne sont pas assujettis à la *Loi sur les textes réglementaires*.

(2) Instruments re-enacted under section 3 and regulations made under section 4 stand permanently referred to the Committee referred to in section 19 of the *Statutory Instruments Act* for review and scrutiny.

9. (1) Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall complete a review of the implementation and operation of section 4.

(2) Subject to subsection (3), within one year after the review is completed pursuant to subsection (1), or within such further time as may be authorized by both Houses of Parliament, the Minister of Justice shall submit a report on the review to each House of Parliament that includes

(a) a description of the measures taken to identify legislative instruments referred to in subsection 4(1);

(b) a list of any legislative instruments that have been repealed and re-enacted under subsection 4(1); and

(c) a list of any legislative instruments referred to in that subsection that have been identified but that have not been repealed and re-enacted.

(3) The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*, set out only the number of such instruments that are the types described in paragraphs (2) (a) and (b).”

Respectfully submitted,

La présidente,
LORNA MILNE
Chair

(2) Le comité visé à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires* est saisi d'office des textes réédités en application de l'article 3 et des règlements pris en application de l'article 4 en vue de les étudier et de les contrôler.

9. (1) Le ministre de la Justice complète, dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur de la présente loi, un examen de la mise en œuvre et de l'application de l'article 4.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans l'année qui suit la fin de l'examen fait en application du paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que les deux chambres du Parlement peuvent lui accorder, le ministre de la Justice remet son rapport d'examen à chacune des chambres, lequel contient:

a) la description des mesures prises pour relever les textes législatifs visés au paragraphe 4 (1);

b) la liste des textes législatifs qui ont été abrogés et réédités en application du paragraphe 4 (1);

c) la liste des textes législatifs visés par ce paragraphe qui ont été relevés, mais qui n'ont pas été abrogés et réédités.

(3) En ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15 (3) du *Règlement sur les textes réglementaires*, le rapport n'a qu'à faire état du nombre de ceux-ci qui sont des genres visés aux alinéas (2) a) et b).»

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 29, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 3:40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is our fifth meeting in consideration of Bill S-41. Our witnesses today are Mr. Warren J. Newman, Mr. Marc Tremblay and Mr. John Mark Keyes, officials from the Department of Justice, who will present and explain proposed amendments to the bill.

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Following the deliberations of the committee, we returned to our drafting table and tried to respond to some of what we perceived to be the principal concerns that had been expressed around this table.

We are coming forward with some proposed language for your consideration, and I note that we have put this language to the minister, who has agreed to our transmitting it to the committee for tabling and consideration.

We have four amendments to the bill in this package to present and explain. The first one is a reference to the Official Languages Act, 1988. Committee members may recall that during his appearance before this committee, Minister of Justice Martin Cauchon had indicated his willingness to put a “stop date,” if you like, on the scope and application of the bill. The minister had mentioned that the Official Languages Act, which had brought legal certainty to this issue, would likely be a good way to indicate that the purpose of this bill is to look back to instruments from a time when the government did not know the full nature and scope of its obligations. It gave this bill a context that indicated clearly what its purposes might be — to effect greater compliance with the Official Languages Act and the Constitution.

The second amendment is a reference to an exchange that occurred between Senator Joyal and Professor Pierre Foucher, during his appearance before the committee. At the time, the exchange essentially focused on the fact that perhaps clause 4, as currently drafted, was overly broad, because the purposes of this bill are to deal with legislative instruments that were originally made in only one official language, and to correct that potential constitutional defect. The bill’s purpose is not to address another potential defect of a completely different nature that would have to do with the publication requirements not having been complied with for a given text. The language addresses this concern and makes it clear that this bill will be aimed solely at correcting the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 29 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a renvoyé le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n’ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit aujourd’hui à 15 h 40 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, il s’agit de la cinquième séance que nous consacrons à l’étude du projet de loi S-41. Nos témoins d’aujourd’hui sont MM. Warren J. Newman, Marc Tremblay et John Mark Keyes, représentants du ministère de la Justice, qui présenteront et expliqueront les modifications proposées du projet de loi.

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: À la suite des délibérations du comité, nous sommes retournés à la table à dessin, où nous avons tenté de répondre à certaines des principales préoccupations exprimées autour de la table, du moins selon notre perception.

Nous soumettons donc certains libellés à votre attention, et je souligne que nous avons soumis ces libellés au ministre, qui nous a autorisés à les déposer devant le comité pour fins d’étude.

Dans ce cas-ci, il y a quatre modifications du projet de loi que nous voulons présenter et expliquer. La première concerne une référence à la Loi sur les langues officielles de 1998. Les membres du comité se rappelleront peut-être que, à l’occasion de sa comparution, le ministre de la Justice, Martin Cauchon, a manifesté son intention d’assortir la portée et l’application du projet de loi de ce que nous appellerons, si vous le voulez bien, une «date limite». Le ministre a alors indiqué que la Loi sur les langues officielles, qui confère une certaine certitude juridique à la question, constituerait vraisemblablement un bon moyen d’indiquer que le projet de loi a pour but de revenir sur des textes datant d’une époque où le gouvernement ne prenait pas la pleine mesure de la nature et de la portée de ses obligations. On situait ainsi le projet de loi dans un contexte montrant clairement les fins visées — assurer une plus grande conformité avec la Loi sur les langues officielles et la Constitution.

La deuxième modification renvoie à un échange entre le sénateur Joyal et M. Pierre Foucher, à l’occasion de sa comparution devant le comité. À l’époque, l’échange avait essentiellement porté sur le fait que l’article 4, tel que libellé, était peut-être trop général, étant donné que le projet de loi porte sur des textes législatifs qui, à l’origine, n’ont été édictés que dans une langue officielle et vise à corriger un éventuel vice sur le plan constitutionnel. Le projet de loi n’a pas pour but de remédier à un autre éventuel vice sur le plan constitutionnel, de nature tout à fait différente, soit le non-respect des exigences relatives à la publication pour un texte donné. Le projet de loi, qui vise à répondre à cette préoccupation, établit clairement que le projet de

first defect — the potential language defect — and will not apply to texts that were required under some rule of law to be published but have not been published.

Let us look at the original language in the bill to grasp the context of the third amendment. You will recall that much of the focus of the committee's discussions was on subclause 4(3) (b). Therefore, before the committee today we have a proposal that takes away, if you like, the possibility that prosecutions could occur for, or that someone might be convicted of, an offence that had been created retroactively. Only in those situations where the contravention occurred after the passage or the introduction of this new regulation and after it had been published in both official languages could a prosecution and conviction occur.

The Chairman: You are referring to subclause 4(3)(b).

Mr. Tremblay: Yes. The motion is to replace lines 29 to 37, which refer to all of clause 4(3), with the shorter language. It would read:

4.(3) No person shall be convicted of an offence consisting of a contravention of a provision of an instrument re-enacted under subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.

On the last page, we have new clauses and some renumbering, so the text is fuller than the existing bill. The new clause 6 — the equally authoritative clause — is a response to a suggestion by the Commissioner of Official Languages that for greater certainty, we may wish to clarify the fact that instruments re-enacted under Bill S-41 would be equally authoritative in both the English and the French versions. This was implicit in the bill, in our view, as currently drafted. However, this certainly reflects the spirit of the bill and we have no hesitation in putting forward this motion.

The proposed new clause 7 is a repetition of what had been clause 6. Proposed clause 8 is new and meant to address concerns about the discretionary power that subclause 4(1) grants to the Governor in Council to re-enact instruments that had not been published in both official languages.

Our concern was that there was no indication that the government would take active measures to demonstrate its commitment to the equality of both official languages. This new clause will demonstrate the government's commitment to undertake actions to address the potential problem and provides the appropriate powers for review to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. It contemplates the Minister of Justice presenting a comprehensive review of the work done in implementation of clause 4.

To be clear, what we have in mind with this language is exactly the type of process that Manitoba went through and reported upon when it had to re-enact its laws and regulations in both official languages. Subsequent to that, the Minister of Justice put

loi n'a pour but que de corriger le premier vice — le vice éventuel concernant la langue — et ne s'appliquera pas aux textes qui, en vertu d'une règle de droit, devaient être publiés, mais ne l'ont pas été.

Pour comprendre le contexte de la troisième modification, je vous invite à consulter le libellé initial du projet de loi. Vous vous rappellerez que les débats du comité ont porté pour une bonne part sur l'alinéa 4(3)b). La proposition que nous soumettons aujourd'hui au comité aurait pour effet de supprimer, si vous voulez, la possibilité que des poursuites puissent être intentées pour une infraction créée rétroactivement pour qu'une personne puisse être reconnue coupable d'une telle infraction. Ce n'est que pour les contraventions constatées après l'adoption ou la mise en oeuvre de la nouvelle réglementation et sa publication dans les deux langues officielles qu'on pourrait envisager des poursuites et des condamnations.

La présidente: Vous faites référence à l'alinéa 4(3)b)?

M. Tremblay: Oui. La motion vise à modifier, par substitution, aux lignes 23 à 35, du libellé court qui suit:

4.(3) Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition de texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.

À la dernière page, nous proposons de nouvelles dispositions et des renumérotations, ce qui explique que le texte est plus complet que celui du projet de loi existant. Le nouvel article 6 — la disposition sur la «force de loi égale» — est en réaction à la suggestion de la commissaire aux langues officielles, selon laquelle nous établirions clairement qu'il est entendu que les versions anglaise et française des textes réédités aux termes du projet de loi S-41 ont force de loi égale. À notre avis, le projet de loi tel que rédigé le laissait entendre de façon implicite. Cependant, la disposition est assurément conforme à l'esprit du projet de loi, et nous n'avons aucune difficulté à proposer la présente motion.

Le nouvel article 7 proposé reprend ce qui était l'article 6. L'article 8 proposé est nouveau et vise à donner suite aux préoccupations entourant le pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 4(1) accorde au gouverneur en conseil de réédicter des textes non publiés dans les deux langues officielles.

Ce qui nous préoccupe, c'est que rien n'indiquait que le gouvernement allait prendre des mesures actives pour montrer son attachement au principe de l'égalité des deux langues officielles. La nouvelle disposition établira la volonté du gouvernement de prendre des mesures pour régler le problème éventuel et donner des pouvoirs d'examen appropriés au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. On prévoit ainsi que le ministre de la Justice présenterait un examen approfondi des mesures prises relativement à la mise en oeuvre de l'article 4.

Pour dire les choses clairement, je précise que, dans notre esprit, ce libellé correspond exactement à la démarche qu'a effectuée le Manitoba et dont il a rendu compte lorsqu'il a dû réédicter ses lois et règlements dans les deux langues officielles.

forward a report for review to the committee referred to in section 19 of the Statutory Instruments Act, currently the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

Those are the motions that we have brought for your consideration today, and we would be happy to answer any questions.

Senator Beaudoin: How do we proceed? We will take them one by one?

The Chairman: I would suggest we do that rather than jumping around and becoming confused.

Let us start with the first one, clause 2.

Senator Beaudoin: I agree with the text that has been suggested, as we base everything on the Official Languages Act No. 2, not on section 18 of the Constitution Act, 1982. That is the choice you made, and you explained that the other day. There are two fundamental dates. The Constitution Act, 1982, and section 18, in particular, is at the heart of the Constitution. However, you prefer the other date, which is when the Official Languages Act No. 2 came into force. I still do not understand why you do not refer to the Constitution itself.

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice: This proposal, Senator Beaudoin, does not depend on a recognition of either 1982, 1867, 1979 or the 1981 *Blaikie* decision. In terms of what is constitutionally required, this proposed legislation will only operate on instruments made before September 15, 1988, because since then, they always have been made in both languages. There is no problem since that date. We are trying to put in a date that will refer to when there was a problem. This is prior to September 15, 1988, not 1982, 1979 or 1981. The problem may have occurred up to 1988, although probably not, but at least until the mid 1970s. This date was the most appropriate.

[Translation]

The date, namely 1988, establishes a clear rule of law. To all intents and purposes, section 7 of the Official Languages Act corresponds to the requirement in the Constitution and in the court decisions in *Blaikie* and *Re Manitoba Language Rights*. The wording is the same.

Senator Beaudoin: Admittedly, 1988 is an important date. We are assuming that after 1988, no errors were made, or at least we hope that that is the case. However, you seem to be saying that some errors may have occurred between 1982 and 1988.

Mr. Newman: That is a possibility, and this bill would rectify that situation.

Par la suite, le ministre de la Justice a soumis un rapport à l'examen du comité mentionné à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, soit l'actuel Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation.

Telles sont donc les motions que nous soumettons aujourd'hui à votre examen. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Comment allons-nous procéder? Allons-nous étudier les motions une par une?

La présidente: Je vous propose de fonctionner de cette façon. On évitera ainsi de passer d'une motion à une autre et de se perdre en cours de route.

Nous allons commencer par la première, l'article 2.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec le texte proposé, puisque tout se fonde sur la Loi sur les langues officielles n° 2, et non sur l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1982. C'est le choix que vous avez fait, et vous vous en êtes expliqué l'autre jour. Il y a deux dates fondamentales. La Loi constitutionnelle date de 1982. Or, l'article 18, en particulier, est au cœur de la Constitution. Cependant, vous préférez l'autre date, soit l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles n° 2. Je ne comprends toujours pas pourquoi vous ne faites pas référence à la Constitution elle-même.

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice: La proposition, sénateur Beaudoin, ne dépend pas de la reconnaissance de 1982, de 1867, de 1979 ou de l'arrêt *Blaikie* de 1981. En ce qui concerne les exigences constitutionnelles, le projet de loi ne portera que sur des textes datant d'avant le 15 septembre 1988 puisque, depuis, les textes ont tous été adoptés dans les deux langues officielles. Depuis cette date, aucun problème ne se pose. Nous tentons d'établir la date avant laquelle des problèmes se posaient. Or, des problèmes se sont posés avant le 15 septembre 1988, et non avant 1982, 1979 ou 1981. Des problèmes ont pu se poser jusqu'en 1988, même si ce n'est probablement pas le cas, mais au moins jusqu'au milieu des années 70. C'était la date la plus appropriée.

[Français]

La date de 1988 établit une règle de droit claire et nette, à l'article 7 de la Loi sur les langues officielles, qui correspond, à toutes fins pratiques, à ce qui est exigé par la Constitution, les arrêts *Blaikie* et le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*. La formulation est la même.

Le sénateur Beaudoin: Il est vrai que la date de 1988 est bien importante. On prend pour acquis qu'après 1988 il n'y a pas eu d'erreurs — du moins, je l'espère. Toutefois, entre 1982 et 1988 vous semblez dire qu'il pourrait y avoir eu des erreurs.

M. Newman: C'est possible, et cette loi est là pour corriger les erreurs du passé.

Mr. Tremblay: The Commissioner of Official Languages stated just the opposite when she appeared before your committee. She maintained that it was important to have at all times the absolute authority to correct defects. To err is human, and the possibility of making mistakes will always be there.

The aim is to agree on a date that is manageable for the government and that, as Mr. Newman pointed out, establishes a clear, unambiguous rule.

As you know, the Supreme Court has interpreted section 18 of the Charter as applying to regulations. However, this requirement would not be as clear to an official called upon to make regulations or instruments.

The reference to 1988 has brought some legal certainty to this issue for us. It is a clear date, one with which we are comfortable. We acknowledge that human nature being what it is, errors may have occurred after this date. However, there would no longer be any moral justification for thinking that these errors could have been made legitimately, that is without full knowledge of the scope of the obligation.

Senator Beaudoin: I agree. However, any errors committed after 1988 were isolated incidents. Agreed?

Mr. Tremblay: Agreed.

Senator Beaudoin: Before 1988, everything is on the table?

Mr. Tremblay: Correct.

[English]

Senator Joyal: On the same point, I think the question is important because it could raise the ambiguity that the obligation started in 1988. If we try to determine when it started, I do not think we will find that it was in 1982, as the court in the Manitoba case interpreted the Constitution of 1867. That is why all the Manitoba legislation was declared invalid. It was declared invalid on the basis of an obligation contained in the Constitution of 1867, not in the Constitution Act, 1982. The first *Blakie* case was in 1979, and the second was in 1981. They interpreted the text as written in 1867.

Mr. Newman is right in saying we have to determine the date, and if we take as a principle the date when the obligation is created, it would not work because we would have to go back to 1867. The Constitution Act, 1982, reaffirmed the obligation in the Constitution of 1867 and extended it. It is not on that basis that the obligation of the government exists to enact the regulations that were not published in both languages when they were required to be so.

That was decided on the basis of the Constitution of 1867. I wrestled with the same question in trying to determine the date. The date of the Official Languages Act, which is clear about the

M. Tremblay: La commissaire aux langues officielles, lorsqu'elle a comparu devant vous, a exprimé le point de vue contraire. Il fallait, à son avis, préserver le pouvoir absolu de corriger des erreurs en tout temps. L'erreur est humaine, et la possibilité de commettre des erreurs existera toujours.

L'objectif ici est de fixer une date gérable pour le gouvernement, et qui énonce, comme Me Newman vient de le mentionner, une règle claire, sans ambiguïté, s'appliquant au texte dont il est question ici.

Comme vous le savez, ce n'est que par voie d'interprétation que l'article 18 de la Charte vient s'appliquer au règlement. Les mots sont interprétés par la Cour suprême comme s'appliquant au règlement. Toutefois, pour un fonctionnaire à qui serait conféré le pouvoir de prendre un règlement ou un décret, il serait moins clair dans son esprit qu'il était assujéti à cette obligation.

La date de 1988 représente pour nous une certitude juridique. C'est une date fixe et claire avec laquelle nous sommes à l'aise. L'erreur est humaine, et nous concevons qu'il puisse s'en être glissées après cette date. Il s'agirait alors d'erreurs dont il ne serait plus justifié moralement de croire qu'elles auraient pu se produire avec une certaine légitimité, celle de ne pas avoir été pleinement connaissant de la portée de son obligation.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord, mais si jamais une erreur s'est produite après 1988, il s'agit de cas isolés. On est d'accord?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Avant 1988, tout est ouvert?

M. Tremblay: Effectivement.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: À ce propos, je pense que la question est importante parce qu'elle risque d'entraîner une certaine ambiguïté au sujet du début de l'obligation en 1988. Si nous cherchons à déterminer le début de l'obligation, je ne crois pas que nous allons aboutir avec 1982, puisque, dans l'arrêt concernant le Manitoba, la cour a dit qu'elle remontait à la Constitution de 1867. Voilà pourquoi on a déclaré toutes les lois manitobaines invalides. On les a déclarées invalides sur la foi d'une obligation contenue dans la Constitution de 1867, et non de la Loi constitutionnelle de 1982. Le premier arrêt *Blakie* remonte à 1979, et le second, à 1981. Les deux interprétaient le texte tel qu'il avait été rédigé en 1867.

M. Newman a raison d'affirmer qu'il faut établir la date et qu'on ne peut retenir celle de la création de l'obligation puisque cela nous ramènerait à 1867. La Loi constitutionnelle de 1982 réaffirme l'obligation contenue dans la Constitution de 1867 et l'élargit. Ce n'est plus sur ces assises que se fonde l'obligation qu'a le gouvernement d'édicter les textes réglementaires qui n'ont pas été publiés dans les deux langues, mais devaient l'être.

On a pris cette décision dans la Constitution de 1867. Je me suis posé la même question au moment de déterminer la date. La date de la Loi sur les langues officielles, qui définit clairement les

obligations of the government, is reasonable. If we were required to go before the courts, that would be the basis for the legal argument.

Mr. Newman: To be clear, this bill and these amendments do not, in any way, bring into question the fact that there is an obligation that was recognized by the court in 1979 and 1981. That recognition goes back *ab initio* to the Constitution of 1867 in respect of section 133 of the Constitution Act. Because it was a concern in this committee, this provision states that this bill could be used in the future — forever — to evade the requirements of section 133 and section 18. This provision states that this act will only be used in relation to certain instruments that may have been created in one language only prior to 1988. The 1988 date is simply to provide clarity so that we do not come back and say that we have found one since 1981 — made between 1981 and 1988, for example. It gives us the clarity to be sure that the practice will be spotless from 1988 forward, and where we are less sure, prior to 1988.

Mr. Tremblay: The same objective could have been met by the coming into force of this bill. If we are concerned with ensuring that Parliament is not giving itself power to continue to do things in the future — if that is the primary concern — then 2002 would be a sufficient date. We are saying that, in addition to that concern, including a reference to the Official Languages Act in the bill gives it colour and life, gives the spirit of this bill greater clarity and indicates from whence it comes.

Ultimately, it might be useful to a court in interpreting an ambiguity. We hope that those will be eliminated, but if not, it will help the court to understand that this is the context and the spirit behind the purpose of this bill. Therefore, we like the reference to the Official Languages Act for that reason — it brings into context the government's commitment to the equality of status of both English and French.

Senator Andreychuk: If I understand your comments, it is based on the Manitoba case, which was based on the Constitution of 1867. Are we saying, when we pick September 15, 1988, that there were no further obligations in 1982 in our Constitution that affect this, or are we saying that those may yet be interpreted?

Mr. Newman: We are not saying anything about 1982 *per se* because 1982, in relation to the enactment of proposed legislation, confirms what was already in section 133 at the federal level and the *Blaikie* decisions, and expressly confirms a rule of equal authority of the legislation. We are not bringing into question the Constitution Act, 1982, or section 18 of the Charter. However, we are saying that there has been, at the federal level, an obligation that goes back to 1867. In the Manitoba case, it goes back to 1870 with the Manitoba Act.

Senator Beaudoin: When we abolish —

[Translation]

Mr. Newman: Yes, an attempt was made to repeal it in 1890.

obligations du gouvernement, est raisonnable. Si nous devons aller devant les tribunaux, elle servirait de fondement à l'argumentation juridique.

M. Newman: Il est entendu que le projet de loi et les modifications proposées ne visent nullement à remettre en question l'obligation reconnue par la cour en 1979 et en 1981. Cette reconnaissance remonte *ab initio* à la Constitution de 1867 en ce qui touche l'article 133 de la Loi constitutionnelle. Or, le comité a dit craindre qu'on utilise la disposition à l'avenir — pour l'éternité — pour échapper aux exigences définies à l'article 133 et à l'article 18. La disposition précise que la loi ne sera utilisée qu'en rapport avec certains textes créés dans une seule langue avant 1988. La date de 1988 établit simplement qu'on ne peut remonter et déclarer qu'on en a trouvé un depuis 1981 — entre 1981 et 1988, par exemple. Ainsi, on s'assurera que tout est parfait depuis 1988 et, lorsqu'on a des doutes, avant 1988.

M. Tremblay: On pourrait atteindre le même objectif en utilisant la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Si ce que nous craignons, c'est que le Parlement ne se donne pas les pouvoirs de continuer de faire des choses à l'avenir — si telle est la principale préoccupation —, 2002 constituerait une date suffisante. Ce que nous disons, outre cette préoccupation, c'est que le fait de mentionner la Loi sur les langues officielles dans le projet de loi confère de la substance à ce dernier, établit clairement l'objet du texte et précise sa raison d'être.

En dernière analyse, la disposition pourrait permettre à un tribunal d'interpréter une ambiguïté. Nous espérons supprimer les ambiguïtés, mais, dans le cas contraire, il pourrait être utile que la cour comprenne le contexte et l'esprit qui sous-tendent le projet de loi. Voilà pourquoi la référence à la Loi sur les langues officielles nous plaît — elle situe en contexte la volonté du gouvernement de traiter l'anglais et le français sur un pied d'égalité.

Le sénateur Andreychuk: Si je comprends bien ce que vous dites, on se fonde sur l'arrêt manitobain, lui-même fondé sur la Constitution de 1867. En choisissant le 15 septembre 1988, disons-nous qu'il n'y a pas d'autres obligations dans notre Constitution en 1982 ayant une incidence ici, ou disons-nous que ces obligations demeurent sujettes à interprétation?

M. Newman: Nous ne disons rien au sujet de 1982 en soi parce que 1982, dans le contexte de l'entrée en vigueur des dispositions proposées, confirme ce qui figurait déjà dans l'article 133 au niveau fédéral et les arrêts *Blaikie* qui confirment expressément que les textes législatifs ont force de loi égale. Nous ne remettons en question ni la Loi constitutionnelle de 1982 ni l'article 18 de la Charte. Cependant, nous disons qu'il y avait, au niveau fédéral, une obligation remontant à 1867. En ce qui concerne le Manitoba, elle remontait à 1870 avec la Loi sur la Manitoba.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque nous avons aboli...

[Français]

M. Newman: Oui, ils ont tenté de l'abroger en 1890.

[English]

It does not change our view of the Constitution Act of 1982.

Senator Beaudoin: It is not an affirmation because the Constitution Act is still there.

Mr. Newman: Yes, it is still there and it is the supreme law of the country.

The Chairman: This committee cannot change that.

Senator Bryden: I understand that what is to included is the converse of the “best before date.” You are saying that anything that happened before September 15, 1988, and section 70 of the Official Languages Act, is suspect.

Mr. Newman: It could be.

Senator Bryden: However, anything that happened after that date that violates that could be acted upon under this bill. That is the entire purpose, as I see it. Is that fair?

Mr. Tremblay: That is fair.

The Chairman: How do senators wish to proceed? Senator Beaudoin has suggested amendments. Do you want to discuss those at the same time, while we are on the same point?

Senator Beaudoin: Obviously, our proposals are not contrary to the government’s proposals. However, in clause 2(b) of the first amendment, the word “enacted” is not used.

The Chairman: That is correct. Clause 2(b) states: “an instrument that amends or repeals an instrument referred to in paragraph (a).” In paragraph (b), it mentions an instrument enacted before the coming into force of section 7, et cetera.

Senator Beaudoin: — (b) refers to —

The Chairman: — paragraph (a).

Senator Beaudoin: It refers to paragraph (a), but paragraph (b) is not amended because, in your opinion, we are concerned with text that has not been enacted.

Mr. Tremblay: That is correct. The legislative drafting reason for the presence of (b) is the various classes of documents that can come under the definition of “legislative instrument,” that broad class of documents. Not all documents that amend legislative instruments are themselves legislative instruments. For example, it is possible that an Order in Council could have been amended by something other than a legislative instrument.

Senator Beaudoin: The question is, (b) concerns only text that has not been enacted.

Mr. Tremblay: That is correct.

Senator Beaudoin: If so, then I would remove the amendment to (b).

The Chairman: Then you agree with the government amendment.

[Traduction]

Cela ne modifie en rien notre vision de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le sénateur Beaudoin: Il ne s’agit pas d’une affirmation puisque la Loi constitutionnelle existe toujours.

M. Newman: Oui, elle existe toujours, et c’est la loi suprême du pays.

Le présidente: Notre comité ne peut rien y changer.

Le sénateur Bryden: Je comprends que ce qui doit être inclus est le contraire de la «date de péremption». Ce que vous dites, c’est que tout ce qui date d’avant le 15 septembre 1988 et l’article 70 de la Loi sur les langues officielles est suspect.

M. Newman: Ça pourrait l’être.

Le sénateur Bryden: En vertu du projet de loi, on pourrait toutefois intervenir relativement à toute violation postérieure à cette date. Selon mon interprétation, c’est l’objet même de la démarche. Est-ce une bonne interprétation?

M. Tremblay: C’est une bonne interprétation.

La présidente: Comment les sénateurs souhaitent-ils procéder? Le sénateur Beaudoin a proposé des modifications. Voulez-vous en discuter maintenant, au moment où nous en sommes au même point?

Le sénateur Beaudoin: De toute évidence, nos propositions ne sont pas contraires à celles du gouvernement. Cependant, à l’alinéa 2b) de la première modification, on n’utilise pas le mot «édicte».

La présidente: C’est exact. À l’alinéa 2b), on affirme: «texte qui modifie ou abroge un texte visé à l’alinéa a).» À l’alinéa b), on mentionne un texte édicte avant l’entrée en vigueur de l’article 7, et cetera.

Le sénateur Beaudoin: b) renvoie à...

La présidente: ... l’alinéa a).

Le sénateur Beaudoin: Il renvoie à l’alinéa a), mais l’alinéa b) n’est pas modifié puisque, selon vous, ce sont les textes non édicteés qui nous préoccupent.

M. Tremblay: Exactement. Du point de vue de la rédaction législative, la présence de l’alinéa b) s’explique par les diverses catégories de documents pouvant être visées par la définition de «texte législatif» — il s’agit d’une vaste catégorie de documents — les documents qui modifient des textes législatifs ne sont pas tous en eux-mêmes des textes législatifs. Par exemple, il est possible qu’un décret ait été modifié par autre chose qu’un texte législatif.

Le sénateur Beaudoin: La question est la suivante: b) ne s’applique qu’aux textes qui n’ont pas été édicteés.

M. Tremblay: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Dans ce cas, je supprimerais la modification de b).

La présidente: Vous êtes donc d’accord avec la modification du gouvernement.

Senator Beaudoin: I do entirely, providing you agree that those texts have not been enacted.

Mr. Tremblay: If they had been enacted, they would be covered by (a).

Senator Fraser: I am still confused on this one.

An instrument that amends or repeals something that has been enacted should surely come under the same conditions and requirements. Can you give me an example so that I will have a firmer grasp of it?

Mr. Tremblay: I cannot give you an example offhand. The best explanation I can give is the one I gave to Senator Beaudoin. The Governor in Council makes Orders in Council. The power, through time, to amend or repeal such a text can change hands. It may have been given to a mere public servant, for example. The text created by a mere public servant to amend or repeal the original legislative instrument would not necessarily be a text of a legislative nature. If it were of a legislative nature, then we would not be concerned with it because it would come under paragraph (a).

If it is an administrative text that repeals an otherwise valid Order in Council, or other instrument of a legislative nature, then we want it to be included in this whole corrective process. The concern is not respect for the constitutional requirement on languages, as there is no requirement for texts in (b), the concern is to preserve the legal continuity of texts throughout, so that those that were repealed are not accidentally revived by a missing piece in the puzzle.

It is a definition that is meant to be as encompassing as possible, to bring all texts that are meant to be covered by the constitutional requirement into conformity without reviving anything that ought not to still be alive.

The Chairman: We will move to the second suggested amendment, on clause 4.

It is on page 2: "That Bill S-41 in clause 4 be amended by replacing lines 11 to 13 on page 2 with the following..." It is in 4(1). Also, clause 4 on page 2 is amended "by replacing line 14 with the following..."

Senator Beaudoin: Could you repeat the purpose of "exempted by law"? Which one?

Mr. Tremblay: To exclude from the scope of 4(1) texts that were required to be published under the rule of law but were not. If we included those, the bill would be correcting two problems. It would be correcting the language problem, and, potentially, the publication problem.

The issue is, there are texts that may have been published in only one official language. We talked about that in one of our prior appearances. During the war years, it appears some official publications like the gazette may have been published in English only. They may have been published in one language, or they may not have been published at all. However, among those that were

Le sénateur Beaudoin: Entièrement, à condition que vous soyez d'accord pour dire que ces textes n'ont pas été édictés.

M. Tremblay: S'ils l'avaient été, ils seraient visés par a).

Le sénateur Fraser: Je ne suis toujours pas certaine de bien comprendre.

Un texte qui modifie ou abroge quelque chose qui a été édicté devrait à coup sûr être assujéti aux mêmes conditions et aux mêmes exigences. Pouvez-vous me donner un exemple qui m'aide à mieux comprendre?

M. Tremblay: Je n'ai pas d'exemple en tête. La meilleure explication que je puisse vous donner, c'est celle que j'ai donnée au sénateur Beaudoin. Le gouverneur en conseil prend des décrets. Au fil du temps, il est possible que les pouvoirs de modifier ou d'abroger un tel texte change de main. On peut, par exemple, les confier à un simple fonctionnaire. Le texte créé par un simple fonctionnaire pour modifier ou abroger le texte législatif initial ne serait pas nécessairement un texte de nature législative. Le cas échéant, nous nous en préoccuperions uniquement parce qu'il serait visé par l'alinéa a).

S'il s'agit d'un texte administratif abrogeant un décret par ailleurs valide ou un autre texte de nature législative, la présente procédure corrective s'appliquerait. Ce qui inquiète, ce ne sont pas les exigences constitutionnelles relatives aux langues, puisqu'il n'y a pas d'exigences pour les textes visés par l'alinéa b), c'est plutôt la préservation de la continuité juridique des textes tout au long du processus, de façon que ceux qui sont abrogés ne puissent être réactivés de façon accidentelle par un morceau manquant du casse-tête.

Il s'agit d'une définition qu'on veut la plus générale possible, de façon à ce que tous les textes visés par les exigences constitutionnelles soient rendus conformes, sans raviver des documents qui ne doivent pas l'être.

La présidente: Nous allons passer à la deuxième modification proposée, qui porte sur l'article 4.

C'est à la page 2: «Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 10 à 12, page 2, de ce qui suit:» On est au paragraphe 4(1). On modifie aussi le projet de loi «à l'article 4, à la page 2, par substitution, aux lignes 13 et 14, de ce qui suit:»

Le sénateur Beaudoin: Pouvez-vous répéter l'objet de l'expression «soustrait par une règle de droit»? Laquelle?

M. Tremblay: Soustraire de l'application du paragraphe 4(1) les textes qui, en vertu de la règle de droit, devaient être publiés, mais ne l'ont pas été. Si ces derniers étaient inclus, le projet de loi corrigerait deux problèmes. Il corrigerait le problème de la langue et peut-être aussi celui de la publication.

Ce qu'il y a, c'est qu'il existe peut-être des textes qui n'ont été publiés que dans une langue officielle. Nous en avons parlé à l'occasion d'une de nos comparutions précédentes. Pendant les années de la guerre, il semble que certaines publications officielles comme la gazette aient pu n'être publiées qu'en anglais. Elles ont pu être publiées dans une langue seulement ou encore ne pas

not published at all, which were included in our original text, there could be two different types — some that were legitimately not published at all, and some that were not published for no legitimate reason.

We want to correct the situation with texts that were not published at all only if some rule of law, which in most cases would be the Statutory Instruments Act, exempted them from publication. If they were not published but should have been, we are not touching them. That is a defect for some other time and person to correct.

Senator Beaudoin: There were two decisions of the Supreme Court after the war.

Mr. Tremblay: If there was an exemption from publication between 1867 and 1988, then 4(1) can apply to a text that was not published.

Senator Beaudoin: If the text had not been published during the war, it was before the Supreme Court made the two rulings on publications.

Mr. Tremblay: Yes, the two rulings on enactment in both official languages.

Senator Beaudoin: At that time, there was no ruling on exempting publication.

Mr. Tremblay: The exemption from publication does not derive from case law, it derives from statute law. We are saying that if you look at the Statutory Instruments Act, it provides for certain types of regulations to be exempted from publication in the *Canada Gazette*. That is all we are talking about, that there is a body of texts out there that have not been published and conform to this statute.

Senator Beaudoin: Were they enacted in both languages?

Mr. Tremblay: No, the ones we are seeking to correct were not enacted in both official languages. We want to correct the fact they were not enacted. We do not want to inadvertently correct what may have been other errors over time. We are not concerned with errors pertaining to publication.

Senator Beaudoin: It pertains only to the fact that they were not enacted.

Mr. Tremblay: That is all we want to correct.

Senator Joyal: The amendment is appropriate, because we had a lengthy discussion around this table following from the explanation of Professor Foucher when he testified. The issue we both raised was that of correcting a defect when the legislation had to be published. We did not want to do two operations in this bill.

We wanted to stay with the correction of the defect that it was not enacted and published in both languages. It had to be published in one language to be admitted or be exempted. If it is exempted, it does not need to be published.

l'avoir été du tout. Cependant, parmi celles qui ne l'ont pas été du tout, lesquelles étaient incluses dans notre formulation initiale, on pouvait en noter deux types — certaines qui n'avaient pas été publiées pour des raisons légitimes et certaines qui ne l'avaient pas été sans raison légitime.

Nous voulons corriger la situation se rapportant aux textes qui n'ont pas été publiés du tout seulement si une règle de droit, la Loi sur les textes réglementaires, dans la plupart des cas, les exemptait de la publication. S'ils n'ont pas été publiés, mais qu'ils auraient dû l'être, nous n'y touchons pas. Il s'agit d'un vice qu'il appartiendra à d'autres personnes de corriger à un autre moment.

Le sénateur Beaudoin: Après la guerre, la Cour suprême a rendu deux arrêts.

M. Tremblay: En cas d'exemption de publication entre 1867 et 1988, le paragraphe 4(1) peut s'appliquer à un texte non publié

Le sénateur Beaudoin: Si le texte n'a pas été publié pendant la guerre, c'était avant les deux arrêts de la Cour suprême sur les publications.

M. Tremblay: Oui, les deux arrêts portent sur l'édiction dans les deux langues officielles.

Le sénateur Beaudoin: À l'époque, on n'a pas tranché sur la question de l'exemption de publication.

M. Tremblay: L'exemption de publication découle non pas de la jurisprudence, mais bien plutôt du droit législatif. Ce que nous disons, c'est que, à la lecture de la Loi sur les textes réglementaires, vous constaterez qu'il existe certains types de règlement exemptés de la publication dans la *Gazette du Canada*. C'est tout ce que nous disons, et il existe un certain nombre de textes qui n'ont pas été publiés et se conforment à cette loi.

Le sénateur Beaudoin: Ont-ils été édictés dans les deux langues?

M. Tremblay: Non, ceux dont nous cherchons à corriger la situation n'ont pas été édictés dans les deux langues officielles. C'est le fait qu'ils n'ont pas été édictés que nous voulons corriger. Notre intention n'est pas de corriger par inadvertance d'autres erreurs qui ont pu être commises au fil des ans. Les erreurs relatives à la publication ne nous concernent pas.

Le sénateur Beaudoin: Tout se rapporte au fait que les textes en question n'ont pas été édictés.

M. Tremblay: C'est tout ce que nous voulons corriger.

Le sénateur Joyal: La modification est pertinente dans la mesure où nous avons eu un long débat autour de la table à la suite de l'explication fournie par M. Foucher à l'occasion de son témoignage. Le problème que nous avons tous soulevé concernait l'élimination d'un vice au moment de la publication du texte de loi. Dans le présent projet de loi, nous ne voulions pas effectuer deux opérations.

Ce que nous voulions faire, c'est uniquement supprimer le vice découlant du fait que les textes n'avaient pas été édictés et publiés dans les deux langues. Pour être admis ou exemptés, les textes devaient avoir été publiés dans une langue. S'ils étaient exemptés, ils ne devaient pas obligatoirement être publiés.

Mr. Tremblay: They are never exempted from enactment.

Senator Joyal: Yes, this answers the question simply. However, we had a lengthy discussion, two hours, one day with Mr. Tremblay. There was some confusion with the original wording, but this one answers, in my opinion, our preoccupation with being certain that this bill addresses the corrections of text on the languages basis only and not on the publication issue.

Senator Beaudoin: I would agree that their proposal is certainly right. The amendment to include 7 is not strictly necessary.

The Chairman: It is clause 4, page 3, paragraph 7.

Senator Beaudoin: I think we should leave it. Three years after this bill has come into force, an instrument as described in subclause (1) that has not been re-enacted would be repealed. We need to include something like that.

The Chairman: I will say that an extra clause has been added at the end. It is clause 8 that refers to a review. That may cover what you have put into clause 4, paragraph 7.

Senator Fraser: It does not cover that. Perhaps the timing needs to be different.

The Chairman: The timing is different. Review and report are different from what that amendment will do.

Senator Beaudoin: I want to be sure that we do not lose something in saying yes to this. In other words, there is no doubt that what you say is right. However, I want to be sure that what has not been enacted does not fall between two stools.

The Chairman: We will continue page by page to ensure that we cover everything on both. We will not skip over any of it.

It may help the clause-by-clause to proceed a little faster tomorrow.

Senator Joyal: Unless there are other questions on the understanding of the implication of this proposal. I do not think it is covered strictly by amendments tabled by Senator Beaudoin. It is an amendment on its own. You have not addressed the problem, but you have raised a concern that we have had around the table about the implications in the lack of publication of something that needed to be published. The amendment tabled by the officials of the Department of Justice clarified a point in the original bill.

Senator Beaudoin: I agree with what they propose. I have no problem with that.

The Chairman: If we go through this bill clause by clause, the next amendment to be put before us tomorrow, perhaps, is also on clause 4 at page 2. Senator Beaudoin is proposing to replace line 14, which immediately follows the last one, with: "Council

M. Tremblay: Ils n'ont jamais été exemptés de l'édiction.

Le sénateur Joyal: Oui, il s'agit d'une réponse simple à la question. Cependant, nous avons un jour eu un long débat, de deux heures, avec M. Tremblay à ce sujet. La formulation initiale soulevait une certaine ambiguïté, mais la modification répond, à mon avis, à notre préoccupation: nous tenions à ce que le projet de loi corrige la situation des textes pour des motifs liés à la langue uniquement et non à la publication.

Le sénateur Beaudoin: Je serais d'accord pour dire que leur proposition est juste. La modification visant à inclure l'article 7 n'est pas à strictement parler nécessaire.

La présidente: Il s'agit de l'article 4, à la page 3, paragraphe (7).

Le sénateur Beaudoin: Je pense que nous devrions le laisser. Trois ans après l'entrée en vigueur du projet de loi, un texte défini au paragraphe (1) n'ayant pas été réédité serait abrogé. Nous devons prévoir une mesure de ce genre.

La présidente: Je précise qu'une disposition additionnelle a été ajoutée à la fin. Je veux parler de l'article 8 qui fait référence à un examen. Voilà qui répond peut-être à ce que vous avez inclus à l'article 4, paragraphe (7).

Le sénateur Fraser: Non, cela ne répond pas. Peut-être faut-il établir une chronologie différente.

La présidente: La chronologie est différente. L'examen et le rapport diffèrent de ce qu'accomplira la modification.

Le sénateur Beaudoin: Je tiens à m'assurer que, en disant oui à la proposition, nous n'allons rien perdre. En d'autres termes, il ne fait aucun doute que vos affirmations sont exactes. Cependant, je tiens à m'assurer que les textes non édictés ne se retrouvent pas entre deux chaises.

La présidente: Nous allons poursuivre page par page pour nous assurer de tout toucher sur les deux fronts. Nous n'allons rien négliger.

Peut-être l'étude article par article à laquelle nous procéderons demain pourra-t-elle se dérouler un peu plus rapidement.

Le sénateur Joyal: À moins que d'autres questions de compréhension des conséquences de la proposition ne soient soulevées. Je ne crois pas que les modifications déposées par le sénateur Beaudoin s'y attachent de façon stricte. Il s'agit d'une modification en soi. Vous n'avez pas réglé le problème, mais vous avez soulevé une préoccupation des membres concernant les conséquences de la non-publication de textes qui devaient l'être. La modification déposée par les représentants du ministère de la Justice a clarifié un point du projet de loi initial.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec leur proposition. Elle ne me pose aucun problème.

La présidente: Si nous pouvions en revenir à l'étude article par article du projet de loi, la modification suivante sur laquelle nous devons nous prononcer demain, peut-être, se rapporte aussi à l'article 4, à la page 2. Le sénateur Beaudoin propose de

shall, by regulation, within three years after the coming into force of this Act, repeal the legislative instrument.”

Senator Beaudoin: There is a debate about whether it is imperative or indicative. We will agree that the word “peut” is acceptable.

The Chairman: It is clause 4, page 2, line 14. It is a short one.

Senator Beaudoin: At line 14, we have suggested that council shall, by regulations, repeal the legislation. I do not think we need “shall.”

Senator Joyal: We have “may,” and are proposing “shall.”

The Chairman: Senator Beaudoin, this is your amendment.

Senator Beaudoin: I know.

The Chairman: Let Senator Beaudoin make his point rather than you making it for him, Senator Joyal.

Senator Beaudoin: Perhaps there is a point I do not see. The word “shall,” on reflection, is not necessary. The word “may” may be acceptable. If your side is proposing the word “shall,” I would like to know why.

Senator Joyal: We are not proposing any word. I am not proposing anything. It is important that the experts who are before us today comment on the question because we have raised that issue around the table. Since the witnesses have listened to our discussions on that, it might be appropriate for them to comment on keeping that line of the clause as is and not substituting “shall” for “may.”

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Department of Justice: I would offer two justifications for keeping “may.” Powers are given to the Governor in Council because they require judgment. They generally involve matters of public policy and some complexity. “May” and “peut” are needed to allow for the flexibility to respond to those considerations that prompt the power. When a power is drafted using the term “shall,” it is a mechanical power, such that either the circumstances that warrant it exist or they do not. It is a simple matter to determine whether they exist.

In this case, we would suggest that the circumstances underlying the exercise of the power may be complex. They involve questions about what an instrument of a legislative nature is. That complexity justifies the need for some flexibility and discretion in the exercise of this power.

Senator Beaudoin: You prefer “may.”

Mr. Keyes: Yes, that is correct.

Senator Beaudoin: It is more advantageous, in a way.

remplacer, aux lignes 13 et 14, qui suivent immédiatement la dernière, par ce qui suit: «doit, par règlement, l’abroger et le réédicter dans les deux langues officielles dans les trois ans suivant l’entrée en vigueur de la présente loi, sans que soit.»

Le sénateur Beaudoin: La question de savoir s’il s’agit d’une disposition impérative ou indicative suscite un débat. Nous allons admettre que le mot «peut» est acceptable.

La présidente: Nous sommes à l’article 4, page 2, lignes 13 et 14. Il s’agit d’une courte disposition.

Le sénateur Beaudoin: Aux lignes 13 et 14, nous avons proposé: «doit, par règlement, l’abroger et le réédicter». Je ne crois pas que le mot «doit» soit nécessaire.

Le sénateur Joyal: Nous proposons le mot «doit» au lieu du mot «peut».

La présidente: C’est votre modification, sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Je sais.

La présidente: Sénateur Joyal, vous devriez peut-être laisser au sénateur Beaudoin le soin de défendre sa proposition au lieu de lui mettre des mots dans la bouche.

Le sénateur Beaudoin: Il y a peut-être un détail qui m’échappe. À la réflexion, le mot «doit» n’est pas nécessaire. Le mot «peut» est peut-être acceptable. Si, de votre côté, vous proposez le mot «doit», j’aimerais savoir pourquoi.

Le sénateur Joyal: Nous ne proposons pas de mot. Je ne propose rien du tout. Il est important que les spécialistes que nous avons avec nous aujourd’hui commentent la question que nous avons soulevée autour de la table. Puisque les témoins ont entendu les discussions que nous avons eues à ce sujet, il serait peut-être intéressant de les entendre sur le maintien des lignes en question et sur la non-substitution du mot «peut» par le mot «doit».

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement, ministère de la Justice: À mon avis, le maintien du mot «peut» se justifie de deux façons. On confère des pouvoirs au gouverneur en conseil en raison du jugement exigé. De façon générale, il s’agit de questions d’une certaine complexité relevant de la politique publique. On doit conserver les mots «may» et «peut» pour conserver la marge de manœuvre nécessaire pour réagir aux considérations à l’origine des pouvoirs. Lorsque des pouvoirs sont définis à l’aide du mot «doit», on a affaire à des pouvoirs mécaniques. Les circonstances justifient leur existence ou non. Il s’agit simplement d’établir s’ils existent.

Dans le cas présent, nous sommes d’avis que les circonstances qui sous-tendent l’exercice des pouvoirs peuvent être complexes. Elles soulèvent des questions sur ce qu’est un texte de nature législative. La complexité du problème justifie le maintien d’une certaine marge de manœuvre et d’une certaine discrétion dans l’exercice des pouvoirs.

Le sénateur Beaudoin: Vous préférez «peut».

M. Keyes: Oui, exactement.

Le sénateur Beaudoin: C’est plus avantageux, en un sens.

Senator Moore: It is more flexible.

Senator Fraser: I thought it was logical, when you look at the package of amendments that Senator Beaudoin has proposed, that that one be presented out of order, in terms of where it falls on the pages. It would be looked at in the light of the proposed amendment that precedes it. If the first of those amendments —

The Chairman: I have reordered the package.

Senator Fraser: I did not have the nerve to do that. If this committee were to adopt the proposed amendment that upon the expiration of three years after this act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed, there would be no need to consider the question of “shall” or “may.” That issue would become academic. It is the same time period — three years.

On the other hand, if we did not adopt that —

Senator Beaudoin: That is the only debate we have. It is three and five years.

Senator Fraser: Perhaps we should postpone it. I like the order in which Senator Beaudoin presented these. It makes sense to me.

The Chairman: Is it agreed that we will come back to this when we get to that stage in our discussion?

Some Senators: Yes.

The Chairman: The next one is clause 4, page 3. The next government amendment is again on clause 4, page 2, and replaces lines 29 to 37 with “unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.”

Senator Beaudoin: I am strongly in favour.

Senator Joyal: It should be on the record, and the witness may speak on this, as I see our colleague, Senator Cools, was very concerned about retroactivity. This addresses the retroactivity issue. Maybe we can have comments from the representative of the Department of Justice?

Mr. Tremblay: Essentially, the concerns that were expressed in committee were that we might have been contemplating the possibility of convicting a person for an offence that had been retroactively “validated,” if we can use that term, under a regulation that was unpublished. There was the additional protection of having to take reasonable steps to bring the substance of the legislative instrument to the notice of that person.

There were substantial discussions around that issue. The motion tabled here essentially eliminates the possibility that any person will be convicted in a prosecution for an offence under

Le sénateur Moore: Plus souple.

Le sénateur Fraser: À l'examen des modifications proposées par le sénateur Beaudoin, je trouvais qu'il était logique que l'une soit présentée sans égard à l'ordre établi, en ce qui a trait à la position dans les pages. On examinera la question à la lumière de la modification proposée qui précède. Si la première de ces modifications...

La présidente: J'ai refait l'ordre des propositions.

Le sénateur Fraser: Je n'aurais jamais eu le culot de le faire. Si le comité devait adopter la modification proposée selon laquelle, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur du texte de loi, tout texte législatif visé au paragraphe (1) n'ayant pas été réédité dans les deux langues officielles serait abrogé, on n'aurait pas à se pencher sur la question du «doit» ou du «peut». La question serait alors toute théorique. On a affaire à la même période — trois ans.

Si, par ailleurs, nous n'adoptons pas cette...

Le sénateur Beaudoin: C'est la seule question dont nous débattons. Trois ans et cinq ans.

Le sénateur Fraser: Peut-être devrions-nous suspendre la discussion. L'ordre dans lequel le sénateur Beaudoin a présenté ses modifications me plaît. Il a un sens à mes yeux.

La présidente: Est-on d'accord pour revenir sur cette question lorsque nous en serons là dans nos discussions?

Des voix: D'accord.

La présidente: La prochaine modification porte sur l'article 4, à la page 3. La prochaine modification proposée par le gouvernement a trait, une fois de plus, à l'article 4, page 2. On propose que la disposition soit modifiée, par substitution, aux lignes 23 à 35, de ce qui suit: «Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.»

Le sénateur Beaudoin: J'y suis fortement favorable.

Le sénateur Joyal: On devrait mentionner cette question aux fins du compte rendu et inviter le témoin à dire un mot de cette question puisque notre collègue, la sénateur Cools, a fait état de vives inquiétudes au sujet de la rétroactivité. Le disposition répond au problème de la rétroactivité. Peut-être pourrions-nous entendre le représentant du ministère de la Justice à ce sujet?

M. Tremblay: Essentiellement, les préoccupations exprimées par le comité avaient trait au fait qu'une personne aurait peut-être pu être condamnée pour une infraction «validée» de façon rétroactive, si je peux me permettre, aux termes d'un règlement inédit. Il y avait la garantie additionnelle selon laquelle il fallait que des mesures raisonnables aient été prises pour porter le fond du texte législatif à l'attention de la personne.

Cette question a fait l'objet de discussions substantielles. On a déposé ici la motion qui a pour effet d'éliminer la possibilité qu'une personne soit condamnée au terme d'une poursuite pour

one of these retroactively validated regulations. The only prosecutions leading to a conviction that could take place under this current draft are those that occur after the new regulation is enacted and published in both official languages.

Senator Beaudoin: Does this mean paragraph 2 is out?

Mr. Tremblay: Paragraph 3(b) is gone. The motion replaces lines 29 to 37, which are currently labelled 3(a) and (b), with the shorter text you have here.

The Chairman: The next government amendment is to clause 6. I suggest we deal with the ones that Senator Beaudoin has put before us on clause 4, on page 3, and come back to the one that Senator Fraser was concerned about on clause 4, on page 2.

Senator Cools: I am not sure I understand what we are doing. Are we in clause by clause?

The Chairman: We are not. The committee agreed to look at the government amendments and the ones we know Senator Beaudoin is going to propose at the same time. Senator Beaudoin has agreed with the government ones so far, and has in effect withdrawn his. We are now coming to a different situation. We will do clause-by-clause tomorrow morning.

Senator Cools: Is this a preliminary look?

The Chairman: This is a preliminary look at the whole thing.

Senator Beaudoin: Clause 4, page 3. What we propose is that upon the expiration of three years after this act comes into force, the legislative instrument described in subsection 1 that has not been re-enacted in both official languages is repealed. There is a certain logic there. I would like to hear from the justice department.

Mr. Keyes: This amendment was inspired by comments from representatives of the standing joint committee, based on section 32 of the Statutory Instruments Act as it was originally enacted in 1970.

I would like to point out an important difference between that act and the bill here. The purpose of the Statutory Instruments Act was to deal with the body of regulations that were then in force.

The bill before you has a different scope. It reaches into the past. Many of the instruments it is dealing with were made in the past, and some have already been repealed. Our concern with the breadth of your proposed amendment is that it may not be clear what the impact is, particularly on instruments both made and repealed in the past. We are concerned that somehow it may be interpreted as disturbing transactions that have come and gone under those old regulations that are no longer in force.

une infraction à un règlement validé rétroactivement. En vertu du libellé actuel, les seules poursuites pouvant déboucher sur une condamnation sont celles qui surviennent après l'édictation et la publication de la nouvelle disposition réglementaire dans les deux langues officielles.

Le sénateur Beaudoin: Cela signifie-t-il la suppression du paragraphe (2)?

M. Tremblay: L'alinéa 3b) disparaît. La motion entraîne la substitution, aux lignes 23 à 35, qui correspondent actuellement aux alinéas 3a) et b), du texte plus court que vous avez ici.

La présidente: La prochaine proposition du gouvernement porte sur l'article 6. Je propose que nous étudions d'abord celles que le sénateur Beaudoin a présentées en rapport avec l'article 4, à la page 3, avant de revenir à celle qui préoccupait le sénateur Fraser relativement à l'article 4, à la page 2.

Le sénateur Cools: Je ne suis pas certaine de comprendre ce que nous faisons. Sommes-nous au stade de l'étude article par article?

La présidente: Non. Le comité a accepté d'examiner les modifications avancées par le gouvernement et celles que le sénateur Beaudoin, nous le savons, présentera au même moment. Jusqu'ici, le sénateur Beaudoin a été d'accord avec le gouvernement et a, dans les faits, retiré les siennes. Nous allons bientôt être face à une situation différente. C'est demain matin que nous allons procéder à l'étude article par article.

Le sénateur Cools: Il s'agit d'un examen préliminaire?

La présidente: Il s'agit d'un examen préliminaire de toute la question.

Le sénateur Beaudoin: Article 4, page 3. Ce que nous proposons, c'est que, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur du projet de loi, le texte législatif visé au paragraphe (1) n'ayant pas été réédité dans les deux langues officielles soit abrogé. Il y a là une certaine logique. J'aimerais entendre le ministère de la Justice à ce sujet.

M. Keyes: La modification a été inspirée par des commentaires de représentants du comité mixte permanent, lesquels portent sur l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires, telle qu'elle a été édictée à l'origine en 1970.

Je tiens à souligner une différence importante entre cette loi et le projet de loi que nous avons ici. La Loi sur les textes réglementaires avait pour but les dispositions réglementaires qui existaient à l'époque.

La portée du projet de loi à l'étude est différente. Ses effets se font sentir dans le passé. Bon nombre de textes auxquels il se rapporte ont été établis dans le passé, et certains ont déjà été abrogés. Ce qui nous inquiète à propos de l'étendue de la modification que vous proposez, c'est qu'on ne définit peut-être pas clairement ce que sera l'impact, en particulier relativement au texte établi et abrogé dans le passé. Ce que nous craignons, c'est qu'on considère qu'il a une incidence sur les transactions qui ont existé avant de disparaître aux termes d'anciens règlements qui ne sont plus en application.

We are concerned that your amendment is, at the very least, too far reaching, in that it may repeal for a second time instruments that have already been repealed.

Senator Beaudoin: Were all of them repealed?

Mr. Keyes: In the Statutory Instruments Act? It only dealt with instruments that were in force in 1971, when the act came into force.

Senator Fraser: Addressing this particular point, it seems there might be a different form of words. If you can persuade us that we are talking about real damage being done to contracts that were valid and have successor consequences today that would suddenly be voided because of this clause, perhaps we could find a way to reword it.

My fundamental position, which I think this amendment essentially meets, is that if they were not valid, then at a given point in time — and that too perhaps would be open to negotiation; maybe three years is not quite enough time — if it has not been fixed, it should not be considered to be still available. I do not think we should be giving ourselves wiggle room and loopholes to avoid meeting our constitutional responsibilities. I did not think the governments of Quebec or Manitoba should have been given that wiggle room, and I certainly do not think the Government of Canada should be given it either.

It is a matter of principle, as far as I am concerned, and of consistency. This Parliament — this institution — stood strongly behind our rigorous application of the constitutional requirements when it was the provinces that were affected.

I do not want to argue in favour of double standards. If we are rigorous with others, we should be rigorous with ourselves. As to the precise terms, that, I think, is open to discussion. Maybe three years is not enough. I would not want to see it go beyond five, but maybe there needs to be a little adjustment to avoid actual damage being done to citizens of Canada in the case of repealed instruments that you were talking about. On the basic principle, I think this is a truly excellent approach.

Senator Beaudoin: I agree with you that the question of three years or five years is debateable. If it needs to be five years, I think that is fine.

I agree with your first point, Senator Fraser. We cannot do that with the Constitution because it is the law of the land. We have to comply, whatever the cost.

If you convince me that we need five years, I will vote for that. However, like Senator Fraser, I want to ensure that we respect the Constitution.

Nous craignons que la modification que vous proposez ait une trop grande portée, en ce sens qu'elle peut entraîner la deuxième abrogation de textes qui l'ont déjà été.

Le sénateur Beaudoin: L'ont-ils tous été?

M. Keyes: Dans la Loi sur les textes réglementaires? Elle ne porte que sur les textes qui étaient en application en 1971, au moment de son entrée en vigueur.

Le sénateur Fraser: À ce propos, il existe peut-être une forme de mots différente. Si vous réussissez à nous convaincre que nous avons véritablement affaire ici à des préjudices réels portés à des contrats qui étaient valides et qui ont aujourd'hui des conséquences sur leurs successeurs qui risquent, du jour au lendemain, d'être déclarés nuls et nonavenus en raison de cette disposition, peut-être pourrions-nous trouver un moyen de la reformuler.

Ma position fondamentale, à laquelle, me semble-t-il, la modification répond essentiellement, c'est pour que les textes en question, s'ils n'étaient pas valides et qu'on n'a rien fait pour régulariser la situation, on devrait, tôt ou tard — ce qui pourrait faire l'objet de négociations, et peut-être trois ans ne représentent-ils pas un délai suffisant — considérer qu'ils ne sont plus disponibles. Je ne crois pas que nous devrions nous ménager des échappatoires et nous donner les coudées franches pour éviter de respecter nos responsabilités constitutionnelles. Je ne pense pas qu'on aurait dû donner aux gouvernements du Québec ou du Manitoba une telle marge de manœuvre, il est certain que je ne pense pas que le gouvernement du Canada devrait en bénéficier.

C'est, en ce qui me concerne, une question de principe et d'uniformité. Le Parlement — l'institution — a soutenu fermement l'application rigoureuse des obligations constitutionnelles lorsque des provinces étaient touchées.

Je ne veux pas défendre l'adoption d'une politique de deux poids, deux mesures. Si nous sommes rigoureux avec d'autres, nous devrions l'être aussi avec nous-mêmes. Quant à la formulation précise, elle est, je pense, sujette à discussion. Peut-être un délai de trois ans n'est-il pas suffisant. Je ne voudrais pas qu'on aille au-delà de cinq ans, mais peut-être devrait-on effectuer un rajustement mineur pour éviter que des préjudices réels ne soient causés à des Canadiens, dans les cas de textes abrogés auxquels vous avez fait référence. Sur le plan du principe fondamental, je pense qu'il s'agit d'une excellente approche.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous pour dire que la question du délai de trois ans ou de cinq ans est sujette à discussion. S'il faut retenir un délai de cinq ans, je n'y vois pas d'inconvénient.

Je suis d'accord avec le premier point que vous avez soulevé, sénateur Fraser. Nous ne pouvons pas agir de la sorte en rapport avec la Constitution, parce qu'il s'agit de la loi du pays. Nous devons nous y conformer, coûte que coûte.

Si vous réussissez à me convaincre qu'il faut un délai de cinq ans, je donnerai mon accord. Cependant, à l'instar du sénateur Fraser, je tiens à ce que nous respections la Constitution.

Senator Cools: I have some concerns and I am not sure if they are procedural. It seems that before we proceed to contemplating amendments, this committee should spend some time considering whether the issues are properly before Parliament. We are being asked to vote for something that is not before us. Perhaps these witnesses could explain to us what form of bill this is that asks Parliament to vote on proposals not before it, and on what authority the ministers are bringing it before us. I would suspect that there is no parliamentary authority for a bill of this form. I could develop some very sophisticated arguments that this is not a bill at all because the proposal that Parliament is being asked to give its opinion of, and its judgment on, is not contained in it.

For anything to become a law of Canada, it should have three readings in each chamber and then the assent of Her Majesty. We are being asked to vote on something that has not had one reading, let alone six, in the two houses.

The Chairman: This is a Senate bill and it is properly before us. It has had two readings in the Senate chamber and is framework legislation, just like almost any other bill before us.

Senator Cools: It is not. This is why I am asking these questions. We are asked to vote on something that is not before us or contained in the bill. An act of Parliament is what we see on the paper. We are being asked to pass a century of instruments. Those instruments should be before us. We are not an imperial body and so we do not make declarations — this is hereby enacted.

The Chairman: Excuse me, Senator Cools, perhaps we will allow these gentlemen to answer.

Senator Cools: I would like to know your constitutional and parliamentary authority for this form of bill, and I would like you to tell me what form of bill this is.

Mr. Keyes: The constitutional authority is the same as that that underpins all the instruments that were purportedly made. That is the substantive authority. If an instrument is made under a federal statute, we assume that the authority for that statute existed, and we are relying on that authority.

Now, as to your point that there is little detail in this, I would suggest that this is not an unusual bill. In my experience, about every two or three years, bills of this nature are presented and passed by Parliament that validate instruments that, for one reason or another, were defectively made. Often, that is because there was a defect in the process of making them, or sometimes in the substantive authority. Therefore, the object of the bill is to provide that authority, but also to validate the things that were done in the past when the authority was lacking.

Le sénateur Cools: J'ai certaines inquiétudes, et j'ignore si elles ont trait à la procédure. Avant d'envisager des modifications, le comité, me semble-t-il, devrait pendant un certain temps se demander si les problèmes en question sont adéquatement soumis à l'attention du Parlement. On nous demande de voter sur des questions qui ne nous ont pas été soumises. Peut-être les témoins pourraient-ils nous expliquer à quel genre de projet de loi on a affaire lorsqu'on invite le Parlement à voter sur des propositions qui ne lui ont pas été soumises et en vertu de quel pouvoir les ministres nous les renvoient. Pour ma part, je suis d'avis qu'il n'y a pas d'autorisation parlementaire pour un projet de loi présenté sous cette forme. Je pourrais, au moyen d'arguments des plus raffinés, montrer qu'il ne s'agit pas du tout d'un projet de loi puisque la proposition sur laquelle on demande au Parlement de se prononcer et qu'on l'invite à juger n'en fait pas partie.

Pour qu'un texte quelconque ait force de loi au Canada, il doit faire l'objet de trois lectures dans chacune des chambres, puis obtenir la sanction de Sa Majesté. Nous sommes appelés à mettre aux voix un texte qui n'a pas eu droit à une seule lecture, encore moins six, dans les deux chambres.

La présidente: Voici un projet de loi du Sénat qui nous est confié comme il se doit. Il a eu droit à deux lectures au Sénat; il s'agit d'une loi-cadre, tout comme la plupart des lois qui nous sont proposées.

Le sénateur Cools: Il ne s'agit pas d'une loi-cadre. C'est la raison pour laquelle je pose ces questions. Nous sommes appelés à mettre aux voix un texte que nous n'avons pas devant les yeux, que ce projet de loi ne renferme pas. Les textes de loi que nous adoptons au Parlement sont imprimés sur le document qui nous est remis. Nous sommes appelés à adopter l'équivalent d'un siècle de textes législatifs. Or, les textes en question devraient nous être remis. Nous ne formons pas un organe impérial habilité à décréter: par les présentes, nous édictons...

La présidente: Je vous prie de m'excuser, sénateur Cools; nous pourrions permettre à ces messieurs de répondre.

Le sénateur Cools: J'aimerais savoir quelle autorité constitutionnelle et parlementaire vous invoquez pour justifier un projet de loi de cette nature; et j'aimerais que vous me disiez de quelle nature est ce projet de loi.

M. Keyes: L'autorité constitutionnelle est la même que celle qui fonde tous les textes qui sont censément adoptés. Voilà pour le fondement. Si un texte est établi dans le cadre d'une loi fédérale, nous présumons que l'autorité qui le fonde existe, et nous l'invoquons.

Bon, pour ce qui est de dire que les données manquent dans cette histoire, je dirais qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi inusité. Si mon souvenir est bon, toutes les deux ou trois années, des projets de loi de cette nature sont déposés au Parlement, et ils sont adoptés, pour donner valeur à des textes qui, pour une raison ou une autre, comportent un vice. Souvent, c'est qu'il y a eu un vice de procédure; parfois, c'est le fondement du projet de loi lui-même qui pose problème. Le projet de loi vise donc à établir ce fondement, mais uniquement pour valider les textes dans les cas où, par le passé, l'autorité voulue faisait défaut.

In those cases, we typically do not reproduce the terms of those instruments, but rather the registration numbers are referred to and cited. In this bill, we are basically taking the same approach. We are trying to identify what those are and to validate them.

Senator Cools: I understand you to say that we have passed several other re-enactment bills before. In this bill, the word in clause 3(1) is “re-enactment.” You are saying to me that this sort of thing is common.

Mr. Keyes: I would not say it is very common, but there are a number of examples of legislation that I would describe as “validating.” We have recognized that there is some legal defect with certain instruments and the legislation is intended to correct that.

The Chairman: Senator Cools, I would add that we are attempting to fix delegated legislation — not legislation itself. That is what regulations are. I cannot see that there is anything wrong with giving a minister the power to fix the laws, the substance of which was delegated in the first place.

Senator Cools: This bill does not do that. I would have no problem with giving the Governor in Council the power to fix or correct subordinated or delegated legislation.

This bill makes a declaration of a re-enactment without telling Parliament what it is that is being enacted. We have to understand what an act of Parliament is and what “enactment” means.

When something is enacted in Parliament, for example, “that this grey-haired senator shall now be viewed as a black-haired senator,” that proposal is contained in the bill and Parliament’s approval is sought. This is not the case with this bill. This is highly irregular. I want to know the authorities. There are hosts of parliamentary authorities that one looks to constitutionally when one frames legislation. At the time that the BNA was being framed —

The Chairman: Thank you. Senator Fraser on this point, and then I believe Mr. Newman —

Senator Cools: I want to know.

The Chairman: Senator Cools, we are attempting to get some answers for you.

Senator Fraser: I would simply observe that there is no question here of any text that has not already been enacted in one official language. We are not giving a blank cheque to anybody. Every text to which this bill refers exists already and has been duly adopted, except for the linguistic element. Every other aspect has gone through all the normal rigorous processes.

Senator Cools: I have no problem with that whatsoever.

Mr. Newman: This bill, as you mentioned, senator, addresses delegated legislation or subordinate legislation. In terms of the constitutional authority and the administrative law support for

Dans ces cas, d’ordinaire, nous reproduisons non pas les termes, mais plutôt les numéros d’inscription cités. Dans le cas qui nous occupe, nous adoptons essentiellement la même approche. Nous essayons d’établir de quels textes il s’agit pour ensuite les valider.

Le sénateur Cools: Si je ne m’abuse, vous dites que nous avons déjà adopté plusieurs projets de loi de réédiction. Dans ce projet de loi, c’est le terme «réédicé» qui est employé au paragraphe 3(1). Vous me dites que cela est monnaie courante.

M. Keyes: Je ne dirais pas que c’est très courant, mais il existe plusieurs exemples de lois que je qualifierais de «validantes». Nous avons reconnu que, sur le plan juridique, certains textes comportent un vice; ce projet de loi vise à corriger la situation.

La présidente: Sénateur Cools, j’ajouterais que nous essayons de corriger des législations subordonnées — et non pas les lois elles-mêmes. C’est la nature d’un règlement. Je ne vois pas en quoi nous aurions tort d’habiliter un ministre à corriger des lois dont le fond a fait, au départ, l’objet d’une délégation.

Le sénateur Cools: Le projet de loi ne fait pas cela. Je n’hésiterais pas du tout à accorder au gouverneur en conseil le pouvoir de corriger la législation subordonnée ou déléguée.

Ce projet de loi déclare que les textes sont réédicés sans révéler au Parlement ce qui, au fait, est édicé. Nous devons comprendre la manière dont se conçoit une loi et le sens qu’il faut prêter au terme «édicé».

Quant le Parlement édicte une loi — par exemple, le sénateur aux cheveux gris que vous avez devant les yeux sera désormais considéré comme un sénateur aux cheveux noirs — la proposition énoncée se trouve dans le projet de loi lui-même, et le Parlement est appelé à y donner son approbation. Ce n’est pas le cas du projet de loi dont il est question ici. Nous nous éloignons beaucoup de l’usage. Je souhaite savoir en quoi la démarche est fondée. Il existe toute une série de textes habilitants qui fondent le Parlement, sur le plan constitutionnel, quand il conçoit une loi. À l’époque où l’AANB était en voie de conception...

La présidente: Merci. Le sénateur Fraser, à ce sujet, puis, je crois, M. Newman...

Le sénateur Cools: Je souhaiterais savoir.

La présidente: Sénateur Cools, nous essayons d’obtenir des réponses à vos questions.

Le sénateur Fraser: Je ferai simplement remarquer qu’il n’est jamais question ici d’un texte qui n’aurait pas déjà été édicé dans une langue officielle. Nous ne donnons carte blanche à personne. Tous les textes auxquels renvoie ce projet de loi existent déjà et ont été adoptés en bonne et due forme, mis à part l’élément linguistique. Sous tous les autres aspects, le législateur y a appliqué les critères rigoureux qui sont l’usage.

Le sénateur Cools: Cela ne me pose aucune difficulté.

M. Newman: Ce projet de loi, comme vous l’avez mentionné, sénateur, traite d’une législation déléguée, ou législation subordonnée. Quant à l’autorité constitutionnelle et au droit

this, Parliament is supreme within its jurisdiction under section 91 of the Constitution Act, 1867. Parliament has chosen, through various statutes, to delegate some of its legislative powers to subordinate bodies. Through this proposed legislation, Parliament is correcting some of the errors of its subordinates. Only Parliament is in a position to do that. As some of them no longer exist for various reasons, it would be awkward to try to re-establish each of these instruments. We are re-enacting regulations, subordinate legislation, not acts of Parliament.

Senator Cools: This is an act of Parliament that is being used as an imperial declaration.

Mr. Newman: Parliament, in its authority, is doing this.

Senator Cools: That is the whole point. It is not telling us what it is asking Parliament to approve.

Mr. Newman: Parliament is saying — if Parliament enacts this proposed legislation — that legislative instruments coming within the definition here will be re-enacted.

Senator Cools: I read that carefully. I am saying to you there is no such parliamentary precedent for this sort of declaration.

The Chairman: What you are raising here is a point of order. At this point, we are trying to go through what will probably be amendments to this particular bill, which is properly before us because the Senate of Canada has sent it to us.

I believe we are not getting too far with this discussion. We should carry on considering the amendments that are before us.

Senator Cools: I would submit that if we are not getting answers, maybe we should get some witnesses who can give us some.

Senator Bryden: If I can make an observation, I find it rather late in the game for a member of the committee to raise what in legal terms would be a preliminary objection as to why we are here. This has been going on for weeks and months. It went through first and second reading in the Senate, and if you want to oppose it in its entirety, you will have an opportunity on third reading.

Many people have put much effort into this, and they believe that what we are doing is simply attempting to enact legislation regarding instruments that have occurred in the past that did not conform to our requirements that they be in both official languages. That is basically what we are doing.

If you have a technical problem with it, let us defeat it on the floor of the Senate when it comes for third reading. It is unfair for you to show up here today, after weeks of work, and you are member of the committee —

administratif qui viennent fonder la démarche, le Parlement est souverain dans les champs d'action décrits à l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867. Par l'entremise de divers statuts, le Parlement a choisi de déléguer certains de ses pouvoirs législatifs à des organes subordonnés. Par la voie du projet de loi proposé ici, le Parlement corrige certaines des erreurs commises par ses organes subordonnés. Seul le Parlement est en position de le faire. Comme certains organes n'existent plus pour une raison ou une autre, il serait maladroit d'essayer de rétablir chacun des textes en question. Nous réédiquons des règlements, des textes d'application, et non pas des lois.

Le sénateur Cools: C'est une déclaration impériale travestie en projet de loi.

M. Newman: Le Parlement est habilité à agir ainsi.

Le sénateur Cools: C'est justement cela. On ne nous dit pas ce que le Parlement est appelé à approuver.

M. Newman: Le Parlement dit — si le Parlement édicte ce projet de loi — que les textes législatifs répondant à la définition donnée seront réédiqués.

Le sénateur Cools: J'ai lu le passage avec soin. Je vous dis qu'il n'y a aucun précédent, au Parlement, pour ce qui est de cette sorte de déclaration.

La présidente: Vous formulez une objection qui se rapporte à la procédure. Au point où nous en sommes, nous essayons d'examiner ce que seront probablement les modifications de ce projet de loi particulier, qui nous a été confié en bonne et due forme: le Sénat du Canada nous l'a envoyé.

Je crois que cette discussion ne va pas trop loin. Nous devrions continuer à examiner les modifications que nous avons devant les yeux.

Le sénateur Cools: Je dirais que si nous n'obtenons pas réponse à nos questions, nous devrions peut-être faire appel à des témoins qui seront en mesure de nous éclairer.

Le sénateur Bryden: Si vous me permettez de faire une observation, je dirais qu'il est un peu tard pour un membre du comité de soulever ce qui, sur le plan juridique, serait une objection préliminaire à la raison d'être de nos travaux. Nos travaux sont en marche depuis des semaines et des mois. Il y a d'abord eu la première lecture et la deuxième lecture au Sénat, et si vous souhaitez vous opposer au projet de loi dans son intégralité, vous aurez l'occasion de le faire au moment de la troisième lecture.

Nombre de gens y ont mis beaucoup d'efforts, et ils croient que nous cherchons simplement à édicter une loi touchant des textes qui, quand ils ont été adoptés, n'étaient pas conformes à une exigence que nous nous donnons, soit qu'ils figurent dans les deux langues officielles. Voilà, essentiellement, ce que nous faisons.

Si vous y voyez un vice de forme, alors rejetons-le au Sénat au moment de la troisième lecture. Il est injuste que vous arriviez ici aujourd'hui, après des semaines de travail, et vous êtes membre du comité...

Senator Cools: I am sorry, I have raised this issue in this committee. I have raised this issue and it has not yet been answered.

Senator Bryden: You raised it today.

Senator Cools: I have raised it before.

The Chairman: Order. Order, please.

Senator Cools: Check the records.

The Chairman: Order, please!

Senator Cools: Maybe you missed meetings too.

The Chairman: Order, please. Senator Cools has raised this before, to be fair to her. I think the point that Senator Bryden is making is correct. If you believe that this bill is improperly before us, then the place to take issue with that is on the floor of the Senate chamber.

Senator Cools: I have witnesses here from the Department of Justice who were involved in framing this.

The Chairman: Yes, Senator Cools, and they have answered you several times.

Senator Cools: I have not been answered.

The Chairman: Senator Cools, order please. Order!

Senator Cools: Do not talk to me like that.

The Chairman: I am attempting to make this a productive session so that we do not go through exactly the same thing tomorrow morning.

Senator Cools: Oh, we will.

The Chairman: Undoubtedly we will. Senator Cools, if I may complete what I was going to say, please.

I am going to take this as a point of order. I am going to rule it out of order. I am going to ask for the support of the committee to do so.

Are we agreed? We are agreed.

Senator Cools: I would like a formal vote on that by way of a motion.

Senator Fraser: I move that this committee support the chair's ruling on the point of order raised by Senator Cools.

Senator Cools: I did not raise a point of order, nor did I ask the chair to make a ruling on a point of order. It is unfortunate that someone can put words in my mouth. If I had wanted to raise a point of order, I would have. I raised no point of order, and it is extremely out of order for Senator Fraser to make a motion suggesting that I did.

The Chairman: Are we agreed that we will carry on with the discussion of the clauses that are before us? Thank you.

Le sénateur Cools: Je m'excuse, j'ai soulevé la question pendant les travaux du comité. J'ai soulevé cette question, mais je n'ai pas encore obtenu de réponse.

Le sénateur Bryden: Vous l'avez soulevée aujourd'hui.

Le sénateur Cools: Je l'ai soulevée avant.

La présidente: À l'ordre. Je vous en prie, à l'ordre.

Le sénateur Cools: Vérifiez les dossiers.

La présidente: Je vous en prie: à l'ordre!

Le sénateur Cools: Vous avez peut-être aussi passé à côté.

La présidente: Je vous en prie, à l'ordre. Le sénateur Cools a déjà soulevé la question, pour être juste. Je crois que le point que soulève le sénateur Bryden est correct. Si vous croyez que nous n'avons pas raison d'étudier le projet de loi, l'endroit où il faut s'y opposer est la salle du Sénat.

Le sénateur Cools: Je vois ici des témoins du ministère de la Justice qui ont participé à l'élaboration de ce projet de loi.

La présidente: Oui, sénateur Cools, et ils ont répondu à vos questions plusieurs fois.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas obtenu de réponse à mes questions.

La présidente: Sénateur Cools, je vous en prie, à l'ordre. À l'ordre!

Le sénateur Cools: Ne me parlez pas sur ce ton.

La présidente: J'essaie de faire en sorte que nous ayons une séance productive, pour que nous n'ayons pas à rejouer la même pièce tout à fait demain matin.

Le sénateur Cools: Ah, nous allons le faire.

La présidente: Sans aucun doute, nous allons le faire. Sénateur Cools, si vous me permettez de terminer...

J'interprète cela comme une invocation du Règlement. Je rappelle le sénateur au Règlement. Je demanderai au comité des appuis à cet égard.

Est-ce adopté? Adopté.

Le sénateur Cools: J'aimerais que cela soit mis aux voix dans les formes, au moyen d'une motion.

Le sénateur Fraser: Je propose que le comité appuie la décision de la présidente concernant l'invocation du Règlement par le sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas invoqué le Règlement; je n'ai pas non plus demandé à la présidente de trancher une question liée au Règlement. Il est malheureux qu'on puisse me prêter des paroles que je n'ai pas prononcées. Si j'avais voulu invoquer le Règlement, je l'aurais fait. Je n'ai pas invoqué le Règlement, et il est extrêmement déplacé de la part du sénateur Fraser de formuler une motion qui laisse entendre que je l'aurais fait.

La présidente: Convenons-nous de poursuivre la discussion sur les articles du projet de loi que nous avons devant les yeux? Merci.

Senator Cools: I wanted a formal vote, with a roll call.

Senator Fraser: I withdraw my motion. I can rephrase it, if that is your wish, Chair.

Senator Cools: You need an agreement to withdraw your motion.

The Chairman: We do not need seconders in committee.

Senator Fraser: I can withdraw my motion.

The Chairman: I believe Senator Fraser can withdraw her motion. We will carry on with the discussion of these clauses. We are still on clause 4, page 3, with a suggested amendment, subclause 7.

Senator Andreychuk: I had concerns when you were trying to take this bill into areas where something that was supposed to be published had not been published at all, and that was a fundamental flaw that I could not overcome.

Since you have withdrawn that, it seems to me there is still one hurdle left. If I go back to the Manitoba case, which I know the best, your new clause 8 talks about undertaking a comprehensive review of the operation of proposed section 4 and the report. You talk about submitting a report on the review.

Had you said that you would undertake a comprehensive review of delegated legislation that could be caught under this bill, and that you would submit a full and exhaustive review such as that in Manitoba, then I do not think we would need this subclause 7.

I am caught between these two amendments. On the one hand, it says, “upon the expiration of three years after this act, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed.” To me that is obvious. That is the point that Senator Fraser is making and I agree.

I thought the proposed new clause 8 should have been a modality to assess all the regulations to come to that determination. If clause 8 went that far, we would not need proposed subsection (7). If we leave clause 8 as it is, it is simply a report on an operation of a section and does not deal with the enactment of the faulty legislation. Therefore, some kind of subsection (7) is required, whether it should be this one or another one. You are saying that you will undertake a review in five years, and we have an expiration time of three years. Therefore, there is a time-related conundrum.

Are you prepared to look at clause 8 as more than the words obviously state — that it is just a comprehensive review of an operation and a report? On page 2, it simply states that a report on the review will be submitted to that committee. It does not say that it will be a comprehensive review, or that you will analyze all of the legislative instruments, et cetera. There is no finality to this

Le sénateur Cools: Je souhaite qu’il y ait un vote dans les formes avec appel nominal.

Le sénateur Fraser: Je retire ma motion. Je peux la reformuler, si c’est ce que vous souhaitez, madame la présidente.

Le sénateur Cools: Il vous faut l’appui d’autrui pour retirer votre motion.

La présidente: L’appui d’une seconde personne n’est pas nécessaire, en comité.

Le sénateur Fraser: Je peux retirer ma motion.

La présidente: Je crois que le sénateur Fraser peut retirer sa motion. Nous allons poursuivre la discussion sur ces articles. Nous en sommes toujours à l’article 4, page 3, à la modification proposée: le paragraphe (7).

Le sénateur Andreychuk: J’avais des réserves quand vous tentiez d’appliquer ce projet de loi à quelque chose qui n’a jamais été publié même s’il était censé avoir été publié, et c’est là un vice fondamental que je ne pouvais omettre de voir.

Comme vous avez retiré cela, il me semble qu’il reste un obstacle. Si vous permettez qu’on revienne à l’affaire du Manitoba, celle que je connais le mieux... Il est question à votre nouvel article 8, de procéder à un examen approfondi de l’application de l’article 4 qui est proposé et il est question d’un rapport. Vous parlez de la présentation d’un rapport de cet examen.

Si vous aviez dit que vous alliez procéder à un examen approfondi de la législation déléguée provenant de ce projet de loi et que vous alliez en faire un examen exhaustif comme cela s’est fait au Manitoba, alors je crois que ce paragraphe (7) ne serait pas nécessaire.

Je suis prise entre ces deux modifications. D’une part, on dit: «Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n’est pas réédité dans les deux langues officielles dans les trois ans suivant l’entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.» Cela me paraît évident. C’est le raisonnement que fait valoir le sénateur Fraser, et je suis d’accord avec elle.

J’ai cru que le nouvel article 8 qui était proposé devait être une modalité pour évaluer l’ensemble des règlements, pour en arriver là. Si l’article 8 allait jusque-là, le paragraphe (7) qui est proposé ne serait pas nécessaire. Si nous laissons tel quel l’article 8, il s’agit simplement d’un rapport sur l’application d’un article; il ne s’agit pas de l’édiction d’une loi défectueuse. Il faut donc une sorte de paragraphe (7), que ce soit celui-ci ou un autre. Vous dites que vous allez entreprendre un examen dans les cinq ans, et notre délai est de trois ans. Il y a donc un problème pour ce qui touche le temps.

Êtes-vous prêt à voir ce que peut signifier l’article 8 au-delà du sens évident des mots — qu’il s’agisse uniquement d’un examen approfondi de l’application d’un article, et d’un rapport? À la page 2, on dit simplement que les gens vont remettre un rapport de cet examen au comité. On ne dit pas qu’il y aura un examen approfondi, ou que vous allez analyser l’ensemble des textes

report in clause 8 and there is no assurance of a comprehensive review of all the legislative instruments that may be caught under this.

I believe clause 8 needs to be strengthened, or that we need subsection (7), as Senator Beaudoin said.

Senator Fraser: It would work if clause 8 included a commitment to act upon the findings.

Senator Andreychuk: That was the way the situation developed in Manitoba. The undertaking was to go through the legislative instruments and determine which ones were faulty. Obviously there would still be human error, but we would find the substantive ones if there were a comprehensive undertaking to review the legislative instruments and re-enact them. That is my point. Failing that, we need something like a subsection (7).

Mr. Tremblay: I could speak to the spirit of the proposed clause 8. The comprehensive review is referred to in subsection (1). When we study a bill, we look for the intent. In this case, the intent is for the same comprehensive review as that which is discussed in subsection (2). It is just a matter of interpretation. There is a heading that says “review,” there is a clause 1 that says “comprehensive review,” and there is a clause 2 that says “a review is undertaken,” obviously referring to the comprehensive review in clause 1. It is a comprehensive review. We have to look back to see what proposed section 4 deals with. Our intent, to repeat it, is to have the Minister of Justice undertake a comprehensive review of the implementation of clause 4. That would entail a commitment by the Privy Council Office, PCO, along with the justice department, to undertake research with all regulatory authorities so that texts are identified and considered for re-enactment by the Governor in Council. That would be the content of the report. That document would report back to the standing joint committee on the steps that had been taken. Presumably, if there were some concern about the nature of the exercise, then the committee, in full and open session, would have some scrutiny over the process.

We feel this is the type of language to address the concerns raised that the government might sit back and do nothing, coupled with something that is underlying all of this — our commitment to respect the Constitution. This bill does not need to say that we will respect the Constitution because that is a given in the work that we do. Although some have called the good faith of the government into question, I think it is fair to assume that the government will act in good faith and that this bill is being put forth in good faith.

That is an explanation of the content of proposed clause 8. In our view, it meets the concern and is sufficient. We take the point. We understand the concern, and we have our own with clause 4, page 3, as suggested by Senator Beaudoin. Mr. Keyes has expressed these concerns already. We understand the spirit in which it is being presented. We will look at it further in the course

législatifs, et cetera. Le rapport évoqué à l'article 8 ne présente pas de caractère final, et rien ne garantit qu'il y aura un examen approfondi de tous les textes législatifs qui peuvent être visés.

Je crois que l'article 8 doit être renforcé; sinon, nous avons besoin du paragraphe (7), comme l'a affirmé le sénateur Beaudoin.

Le sénateur Fraser: Cela irait si le législateur indiquait, à l'article 8, que l'on s'engage à donner suite aux résultats obtenus.

Le sénateur Andreychuk: C'est comme ça que la situation a évolué au Manitoba. Il s'agissait de passer en revue les textes législatifs et de déterminer lesquels comportaient un vice. Évidemment, il y aura toujours l'erreur humaine, mais nous pourrions repérer les textes importants s'il y avait un examen approfondi des textes législatifs et une réédiction. C'est ce que je voulais faire valoir. Sinon, nous avons besoin d'une mesure comme celle qui est énoncée au paragraphe (7).

M. Tremblay: Je pourrais parler de l'esprit de l'article 8 qui est proposé. C'est au paragraphe (1) qu'il est question de l'examen approfondi. Quand nous étudions le projet de loi, nous essayons de déceler l'intention du législateur. Dans un tel cas, il évoque le même examen approfondi que celui dont il est question au paragraphe (2). C'est seulement une question d'interprétation. Il y a cette rubrique «Examen», il y a l'article 1 qui parle d'un «examen approfondi» et il y a l'article 2, qui dit «dans l'année qui suit le début de son examen...» — visiblement, cela se rapporte à l'examen approfondi dont il est question à l'article 1. C'est l'examen approfondi. Nous devons revoir ce dont il est question à l'article 4 proposé. Notre intention, répétons-le, c'est que le ministre de la Justice procède à un examen approfondi de la mise en œuvre de l'article 4. Cela suppose que le Bureau du Conseil privé — le BCP — ainsi que le ministère de la Justice s'engagent à mettre à contribution toutes les autorisations réglementaires pour trouver les textes visés et permettre au gouverneur en conseil d'en envisager la réédiction. Voilà ce qui se trouverait dans le rapport. Le document signalerait au comité mixte permanent les mesures ayant été prises. Présumément, s'il y avait des réserves à propos de la nature de l'exercice, alors le comité, dans le cadre de ses travaux, en toute liberté, aurait la possibilité d'exercer sa surveillance sur la démarche.

À notre avis, c'est le genre de formulation qu'il faut pour éviter, comme certains s'en préoccupent, que le gouvernement ne fasse rien, sans oublier un principe qui sous-tend toute cette affaire — le fait que nous nous engageons à respecter la Constitution. Il n'est pas nécessaire de dire dans le projet de loi que nous allons respecter la Constitution: dans notre domaine, on le présume. Certains ont mis en doute la bonne foi du gouvernement à cet égard, mais je crois que nous pouvons présumer légitimement qu'il agira de bonne foi et qu'il défend ce projet de loi de bonne foi.

Voilà qui explique la teneur de l'article 8 proposé. À notre avis, il répond aux préoccupations soulevées et est suffisant. Nous comprenons ce que vous dites. Nous comprenons la préoccupation qui est formulée, et nous avons nous aussi une préoccupation dont témoigne l'article 4, page 3, comme l'a laissé entendre le sénateur Beaudoin. M. Keyes a déjà formulé ces

of the evening. I would note at this point that we would not want to have clause 4 applied to texts that have been previously repealed.

The Chairman: Which clause?

Mr. Tremblay: Senator Beaudoin's clause — "upon the expiration of three years..."

The Chairman: That is clause 4.

Mr. Tremblay: Yes, the repeal clause. We would not want it to apply to texts that may have been repealed. We want to ensure that such a clause would not apply retroactively, potentially disturb a past legal situation and introduce new types of difficulties. We would also presumably argue in favour of a longer period of implementation before taking the somewhat drastic step of repealing these instruments.

Senator Andreychuk: Going back to clause 4, I do not see where there is an obligation to do a comprehensive review and go through the texts. It is still permissive, and no doubt you would do it when and how you could. The point that Senator Fraser and others have been making is that there is a duty to do that. If you emphasize the duty in clause 8, then I do not think you need the clause that Senator Beaudoin is proposing. However, if you want to leave clause 8 as it is, then we need such a clause, subject to your reservations about excluding certain situations.

Mr. Tremblay: Given that the Minister of Justice is not before the committee, perhaps we can agree to take both options back to him and bring our views to the committee tomorrow.

Senator Pearson: When you talk about greater certainty, the re-enactment of the legislative instruments under the bill does not revive those instruments. I do not see that addressed anywhere else, and yet this did come up. You were saying that we do not want retroactive penalties or to create new problems.

I can see two problems. I wanted to make sure that we did not revive instruments that had been repealed. It seems important to say that, and I do not see that clarity in the government regulations.

Senator Beaudoin: I agree with Mr. Tremblay. If you correct this situation in clause 8, I will drop that. However, if they do not redraft it, I think the amendment is right.

The Chairman: Senator Beaudoin, you can redraft it yourself to ensure it does not apply to legislative instruments that have already been repealed.

Senator Beaudoin: Perhaps.

préoccupations. Nous comprenons l'esprit dans lequel cela a été présenté. Nous allons étudier la question plus tard, en soirée. Je signalerai que nous ne souhaitons pas que l'article 4 s'applique aux textes ayant déjà été abrogés.

La présidente: De quel article parlez-vous?

M. Tremblay: L'article du sénateur Beaudoin: «Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur...».

La présidente: C'est l'article 4.

M. Tremblay: Oui, l'article sur l'abrogation. Nous ne souhaitons pas qu'il s'applique à des textes qui ont peut-être été abrogés. Nous souhaitons qu'un tel article ne s'applique pas rétroactivement, de telle sorte qu'il viendrait perturber une situation juridique passée et faire naître de nouvelles sortes de difficultés. Présumons que nous serions également en faveur d'une période de mise en œuvre plus longue, avant l'adoption d'une mesure quelque peu radicale, soit l'abrogation de ces textes.

Le sénateur Andreychuk: Pour revenir à l'article 4, je ne vois pas en quoi il y a l'obligation de procéder à un examen approfondi et de passer en revue les textes. C'est encore permissif; sans aucun doute, vous le feriez au moment qui vous convient et de la manière qui vous convient. Ce que le sénateur Fraser et d'autres font valoir, c'est qu'il y a un devoir là. Si vous insistez sur le devoir dont il est question à l'article 8, alors je ne crois pas que nous ayons besoin de l'article que propose le sénateur Beaudoin. Tout de même, si vous souhaitez laisser tel quel l'article 8, alors il nous faut une telle disposition, sans oublier toutefois les réserves que vous pouvez avoir pour ce qui est de l'exclusion de certaines situations.

M. Tremblay: Comme le ministre de la Justice n'est pas présent, nous pourrions convenir de lui faire part des deux options et revenir vous présenter nos vues demain.

Le sénateur Pearson: S'il est question de mieux préciser les termes — la réédiction des textes législatifs dans le cas de ce projet de loi n'aurait pas pour effet de faire remettre en vigueur ces textes. Je ne vois pas où la question est traitée ailleurs; néanmoins, la question s'est présentée. Vous disiez que nous ne souhaitons pas appliquer de sanction rétroactive ou créer des problèmes nouveaux.

Je peux entrevoir deux problèmes. Je veux m'assurer que nous n'allons pas faire renaître des textes qui ont été abrogés. Il me semble important de le dire, et je ne vois pas un tel degré de clarté dans le règlement du gouvernement.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec M. Tremblay. Si vous corrigez la situation à l'article 8, je laisserai tomber. Toutefois, si le législateur ne reformule pas, je crois que la modification s'impose.

La présidente: Sénateur Beaudoin, vous pouvez reformuler la modification vous-même pour vous assurer qu'elle ne s'applique pas aux textes législatifs ayant déjà été abrogés.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être.

Senator Joyal: I want to raise a point of order, taking into account what has transpired. Senator Pearson has raised a question that we can call upon our witnesses to answer before we go back to Senator Beaudoin and Senator Fraser's points, because it is interesting and valid.

Mr. Tremblay: The theory of this bill would, in our estimation, lead a court faced with the issue of an instrument being revived that ought not to have been to say that that was not the purpose. This bill is a corrective measure meant to level the field and make things right, but not to create these other problems. There would be a tendency for the court to approach it in that spirit. I think the references to the Official Languages Act and to the equal effect of both versions lead in that direction. However, that is an interpretation of the spirit of the language.

The specific words that address the issue are at clause 5 of the bill, where we provide that an instrument re-enacted under proposed section 3 or 4 is deemed to be, and to have always been, the legislative instrument it replaces. The next part talks about how it is to be cited. There is a first point, which is deeming the re-enactment to have always been exactly the same as the original text, so if the original text died, this text also dies.

That is sufficient to address another point in Senator Beaudoin's motion at clause 5, page 3, where he has: "For greater certainty, the re-enactment...does not revive those parts of instruments that were repealed, revoked, replaced or inoperative..." We have covered that with proposed section 5. That is also the purpose of citing it in the same way. There is no confusion. If something was labelled "X" originally, it is still called "X." If "X" were no longer with us, that legal fact would be preserved by proposed section 5. We do not see the need for a repetition. It certainly adds another level of clarity to it, but it is to the same effect.

Senator Pearson: These words do not resonate easily with somebody who does not have the legal training.

Senator Fraser: I have been brooding about Senator Andreychuk's thoughts on an expanded and tightened clause 8, which seems to be a process, not a principle. The process is admirable. It says, "Keep us posted on how you are doing." We are always glad to have formal legislative requirements that we be notified of how you are doing.

What it does not address is the fact that at some point, we have to say that our constitutional obligation will no longer remain open-ended for our convenience. There has to be a limit, at which time everything we have not fixed dies. Otherwise, we are trying to wriggle our way out.

Le sénateur Joyal: Je souhaite invoquer le Règlement, compte tenu de ce qui est survenu. Le sénateur Pearson a soulevé une question à laquelle nous pouvons demander à nos témoins de répondre, avant de revenir aux points du sénateur Beaudoin et du sénateur Fraser, parce que c'est intéressant et valable.

M. Tremblay: Théoriquement, à notre avis, ce projet de loi amènerait un tribunal appelé à régler la question d'un texte remis en vigueur qui n'aurait pas dû l'être à affirmer que ce n'était pas là l'intention du législateur. Le projet de loi est une mesure corrective visant à égaliser les chances, à corriger la situation, mais non pas à créer d'autres problèmes. Le tribunal aurait tendance à l'aborder dans cet état d'esprit. Je crois que les références à la Loi sur les langues officielles et l'énoncé selon lequel les deux versions ont également force de loi en sont une indication. Tout de même, c'est là une interprétation de l'esprit du projet de loi fondée sur les termes employés.

Les termes employés précisément pour traiter de cette question se trouvent à l'article 5 du projet de loi: nous y disons que le texte réédité est réputé être et avoir toujours été le texte législatif qu'il remplace. Ensuite, il est question de la manière dont il est cité. Voilà un premier élément: le texte est réputé être et avoir toujours été exactement le même qu'au départ, de sorte que si le texte initial ne vaut plus, ce texte-ci, en même temps, ne vaut plus.

Cela suffit pour régler une autre question que l'on retrouve dans la motion du sénateur Beaudoin, à l'article 5, page 3, là où il dit: «il est entendu que la réédiction... n'a pas pour effet de remettre en vigueur les parties de ceux-ci [les textes législatifs] qui ont été abrogés ou remplacés, ou qui étaient inopérants...». Nous avons couvert ce terrain dans l'article 5 proposé. C'est également là l'idée quand nous disons que le texte est cité de la même façon. Il n'y a pas de confusion possible. Si le texte au départ s'appelait «X», son nom demeure «X». Si «X» ne vaut plus, l'article 5 proposé permet de rendre compte de ce fait juridique. Nous ne voyons pas la nécessité de le répéter. Le degré de clarté est certes plus grand, mais l'effet est le même.

Le sénateur Pearson: Ces termes n'ont pas la même résonance dans l'esprit de celui qui n'a pas une formation de juriste.

Le sénateur Fraser: Je médite depuis un certain temps sur les idées que fait valoir le sénateur Andreychuk quant à l'élargissement et au resserrement de l'article 8, qui semble être un processus et non pas un principe. Le processus est admirable: il s'agit de dire «tenez-nous au courant de ce que vous faites.» Nous sommes toujours heureux de voir adopter en bonne et due forme les exigences législatives selon lesquelles nous avons droit à un bilan de ce que vous êtes en train de faire.

Ce qui est oublié, c'est que, à un moment donné, nous devons affirmer que notre obligation constitutionnelle ne demeure pas ouverte à jamais, pour être respectée quand ce sera commode pour nous. Il doit y avoir une limite, un délai au-delà duquel ce qui n'est pas corrigé tombe. Sinon, c'est une sorte d'esquive de notre part.

If there are not many regulations to which this applies, so much the better. If it turns out there are quite a few, it is all the more important that we live up to our constitutional duty. However, that duty cannot be evaded just because it would be more convenient.

That is what clauses 4 and 8 seem to do, as currently drafted. They allow the government to move at its own convenience.

I do not think that is good enough.

Senator Joyal: Senator Fraser's second intervention will give our witnesses an opportunity to comment on the implications of the Manitoba ruling on the federal government's constitutional obligation to respect both languages in its legislative and regulatory activities. When the government concerned realizes that for all kinds of good reasons, which are understood against a historical background, that that did not happen, what is the nature of their constitutional duty to put this house in order? That is, essentially, the extent of the interpretation of the time given for this to be corrected, because this bill is remedial. It is to correct some defects that we think might exist, or certainly do exist, but we do not know to what extent. We have the Manitoba case, in which it was very difficult for the government to see that all its legislation was unconstitutional. I cannot imagine a worse scenario.

That is not the case for the federal government; we are not in a worst-case scenario. You and other witnesses have been telling us that there are a certain number of them, but it might be limited. They are buried in the history of our country. We understand that, as would any reasonable judge. However, a judge would like to be convinced that the time frame given to the government to take those corrective steps is also reasonable. How do you define that time frame in your reading of the obligation on the government?

Mr. Newman: Let us take your point. In the original Manitoba case, and by that I mean the *Forest* decision, which was rendered on December 13, 1979, the Supreme Court confirmed the invalidation of the Official Language Act of Manitoba, as decided by their court of appeal.

Manitoba turned around and the next year enacted a bill that purported to put both languages on an equal footing, although making it clear, from some of the provisions, that English was "more equal" than French. This was one of the questions later put to the Supreme Court in the Manitoba language rights reference. Rather than dealing with the backlog, it got worse through that period, as the reports of the Commissioner of Official Languages demonstrate.

When the second case arose, the federal government decided to take a reference to the Supreme Court. This was in 1984, after an attempt was made to produce a constitutional amendment through the section 43 procedure to resolve this translation backlog in return for certain services and communications in both

Si cela ne s'applique pas à un grand nombre de règlements, tant mieux. Si jamais cela s'applique bon nombre, il importe justement que nous nous acquittions de notre devoir constitutionnel. Nous ne pouvons éluder ce devoir simplement parce qu'il serait plus commode pour nous de le faire.

C'est ce que semblent accomplir les articles 4 et 8, sous leur forme actuelle. Ils permettent au gouvernement d'y aller au rythme qui lui convient.

Cela me paraît insuffisant.

Le sénateur Joyal: La deuxième intervention du sénateur Fraser permettra à nos témoins de commenter les conséquences de la décision manitobaine sur l'obligation constitutionnelle qu'a le gouvernement fédéral de respecter les deux langues dans le cadre de ses activités législatives et réglementaires. Quand le gouvernement touché prend conscience du fait que, pour toutes sortes de bonnes raisons, qu'il faut situer dans un contexte historique, cela ne s'est pas fait, quelle est la nature du devoir constitutionnel qui entre en jeu quand il s'agit de mettre tout cela en ordre? Autrement dit, essentiellement, quel temps faut-il accorder pour que cela soit corrigé, car il s'agit d'un projet de loi correctif. Il vise à corriger certains vices qui, selon nous, existent peut-être ou existent certainement, mais nous ne savons pas jusqu'à quel point il faut aller. Nous sommes conscients de l'affaire du Manitoba, où le gouvernement a éprouvé beaucoup de difficultés à voir que sa législation n'était pas constitutionnelle. Je ne saurais imaginer un pire scénario.

Ce n'est pas le cas du gouvernement fédéral; nous ne retrouvons pas dans le pire des scénarios possibles. Vous, et d'autres témoins, nous dites qu'il y a un certain nombre de cas, mais que c'est peut-être limité. C'est enfoui dans l'histoire de notre pays. Nous comprenons cela, comme le comprendrait tout juge raisonnable. Par contre, un jury aimerait bien être convaincu du fait que le délai accordé au gouvernement pour adopter les mesures correctives qui s'imposent est également raisonnable. Comment définissez-vous ce délai, d'après la lecture que vous faites de l'obligation imposée au gouvernement?

M. Newman: Prenons votre exemple. Dans l'affaire manitobaine dont il est question au départ, et j'entends par cela la décision dans l'affaire *Forest*, rendue le 13 décembre 1979, la Cour suprême a confirmé la décision de la cour d'appel manitobaine qui avait invalidé la Loi sur la langue officielle.

Le Manitoba, l'année suivante, a réédité un projet de loi qui mettait censément sur un pied d'égalité les deux langues, mais il était clair, à la lecture de certaines des dispositions, que l'anglais était «plus égal» que le français. C'était l'une des questions posées dans le renvoi à la Cour suprême à propos des droits linguistiques au Manitoba. Tout le travail de traduction en fait ne s'est pas concrétisé; plutôt, durant cette période, les choses se sont aggravées, comme en attestent les rapports du Commissaire aux langues officielles.

Quand la deuxième affaire s'est présentée, le gouvernement fédéral a décidé de renvoyer la question à la Cour suprême. C'était en 1984, après une tentative faite pour produire une modification constitutionnelle, par recours à la procédure prévue à l'article 43, visant à régler la question de l'arriéré de traduction,

languages. When that attempt failed, through a bell-ringing episode in 1983 that some of us recall, it went back to the Supreme Court.

The Supreme Court was faced with the same issue it had already dealt with five years earlier. This time, the court said that all the legislation was invalid *ab initio* and always had been.

It also said that its concern with the rule of law was twofold. They wanted to ensure that section 52 of the Constitution Act, 1982, was respected; the Constitution is the supreme law of the land. They also wanted to ensure that section 23 of the Manitoba Act was respected and that enactment in both languages took place.

The second aspect of the rule of law that concerned them just as much was not leaving Manitoba a society without laws.

[Translation]

As a state, we are still governed by the rule of law and as such, the concern was to preserve that rule of law.

[English]

That is why the court refused to set a time limit. It said that Manitoba was in a state of emergency and must re-enact its legislation as soon as possible. It asked them to come back with proof as to how much time was needed. The parties came back before the court and an order was issued in October 1985 giving — off the top of my head, and Senator Beaudoin was also there — three years to Manitoba for the primary legislation and five years for everything else.

Manitoba came back to the Supreme Court in 1992, saying that there were some areas in relation to incorporation by reference that it was still not sure about, and certain types of instruments that may or may not be legislative in character. The court extended its order.

Since then, other instruments have been found to be invalid. We talked about the *Sinclair* case. *Sinclair* dealt with the legislation to amalgamate the two cities of Rouyn-Noranda. There the Supreme Court gave the Quebec legislature a year to resolve that one situation. That was one piece of legislation.

I think a court will look at the issue reasonably. It will want to see that we are moving in the right direction. The point of the new clause 8 that the Minister of Justice is proposing, through us, to this committee is to undertake — it is more than an undertaking; it is an obligation — to conduct a comprehensive review and submit a report to a committee. That again moves in that direction.

We have said that we will look at Senator Beaudoin's proposal for a cut-off date, because I understand the idea of the carrot and the stick, or something of that nature, whereby minds will be

en échange de certains services et certaines communications dans les deux langues. Cette tentative ayant échoué, certains d'entre nous se souviendront de la «crise de la sonnerie», en 1983, l'affaire a été renvoyée à la Cour suprême.

La Cour suprême s'est penchée sur la même question qu'elle avait eue à trancher cinq ans plus tôt. Cette fois-ci, elle a déclaré que la législation dans son ensemble était non valide *ab initio*, qu'elle n'avait jamais été valide.

Il est dit aussi que le souci prêté à la primauté du droit comportait deux aspects. On voulait s'assurer que l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 était respecté; la Constitution est la loi suprême du pays. On voulait également s'assurer que l'article 23 de la loi manitobaine était respecté et que la loi soit édictée dans les deux langues.

Du point de vue de la primauté du droit, le deuxième aspect de la chose qui inquiétait tout autant les gens, c'était que le Manitoba n'en devienne pas une société sans lois.

[Français]

Nous sommes quand même un État de droit. Il y avait donc ce souci de préserver l'État de droit.

[Traduction]

C'est pourquoi le tribunal a refusé d'établir une limite de temps. Il a affirmé que le Manitoba était en état d'urgence et qu'il devait réédicter dès que possible sa législation. Il a demandé qu'on lui fasse la preuve du temps qu'il faudrait pour y arriver. Les parties sont revenues devant le tribunal, qui a ordonné, en octobre 1985 — c'est de mémoire que je dis cela, le sénateur Beaudoin y était aussi — que le Manitoba disposait de trois ans pour faire traduire ses lois de base et de cinq ans pour tout le reste.

S'adressant de nouveau à la Cour suprême en 1992, le Manitoba a affirmé qu'il existait certains champs d'action, en ce qui concerne l'incorporation par renvoi, dont il n'était pas sûr; et certains types de textes qui étaient ou n'étaient peut-être pas de nature législative. Le tribunal a prolongé la durée de son ordonnance.

Depuis, d'autres textes ont été déclarés inopérants. Nous avons parlé de l'affaire *Sinclair*. L'affaire *Sinclair* portait sur une loi visant à fusionner les villes de Rouyn et de Noranda. La Cour suprême a accordé à l'assemblée législative du Québec une année pour régler la situation. C'était un texte de loi en particulier.

Je crois qu'un tribunal étudiera la question raisonnablement. J'aimerais voir que nous avançons dans la bonne direction. L'idée sous-tendant le nouvel article 8 que propose le ministre de la Justice, par notre entremise, à l'intention du comité, c'est que nous entreprenions de — c'est plus qu'une entreprise, c'est une obligation — que nous nous acquittions de l'obligation de procéder à un examen approfondi de l'application de l'article et que nous fassions un rapport au comité. Encore une fois, nous avançons dans la bonne direction.

Nous avons dit que nous avons étudié la date limite que propose le sénateur Beaudoin; je comprends l'idée de la carotte et du bâton, d'une mesure de cette nature, qui fait que les esprits

more concentrated on the review if they know that after a certain date, instruments will be abrogated. We have undertaken to look at that amendment.

Senator Beaudoin: I have no objection to amending proposed section 8. My only argument is it should be somewhere.

Senator Bryden: I am concerned about what is in your proposal, Senator Beaudoin. This is like a guillotine. After a certain time, it is repealed. Whatever was there is gone.

In years gone by, when Canadian Pacific was building its railroad to the West, when people were getting divorces by acts of Parliament, and there were land grants by acts of Parliament, my great grandfather, the Brigadier of the Black Watch, was granted land by such an act. If this goes through, I will no longer own the land I am sitting on and defending with my life because my deed of right is gone — repealed. I do not know whether there is that sort of risk when you have a guillotine that comes down — that is it. I would think there has to be some way — we do it all the time in law — to ensure that people who do not have notice are not affected. I think you are focusing on the public legislation, and we had better comply with our own Constitution, but if this affects individuals' rights from long ago and impacts on current citizens, there must be some way to deal with it. That would be my concern and I ask that you consider it.

Mr. Tremblay: That is the concern I was expressing. It links up with the previous discussion of how a court might examine this issue. We are confident that a court, faced with such an issue, and absent this bill, would say that that was the past. What could the court possibly order the government to do other than enact an Official Languages Act that requires that from 1988 forward this is the way things will be, correct the gazetted versions, and conduct a search of the archives to find any other such text and re-enact it as required?

We do not think the court would say, “and everything else is invalid and we will have to live with this constitutional and legal uncertainty from here on in.” That is why we framed the bill this way and proposed clause 8. If we were to consider, or have our minister consider, a clause with an expiry date, we would not want such a clause to have a retroactive effect. The repeal, if there were to be one, would only have effect going forward in time and would not disturb the past.

Achieving that in legislative drafting terms may be a challenge. We have not examined this issue. We do not know all the possible ramifications, but we are concerned as well by those possible impacts.

seront concentrés sur l'examen s'ils savent qu'après une certaine date, les textes seront abrogés. Nous avons entrepris d'examiner cette modification.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai rien contre l'idée de modifier l'article 8 qui est proposé. Mon seul argument, c'est qu'il faut le faire quelque part.

Le sénateur Bryden: J'ai des réserves au sujet de votre proposition, sénateur Beaudoin. C'est comme une guillotine. Après un certain temps, il y a l'abrogation. Ce qui était là n'est plus.

Il y a de cela bien des années, à l'époque où le Canadien Pacifique construisait son chemin de fer menant vers l'Ouest, quand il fallait que le Parlement adopte une loi pour que les gens puissent divorcer et quand le Parlement adoptait des lois pour consolider des terres, mon arrière-grand-père — brigadier dans la Black Watch — a obtenu des terres grâce à une telle loi. Si le projet de loi est adopté, je ne serai plus propriétaire de la terre que j'habite et que je défends âprement parce que le titre de propriété ne vaut plus — il est abrogé. Je ne sais pas si c'est le genre de risque que l'on court quand il y a cette sorte de guillotine qui tombe — voilà. Je crois qu'il doit y avoir une façon de s'en sortir — nous le faisons tout le temps, en droit, pour nous assurer que les gens qui ne sont pas avisés de la chose ne sont pas touchés par une mesure. Je crois que vous songez surtout aux lois d'intérêt public, et nous ferions mieux de respecter notre propre Constitution, mais si cela touche les droits de particuliers établis de longue date et a une incidence sur les citoyens aujourd'hui, il doit y avoir une façon de procéder. Voilà la préoccupation que je nourris, et je vous demande d'en tenir compte.

M. Tremblay: C'est la préoccupation que je formulais moi-même. Il y a un lien avec la discussion que nous avons eue auparavant sur la façon dont le tribunal examinerait peut-être la question. Nous croyons bien qu'un tribunal, saisi d'une telle question, en l'absence de ce projet de loi, dirait que le passé est le passé. Qu'est-ce que le tribunal pourrait ordonner au gouvernement, autrement que d'édicter une loi sur les langues officielles qui exige que, à partir de 1988, voilà comment les choses se feront — corriger les versions publiées dans les gazettes officielles et procéder à une recherche dans les archives pour repérer tout autre texte de cette nature et le réédicter au besoin?

À notre avis, le tribunal ne dirait pas: «et toutes les autres lois sont inopérantes, et nous allons devoir vivre avec cette incertitude constitutionnelle et juridique, désormais.» Voilà pourquoi nous avons formulé le projet de loi de cette façon et proposé l'article 8. Si nous devons envisager, ou demander à notre ministre d'envisager un article qui comporte une date limite, nous ne voudrions pas que l'article en question ait un effet rétroactif. L'abrogation, s'il y en a une, ne s'appliquerait qu'à l'avenir; le passé ne serait pas touché.

Arriver à rédiger un texte qui se tienne en ce sens est peut-être un défi. Nous n'avons pas examiné la question. Nous ne connaissons pas toutes les conséquences possibles, mais nous nous préoccupons également des effets possibles de la démarche en ce sens.

The Chairman: You are asserting that under clause 8, the Minister of Justice will undertake a comprehensive review of the operation of proposed section 4 that will include research into which regulations may fall within this bill. It is not just the operation of the section.

Mr. Tremblay: That is the aim of that clause.

The Chairman: That is not what it says.

Mr. Newman: It says it implicitly. Proposed section 4 cannot operate without something having been brought to the attention of the Governor in Council. The operation of proposed section 4 encompasses everything that is usually done internally in our department and in the Privy Council Office. There are issues as to how much of the machinery of government one puts into the legislation, beyond the fact that the minister is undertaking to conduct a comprehensive review.

The only way clause 4 can operate is if we come up with something to which it applies, which means we will have to do some looking.

Senator Joyal: We have to feed the system.

Mr. Newman: Yes.

Senator Beaudoin: We have to comply with the Constitution and the terms should be strict. Do not forget that in the Manitoba case, it was three years for the review. Five years was only for acquired rights. It should be quite clear that we are complying with the Constitution. I am not too concerned about whether it is three years or five. If you come to the conclusion that we really need five years, I would agree with you. I rely on you because you are the drafting experts. We need something.

Mr. Keyes: Might I try to provide more comfort that clause 8 actually does something? The report is supposed to go to the committee, and that is established under section 19. That committee would obviously have a role in looking at the report, but also in looking at the nature of the review and coming to its own conclusions about its sufficiency. There is a certain check on what goes on that rests with that committee.

Senator Andreychuk: We were told that the committee raised that issue in 1992 and that did not seem to spur the government. Merely submitting a report on the review to the committee does not have quite the same effect as the amendments, such that the committee shall be given all reasonable time to conduct the operation and implement proposed section 4. There must be a cut-off at some point. Otherwise, it just continues the process of dissatisfaction, as the committee said in 1992. The point is being made that there is no guarantee that something definitive will happen.

The Chairman: We have covered the waterfront on all of this.

We do not know whether there will be a cut-off, or how best to establish that, taking into consideration the valid points that Senator Bryden has raised.

La présidente: Vous affirmez qu'en application de l'article 8, le ministre de la Justice procéderait à un examen approfondi de l'application de l'article 4 proposé, ce qui supposerait notamment la tâche de trouver les règlements qui relèveraient peut-être du projet de loi. Ce n'est pas seulement l'application de l'article.

M. Tremblay: C'est là le but de l'article.

La présidente: Ce n'est pas ce qui est dit.

M. Newman: C'est sous-entendu. L'article 4 proposé ne peut s'appliquer sans que quelque chose ait été porté à l'attention du gouverneur en conseil. L'application de l'article 4 proposé englobe tout ce qui est habituellement fait à l'interne, au sein de notre ministère, et au Conseil privé. Il faut régler certaines questions quant à savoir quelle part de l'appareil gouvernemental il faut mettre à contribution selon le projet de loi, au-delà du fait que le ministre procède à un examen approfondi.

La seule façon dont l'article 4 peut s'appliquer, c'est si nous trouvons une chose à laquelle il s'applique, ce qui veut dire que nous devons faire des recherches.

Le sénateur Joyal: Il faut alimenter le système.

M. Newman: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Nous devons nous conformer à la constitution, et les conditions doivent être strictes. N'oubliez pas que, dans l'affaire du Manitoba, trois années ont été prévues pour l'examen. Le délai de cinq ans ne s'appliquait qu'aux droits acquis. Il faut que cela soit tout à fait clair: nous respecterons la Constitution. Que ce soit cinq ans ou trois ans, cela m'importe peu. Si vous concluez qu'il faut vraiment cinq ans pour agir, alors je suis d'accord avec vous. Je me fie à vous puisque vous êtes les experts en rédaction. Nous avons besoin d'une mesure.

M. Keyes: Puis-je vous rassurer un peu plus sur le fait que l'article 8 est vraiment utile? Le rapport est censé être remis au comité, c'est ce qui est établi à l'article 19. Bien entendu, ce comité serait appelé à étudier le rapport, mais aussi à examiner la nature de l'examen et à déterminer s'il se révèle suffisant. Une certaine mission de surveillance incomberait à ce comité.

Le sénateur Andreychuk: On nous a dit que le comité a soulevé cette question en 1992 et que cela n'a pas semblé faire bouger le gouvernement. Le seul fait de remettre un rapport de l'examen au comité ne semble pas avoir tout à fait le même effet que les modifications elles-mêmes, de sorte que le comité ait tout le temps voulu pour réaliser l'exercice et mettre en œuvre l'article 4 proposé. Il faut une date limite, quelque part. Sinon, cela ne fera que continuer à nourrir le mécontentement, comme le comité l'a dit en 1992. L'argument est le suivant: rien ne garantit que l'exercice parvienne à un terme concluant.

La présidente: Nous avons couvert tous les aspects de cette question.

Nous ne savons pas s'il y aura une date limite ni quelle sera la meilleure façon de l'établir, compte tenu des points valables soulevés par le sénateur Bryden.

Senator Beaudoin: I believe I remember the case in Manitoba, when then Chief Justice Dickson asked all lawyers to meet in his office. He asked if we agreed on the three years, and then five years for acquired rights. The Chief Justice said that it had to end somewhere. That is why we should do the same thing in this case. It should end somewhere.

The Chairman: You are aware that almost everyone on this committee is fully in agreement with what we are trying to do and is a non-partisan group on this particular bill. We want to do the best we can.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 30, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Before we proceed to clause-by-clause consideration of the bill, we should have the officials before us once again. I am informed that they have prepared an additional amendment that would replace the last page of the amendments they presented to us yesterday. Perhaps Mr. Tremblay could walk us through this revision.

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Just to be clear, this is a replacement to the fourth motion that was discussed yesterday. To begin anew from where we left off yesterday, we had a motion dealing with section 7 of the 1988 act. That was followed by the clarification concerning exemptions from publication, and the third clarification on the retroactive prosecution clause, clause 4(3)(b). Those remain as they were yesterday. What you have before you now is a new motion with a variety of amendments included.

Taking this new document on a clause-by-clause basis, both the English and French versions of clause 6 remain the same as yesterday. No revival is the new clause 7 that brings forward the same ideas as were contained in one of Senator Beaudoin's motions from yesterday. The idea here being that we clarify further that the effect of this bill will not be to lend new life to an instrument that otherwise has been previously repealed or ceased to have effect. Proposed clause 8 has not been changed from the original bill. Only the numbering has changed.

Le sénateur Beaudoin: Je crois me rappeler que, dans l'affaire du Manitoba, le juge en chef de l'époque, le juge Dickson, avait demandé à tous les avocats de le rencontrer dans son cabinet. Il nous a demandé si nous étions d'accord pour dire que ce serait trois ans, puis cinq ans dans le cas des droits acquis. Le juge en chef a affirmé qu'il fallait que la période allouée se termine à un moment donné. C'est pourquoi nous devrions faire la même chose dans le cas qui nous occupe aujourd'hui. Il faut une fin.

La présidente: Vous êtes conscient du fait que presque tous les membres du comité appuient sans réserve ce que nous essayons de faire et forment un groupe uni, en dehors de considérations sectaires, en ce qui concerne ce projet de loi particulier. Nous voulons accomplir le meilleur travail possible.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Avant de procéder à l'étude article par article du projet de loi, nous devrions convoquer à nouveau les responsables. On m'apprend qu'ils ont préparé une modification supplémentaire qui remplacerait la dernière page de modifications qu'ils nous ont présentée hier. M. Tremblay pourrait par exemple nous expliquer cette révision.

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: Pour qu'il n'y ait pas de confusion, ceci remplace la quatrième motion dont il a été question hier. Reprenons là où nous en étions rendus hier: nous parlions d'une motion portant sur l'article 7 de la loi de 1988. Ensuite, il y a eu la précision concernant les exemptions en matière de publication, puis la précision sur la disposition rétroactive en matière de poursuite, soit l'alinéa 4(3)b). Ces dispositions sont comme elles étaient hier. Ce que vous avez devant les yeux aujourd'hui, c'est une nouvelle motion qui comporte diverses modifications.

Si on étudie ce nouveau document article par article, on constate que les versions française et anglaise de l'article 6 demeurent comme elles étaient hier. «Aucun rétablissement» est le titre de rubrique du nouvel article 7, qui reprend les idées formulées dans les motions du sénateur Beaudoin hier. Il s'agissait, ici, de mieux préciser le fait que le projet de loi n'a pas pour effet de remettre en vigueur un texte qui, autrement, avait déjà été abrogé ou était devenu inopérant. L'article 8 proposé se retrouve textuellement dans le projet de loi initial. Seule la numérotation a changé.

The new proposed clause 9 is, I would suggest, the crux of the matter for today's discussion. At this point, perhaps I can step back and discuss the thinking and the process we underwent between the time we left you at 6:00 p.m. last evening and 11:15 this morning. We had a proposed motion for repeal that had been suggested by Senator Beaudoin at the end of a given period that could be set. The government's proposal was that the review and report clause undertaken by the Minister of Justice should suffice. Following discussion that took place yesterday, we undertook to go back and consider whether there was something more that could be put forward to cover the concerns expressed.

Here we are today. We met with the minister this morning and discussed this proposal with him. We continue to have concerns, as expressed yesterday, with the repeal provision. The concerns have to do in part with some of the wording that we could perhaps tighten up but, more fundamentally, with a situation that we exposed of the potential for creating uncertainty with respect to actions and transactions that would have occurred in the past with respect to these instruments. In other words, by repealing, are we throwing doubt on transactions and so on that have occurred in the past?

In our study overnight, a second concern — and perhaps a more important one — has been raised with respect to future uncertainty that would be created. You will recall that the repeal provision is inspired by the transitional provision of the 1970-71 regulations act — section 32, as it then was. The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations was unable to explain in any way or to cite any examples of texts that would have been repealed pursuant to that "sunset" clause.

That situation, according to the information we are now able to report upon, has been a source of continued uncertainty. We have a situation where, after 1972, texts that have not been re-enacted pursuant to that act are repealed. However, there is no list of those texts. There still may be federal authorities that, on all accounts, think they are acting pursuant to an instrument that is valid but that, in fact, has been repealed.

Thus, there is potential for a situation whereby many years after the legislated repeal has occurred and actions such as transactions or payments have continued to transpire on the basis of this repealed instrument, someone discovers that those activities have taken place on the basis of what had been a repealed instrument 15 years prior. Uncertainty arises as to the legal authorities under which federal regulatory bodies are acting upon and there is potential for claims in the future. That is exactly the situation that arose following the 1970-71 act. This is the risk that we are identifying for this committee's consideration today — a risk that could accrue if we have a repeal provision in this current bill.

Le nouvel article 9 qui est proposé constitue, dirais-je, le cœur de la discussion que nous allons avoir aujourd'hui. D'abord, je devrais peut-être prendre un peu de recul et exposer le cheminement de notre réflexion et de notre démarche entre 18 heures hier soir, moment auquel nous vous avons quittés, et 11 heures et quart ce matin. Le sénateur Beaudoin avait proposé une motion pour qu'un texte puisse être abrogé à la fin d'une période donnée. Le gouvernement, quant à lui, affirmait que la disposition prévoyant le rapport et l'examen entrepris par le ministre de la Justice était suffisante. À la suite de la discussion qui a eu lieu hier, nous avons réexaminé la question pour voir s'il serait possible d'ajouter quelque chose pour tenir compte des préoccupations soulevées.

Nous voici aujourd'hui. Ce matin, nous avons rencontré le ministre et discuté de la proposition avec lui. La disposition en matière d'abrogation, comme nous l'avons dit hier, nous pose toujours des difficultés. Les difficultés en question résident en partie dans le libellé, que nous pourrions peut-être rendre plus rigoureux, mais, et c'est plus fondamental, il y a la possibilité de créer de l'incertitude quant aux mesures et aux actes adoptés par le passé en rapport avec les textes en question. Autrement dit, en abrogeant un texte, sème-t-on le doute concernant ce qui s'est fait sous son autorité dans le passé?

En étudiant la question pendant la nuit, nous avons noté une deuxième difficulté — et c'en est une qui est peut-être plus importante — quant à l'incertitude qui pourrait découler d'une telle façon de faire à l'avenir. Vous vous souviendrez que la disposition en matière d'abrogation s'inspire de la disposition transitoire de la Loi de 1970-1971 sur les règlements — l'article 32, à l'époque. Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation n'arrivait pas à expliquer en quoi les textes seraient abrogés conformément à cette disposition de «temporarisation» ni à en donner d'exemples.

Cette situation, selon les renseignements dont nous pouvons faire état maintenant, a été une source d'incertitude continue. Depuis 1972, des textes n'ayant pas été réédités en application de cette loi sont abrogés. Par contre, il n'existe aucune liste des textes en question. Il existe peut-être encore des autorités fédérales qui, en tous points, croient agir conformément à un texte qui serait valide, mais qui, dans les faits, a été abrogé.

Nous pourrions donc assister à une situation où, bien des années après qu'une loi a été abrogée et que certaines mesures — opérations ou paiements — ont continué d'être adoptées conformément au texte abrogé, quelqu'un s'aperçoit que les activités en question ont pour fondement un texte de loi qui a été abrogé il y a 15 ans. Le fondement légal des activités des organismes de réglementation fédéraux devient alors incertain, d'où la possibilité de poursuites. C'est tout simplement ce qui s'est passé dans le cas de la loi de 1970-1971. C'est le risque que nous souhaitons porter à l'attention du comité aujourd'hui — risque qui pourrait s'accroître si ce projet de loi renferme une disposition en matière d'abrogation.

In five years, or whenever the period would be fixed, texts would be automatically repealed without any notice to the regulatory authorities being given because no one has found them. Keep in mind that we will have gone through a review, identification and research process, but these texts have not been found or re-enacted; they are somewhere out there and the potentiality of a federal authority having not been notified that their instrument has been repealed, continues to act on it. Then, 15 years from now, or after the repeal, a problem arises because it is identified with wrongfully collected monies or with illegitimate transactions having occurred.

Our considered view, therefore, as had been suggested by the honourable senators yesterday, is that a strengthened review and reporting clause is the way to proceed. By putting forward sufficiently strong, clear indications of the measures that will be taken by the Minister of Justice, his colleagues and other federal authorities, the process will be reported on and will be open to public scrutiny. All will be able to politically reach a conclusion on the validity of the process, which will be open to scrutiny and criticism.

We will also list the instruments that were found through this thorough process and re-enacted and list the instruments that were found and not re-enacted. There could be two immediately apparent reasons why, in the second category after the fifth or sixth year, there may be texts in that situation. We could imagine that the day before the end of the fifth year a new text could come to light that we have not yet had a chance to translate. If it is repealed the next day, then that is the end of that text, all of the legal effects that it may have had and the uncertainty that may have ensued. However, under our process, it is put on the list, everyone knows it is there and that it has not been re-enacted.

Now there is potential for parliamentary scrutiny and the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations will have the list — as all parliamentarians would — and could call the responsible ministers forward to ask what they intend to do with those texts.

That is the proposed motion that is being submitted for your consideration this morning.

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice: The only thing I would add by way of detail is that we did add the suggestion that clause 9 refer to both the implementation and the operation of clause 4. Also, tracking Senator Beaudoin's amendment, we not only put in a mention of this report on this comprehensive review and these lists, but also a description of the measures that would have been taken to identify the legislative instruments in question. It is a very transparent process and should take us in the right direction.

Dans cinq ans, ou au délai fixé, quel qu'il soit, les textes seraient abrogés d'office, sans qu'en soient avisées les autorités réglementaires parce que personne ne les aura trouvées. Ayez à l'esprit que nous aurons mené à bien un processus d'examen, de dépistage et de recherche, mais que les textes en question n'ont pas été décelés ou réédités; ils sont là dans les limbes, et il est possible qu'une autorité fédérale, n'ayant pas été avisée de l'abrogation du texte qui fonde son action, continue d'exercer ses activités. Puis, dans 15 ans, ou après le moment de l'abrogation, survient un problème: des sommes d'argent ont été perçues à tort ou des opérations sans fondement ont eu lieu.

Après réflexion, nous recommandons, comme ont pu le proposer les honorables sénateurs hier, un renforcement de la disposition en matière d'examen et de rapport. Si nous indiquons avec suffisamment de clarté et de rigueur les mesures qu'adopteront le ministre de la Justice, ses collègues et d'autres autorités fédérales, le processus sera transparent aux yeux du public, et on pourra rendre des comptes. Tout le monde pourra, d'un point de vue politique, conclure à la légitimité du processus, qui sera transparent et pourra faire l'objet de critiques.

Nous allons également dresser la liste des textes décelés grâce à ce processus systématique, puis réédités, et dresser la liste des textes décelés, mais non pas réédités. Deux raisons apparentes expliquent pourquoi il pourrait y avoir des textes dans la deuxième catégorie après la cinquième ou la sixième année. Nous pouvons imaginer que, la veille du jour où se termine le délai de cinq ans, on s'aperçoit qu'il y a ce texte que nous n'avons pas eu encore l'occasion de faire traduire. S'il est abrogé le lendemain, c'est la fin de tout, tous les effets juridiques qu'il aurait pu avoir et l'incertitude qui aurait pu en découler. Par contre, si on adopte notre démarche, le texte est inscrit sur une liste, tout le monde sait qu'il est là et qu'il n'a pas été réédité.

Maintenant, le Parlement a un droit de regard sur la question, et le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la réglementation dispose de la liste en question — ce serait le cas de tous les parlementaires — et peut convoquer les ministres responsables pour leur demander ce qu'ils ont l'intention de faire de ce texte.

C'est la motion que nous vous proposons ce matin.

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice: J'ajouterai seulement une précision: nous avons établi, comme cela avait été suggéré, que l'article 9 parle de la mise en oeuvre aussi bien que de l'application de l'article 4. De même, en rapport avec la modification du sénateur Beaudoin, nous avons mentionné non seulement le rapport de cet examen approfondi et les listes en question, mais aussi une description des mesures qu'il faudrait prendre pour repérer les textes législatifs en question. C'est un processus très transparent qui devrait nous mettre sur la bonne voie.

It provides for parliamentary scrutiny because the report would be laid before both Houses of Parliament. It should, we think, provide closure on this process, without creating additional uncertainties with respect to possible instruments that might be lurking out there. It will be a good faith process.

The Chairman: Will this amendment that you have put before us solve the problem that Senator Bryden brought up yesterday?

Mr. Newman: Mr. Keyes will address Senator Bryden's concern. In our view, it is not a concern that will manifest itself because of a provision in the Interpretation Act that deals with the repeal. The senator's concern was whether we had a repealing provision. In any event, the Interpretation Act states that the repeal of a legislative instrument does not have the effect of extinguishing legal effects in relationships, et cetera, that had occurred thereunder prior to the abrogation.

Senator Bryden: In relation to proposed clause 9 on your list, proposed subclause (3) reads: "The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the Statutory Instruments Regulations ..." What does that say?

Mr. Tremblay: Those are the regulations exempted from the publication requirement because of national security and defence, et cetera. In those cases — and Senator Beaudoin's suggestion was also taken into account in respect of subsection 15(3) of the Statutory Instruments Regulations— it would be wrong to print out the name of these instruments because they are meant to be secret and stay secret. We would say how many we found.

Senator Andreychuk: If I understand your argument against repeal, you are saying that there would be uncertainty of the actions and transactions that occur. It troubles me that there could be a bureaucrat out there working with statutory instruments that do not comply with the Constitution. That was our fundamental point. I thank you for adding more to the comprehensive review because I think that ensures a measure of good faith.

However, you will obviously have to do a thorough review. If it is a thorough review, every department and section will have to go through the instruments they deal with and so it would be only one that slipped through. On that basis, you are prepared to say it is better that those transactions be protected than the Constitution complied with. Those arguments were being made yesterday.

It seems that if you were to repeal and discover that there is some material damage in one particular statutory instrument, there could be a way of remedying that or the government would pay the price. That seems to me to be a better public policy and constitutional approach than what you are saying and justifying no repeal.

Le Parlement a ainsi un droit de regard: le rapport serait déposé au Sénat aussi bien qu'à la Chambre des communes. À notre avis, cela permet de faire en sorte que la démarche ait une fin, sans créer d'incertitude supplémentaire quant aux textes qui sont peut-être encore là, dans les limbes. C'est une démarche de bonne foi.

La présidente: La modification que vous nous proposez ainsi règle-t-elle le problème que le sénateur Bryden a soulevé hier?

M. Newman: M. Keyes traitera de la préoccupation soulevée par le sénateur Bryden. À notre avis, c'est un problème qui ne se concrétisera pas, en raison d'une disposition qui se trouve dans la Loi d'interprétation en ce qui concerne l'abrogation. Le sénateur se demandait si nous avions vraiment une disposition en matière d'abrogation. De toute manière, la Loi d'interprétation prévoit que l'abrogation d'un texte législatif n'a pas pour effet d'éliminer les effets juridiques des relations établies, etc, avant le moment de l'abrogation.

Le sénateur Bryden: Concernant l'article 9 proposé sur votre liste, il y a le paragraphe (3) qui se lit comme suit: «en ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15(3) du Règlement sur les textes réglementaires, le rapport [...]». Qu'est-ce que cela veut dire?

M. Tremblay: Ce sont les règlements exemptés de l'obligation de publication en raison d'une question liée à la sécurité nationale, à la défense, et cetera. Dans de tels cas — et nous avons tenu compte aussi de la proposition du sénateur Beaudoin en ce qui concerne le paragraphe 15(3) de la Loi sur les textes réglementaires —, il ne conviendrait pas de publier le titre de ces textes, car ils sont censés être secrets et demeurer secrets. Nous précisions le nombre de textes trouvés dans un tel cas.

Le sénateur Andreychuk: Si je saisis votre argument, vous dites qu'il y aurait de l'incertitude quant aux mesures et aux opérations qui se produisent. Cela me trouble de savoir qu'il pourrait y avoir, quelque part, un bureaucrate qui travaille à partir d'un texte législatif qui n'est pas conforme à la Constitution. Voilà le point de vue fondamental que nous avons. Je vous remercie d'avoir renforcé le passage sur l'examen approfondi: je crois que cela permet de garantir qu'il y aura une certaine bonne foi qui sera appliquée.

Par contre, il faut évidemment procéder à un examen approfondi. S'il s'agit d'un examen approfondi, chaque ministère, chaque section aura à parcourir les textes avec lesquels ils traitent; il n'y en aurait donc qu'un seul qui nous échapperait. Sur la foi de cet argument, vous êtes donc prêt à dire que mieux vaut protéger ces opérations que respecter la Constitution. Ce sont des raisonnements qu'on a fait valoir hier.

Il me semble que si on abroge une loi, puis qu'on constate un tort important lié à un texte législatif en particulier, il pourrait y avoir une façon de remédier à la situation, sinon le gouvernement en subirait les contrecoups. Il me semble que cela représenterait une meilleure politique gouvernementale, une meilleure approche constitutionnelle que ce que vous affirmez, la justification d'une non-abrogation.

Mr. Tremblay: Certainly, there is scope for a difference of opinion on what is the preferred approach here. In our view, a court of law looking at this situation — if that is the ultimate judge of the actions that the government has taken — will say that what we have proposed here is as good as could be done. What could a court order us to do better than what we have done now, than to look thoroughly for all texts, to identify all the ones that we found, to put them out there and re-enact them if we can, but we cannot correct texts we have not found.

I agree, that it is a problem at the margin, but it only takes one of these situations at the margin to create what could be a large problem down the road. It is a question of do you live with that one instrument being left alone and then deal with it before the court and argue, as was argued in the *Manitoba Language Reference Case*, for a remedy to that problem? Do you legislatively create a new problem, not constitutionally, that exists not because of the fault of the federal legislator, but because of the Constitution and the rulings of the court? The legislature would be creating the problem and then having to find a remedy to it. It is a question of doing the best and whether this is best or that is better. In our view, we have struck the right balance here.

Senator Andreychuk: You indicated that the 1970-71 act could have the same difficulty on the margins. Since that time, have you found any of these cases on the margin? Has there been one case? You put the question hypothetically. That is a practical example. We are saying that was a good approach constitutionally. You are saying, “Well, there could be this hypothetical case.” It is 2002. Has there been a case between 1971 and now?

Mr. Tremblay: From my personal experience, I cannot answer either way on that question. I can only relate what was related to me by our drafters who are experienced in this area. Perhaps Mr. Keyes can think of more examples.

What was relayed to me was that, in terms of federal regulatory practice, the 1970-71 section 32 of the Regulations Act has caused us headaches of trying to determine, when faced with an instrument, whether it had been, by the application of that section, repealed or not. These issues play out throughout the federal regulatory practice. I cannot cite specific examples where, in a court of law, that someone has brought up the issue. As we understand the question, it is a problem of displacing the problem from one area to the next.

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Department of Justice: I am afraid I cannot enlighten honourable senators on any of the details of these problems, either.

I will make a couple of points, though. The 1970-71 act just dealt with instruments that were in force at the time. It did not reach back into the past, as this bill does to a large extent.

M. Tremblay: Certes, il peut y avoir diverses opinions sur ce qui représente l’approche à conseiller dans le cas qui nous occupe. À notre avis, un tribunal appelé à se pencher sur la situation — si vous pouvez y voir la meilleure façon de juger les mesures que le gouvernement a adoptées — dirait que nous avons fait valoir ici la meilleure proposition possible. Qu’est-ce qu’un tribunal pourrait nous ordonner de faire qui serait mieux que ce que nous proposons en ce moment, mieux qu’un examen systématique de l’ensemble des textes visant à déceler tous les textes visés, à les faire connaître et à les réédicter si nous pouvons le faire, — mais nous ne pouvons corriger des textes que nous ne trouvons pas.

J’en conviens, c’est un problème qui se situe à la marge, mais il suffit d’une situation comme celle-là, à la marge, pour créer ce qui deviendra un gros problème plus tard. Il faut savoir: accepte-t-on d’oublier ce texte pour que ce soit ensuite un tribunal qui soit saisi de la question, pour faire valoir, comme nous l’avons fait dans le cas du *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, une solution particulière au problème? Faut-il, par voie législative, créer un problème, non pas de façon constitutionnelle, qui existe non pas par la faute du législateur fédéral, mais en raison de la Constitution et des décisions du tribunal? L’assemblée législative créerait le problème, puis aurait alors à trouver une solution. Il s’agit de choisir la meilleure voie possible, de déterminer si c’est bien celle-ci ou s’il y en a une autre qui est meilleure. À notre avis, nous avons atteint ici l’équilibre qu’il faut.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez affirmé que la loi de 1970-1971 pourrait donner lieu aux mêmes difficultés à la marge. Depuis, avez-vous eu connaissance de cas de ce genre, à la marge? Y en a-t-il eu un seul cas? Vous posez une hypothèse. C’est un exemple concret. Nous disons que c’était une bonne approche sur le plan constitutionnel. Vous dites: «Eh bien, il pourrait y avoir cette affaire, théoriquement.» Nous sommes en 2002. Y a-t-il eu un cas connu entre 1971 et aujourd’hui?

M. Tremblay: D’après mon expérience personnelle, je ne peux vous le dire. Je ne peux que vous signaler ce que nos rédacteurs nous ont dit avoir vécu à cet égard. M. Keyes aurait peut-être d’autres exemples à l’esprit.

Ce qu’on m’a fait savoir, c’est que, pour ce qui est de l’exercice de la fonction de réglementation fédérale, l’article 32 de la Loi de 1970-1971 sur les règlements nous donne des maux de tête: nous essayons de déterminer, devant un texte donné si, par application de cet article, il est abrogé ou non. Ce sont des questions qui touchent l’ensemble de la fonction de réglementation fédérale. Je ne peux donner d’exemple précis de cas où, devant un tribunal, quelqu’un a soulevé la question. Si nous avons bien compris, il s’agit de déplacer le problème.

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement, ministère de la Justice: Je crains de ne pouvoir éclairer les honorables sénateurs sur quelque aspect particulier de ces problèmes.

Je ferai quand même valoir quelques points. La loi de 1970-1971 ne traitait que des textes législatifs en vigueur à ce moment-là. Elle ne touchait pas le passé, comme ce projet de loi le fait dans une grande mesure.

Second, the fundamental problem we are grappling with here is that we do not know what instruments we are talking about. We are proposing an exercise to try to enlighten us, to go back, do the research, try to discover whether these instruments exist, if so, what is the nature of them.

We are suggesting that, rather than enacting a sweeping repeal clause at this point, it would be more prudent to await that review and let that review take care of the repeals rather than presupposing what that review may or may not find. A repeal clause now is a repeal clause that is being enacted without a clear view of what its effects would be. That, fundamentally, is the risk that we are suggesting.

Senator Beaudoin: This is one way to admit that we do not comply with the Constitution. We comply with everything we can at this moment. The spirit is good. There is nothing wrong with that. However, the fact is that there is no end. The *Manitoba* case dealt with instances of three and five years. I am not concerned with three years and five years. It is nothing in the history of a country.

There is a never-ending problem in constitutional law. We must correct the situation. If that correction takes three years or five years, that is all right. If we make an interim report that, too, is all right. If we make a list of those cases where we are sure that the repeal is acceptable, then I agree. I want there to be an end somewhere.

If Manitoba discovers something, they will probably go before the Supreme Court again. They solved the problem in Manitoba for the legislation. We must now solve the problem for the regulations. It is more difficult because we have more regulations than legislation. However, the principle of law is the same. We must end somewhere.

You say that if ever this matter is raised in the court, the court will be reasonable. They will be reasonable; there is no doubt about that. Perhaps they will say, however, that they will put an end to this, that we cannot live for a century like that. That is my problem. This is why we proposed a period of three years. However, the figure of neither three nor five years is set in stone. There must be something concrete somewhere.

If we do not discover everything, we know that we have done our best. If there is a challenge in court, the court will deal with it. That is their job. Our job is to legislate; their job is to interpret. Let us do our job 100 per cent, then. I am not quite sure that we are doing that now.

Senator Fraser: An initial point, which is not the core point, but on the government's proposal for clause 7, one of Senator Beaudoin's amendments addresses the same point and is more clearly written. If there were no objection to it, I like his version better, but I am not a lawyer.

Deuxièmement, la difficulté fondamentale avec laquelle nous essayons de composer ici, c'est que nous ne savons pas de quels textes il s'agit. Nous proposons un exercice qui vise à faire la lumière sur la question, où nous revenons en arrière, nous faisons les recherches voulues, essayons de savoir quels textes législatifs existent et, le cas échéant, quelle est leur nature.

Nous proposons que, plutôt que d'adopter en ce moment une disposition générale en matière d'abrogation, il serait plus prudent d'attendre que l'examen soit fait et que se concrétisent les abrogations qui en découleraient, plutôt que de présumer des résultats d'un tel examen. Adopter dès maintenant une disposition d'abrogation, ce serait agir sans savoir clairement ce que seraient les effets. Essentiellement, c'est le risque que nous voulons vous faire voir.

Le sénateur Beaudoin: C'est une façon d'avouer que nous ne respectons pas la Constitution. Nous respectons tout ce que nous pouvons en ce moment. L'esprit de la démarche est bon. Il n'y a rien à redire là-dessus. Toutefois, il faut le dire: cela n'a pas de fin. L'affaire du *Manitoba* fixe des délais de trois et de cinq ans. Je ne me soucie pas de savoir que ce soit trois ans ou cinq ans. Ce n'est rien dans l'histoire d'un pays.

Il y a, en droit constitutionnel, cette situation qui n'en finit plus de finir. Nous devons la corriger. S'il faut compter trois ans ou cinq ans, c'est très bien. Si nous présentons un rapport provisoire, c'est très bien aussi. Si nous dressons une liste des cas où nous sommes sûrs que l'abrogation est acceptable, alors je suis d'accord. Je veux qu'il y ait, quelque part, un terme à la démarche.

Si les responsables manitobains découvrent quelque chose, ils vont probablement aller en Cour suprême encore une fois. Ils ont réglé le problème au Manitoba dans le cas de la législation. Nous devons maintenant régler le problème qui s'applique à la réglementation. Il est plus difficile de le faire parce que nous avons plus de règlements que de lois. Toutefois, le principe qui s'applique en droit est le même. Nous devons prévoir une fin à tout cela.

Vous dites que si jamais la question est soulevée devant un tribunal, celui-ci sera raisonnable. Il sera raisonnable; cela ne fait aucun doute. Il dira peut-être, tout de même: prévoyons une fin à tout cela, nous ne pouvons vivre ainsi un siècle. C'est la difficulté que je vois. C'est pourquoi j'ai proposé une période de trois ans. Tout de même, trois ans, cinq ans, rien de cela n'est coulé dans le bronze. Il faut quelque chose de concret quelque part.

Si nous ne découvrons rien, nous saurons que nous avons fait de notre mieux. S'il y a une contestation judiciaire, le tribunal tranchera la question. C'est son travail. Notre travail consiste à légiférer. Son travail consiste à interpréter les lois. Nous faisons notre travail au maximum, à ce moment-là. Je ne suis pas sûr de savoir que nous le faisons au maximum en ce moment.

Le sénateur Fraser: Une chose, d'abord, quoique ce ne soit pas la chose essentielle ici: pour ce qui est de l'article 7 que propose le gouvernement, il y a une des modifications du sénateur Beaudoin qui traite de la même question et qui est écrite plus clairement. Si personne ne s'y oppose j'aime mieux sa version, mais je ne suis pas avocate.

The Chairman: Which one is that might I ask you?

Senator Fraser: “An instrument that was repealed or ceased to have effect on or before the day on which this act ...” It is easier to understand. That is Senator Beaudoin’s clause 5. I do not care where the amendment is inserted I just think Senator Beaudoin’s wording is clearer.

On the core point, I am sorry, but I am not persuaded by the arguments we have heard. The greater the transparency of a process, the better that process is. I think Senator Beaudoin is right. When we are talking about reparation of a constitutional wrong, we cannot leave it to convenience, which is what this boils down to. I think it is a very bad precedent to set, the government deciding whether or not it is worth going to all this extra effort. I can see similar arguments being made on more substantive cases. I do not think it is sufficient to say, “this government is acting in good faith.” I am sure this government is acting in good faith. However, this government is not eternal. The Constitution is supposed to protect us; with this, the Constitution does not protect us. The government’s good faith is all that protects us here. That seems to me not a sufficient response.

Finally, as to your argument for uncertainty, I thought this bill was about diminishing or eliminating precisely that kind of uncertainty where someone would dredge up a regulation and take it to court and we would find ourselves in difficulty. If that is not what it is about, I do not know why we are bothering.

The Chairman: Are you prepared to answer?

Senator Fraser: It was not a question, but I thought it was important.

Mr. Newman: First, we are officials and, we are in the hands of the members of this committee as to what ultimately the committee will do.

With respect to “good faith,” I understand the concern in relation to the Constitution. When my colleagues and I mentioned good faith, what we mean is the Minister of Justice is committed, of course, to acting in good faith, in accordance with the Department of Justice Act and the rule of law and everything that applies to our actions. Beyond that, this provision now strengthens the review provision and the reporting provision, it sets a number of objective obligations and requirements and does not leave it entirely to the discretion of the Minister of Justice.

To clarify, it is not a question of relying on the good faith of departmental officials. That is why there is scrutiny, reporting, the lists and the material we have drawn from Senator Beaudoin’s original proposal. It is my respectful view that we do not have to rely on the good faith of officials or the Department or the Minister of Justice to ensure respect for the Constitution. This

La présidente: Puis-je vous demander de quelle modification il s’agit?

Le sénateur Fraser: «Le texte qui a été abrogé ou qui a d’une autre façon cessé d’avoir effet à la date d’entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date», c’est plus facile à comprendre. C’est l’article 5 du sénateur Beaudoin. Cela ne m’importe pas de savoir où la modification est insérée. Je crois simplement que la formulation du sénateur Beaudoin est plus claire.

Quant à la question essentielle, je m’excuse, mais les arguments que nous avons entendus ne me convainquent pas. Plus un processus est transparent, mieux il est. Je crois que le sénateur Beaudoin a raison. S’il est question de corriger un défaut de la Constitution, nous ne pouvons agir comme cela nous convient, et c’est de cela qu’il s’agit ici. Je crois que ce serait un très mauvais précédent, que le gouvernement détermine s’il vaut vraiment la peine, oui ou non, de déployer cet effort supplémentaire. Je vois que des arguments semblables sont avancés dans le cas de causes plus importantes. À mon avis, il ne suffit pas de dire: le gouvernement est de bonne foi. Je suis sûr que le gouvernement est de bonne foi. Tout de même, le gouvernement n’est pas éternel. La Constitution est censée nous protéger; avec cette disposition, la Constitution ne nous protège pas. La bonne foi du gouvernement est tout ce qui nous protège ici. Cela me semble être une réponse insuffisante.

Enfin, quant à votre argument concernant l’incertitude, je croyais que ce projet de loi visait à diminuer ou à éliminer justement cette sorte d’incertitude, pour les cas où quelqu’un irait débuser un règlement pour le présenter devant un tribunal; alors, nous nous retrouverions dans le pétrin. Si ce n’est pas le cas, je ne sais pas pourquoi nous nous donnons la peine.

La présidente: Êtes-vous prêts à répondre?

Le sénateur Fraser: Ce n’était pas une question, mais je crois qu’il est important de le dire.

M. Newman: Premièrement, nous sommes titulaires d’une charge publique, et nous laissons cela aux soins du comité; c’est à lui de décider ce qu’il fera en dernière analyse.

Quant à la «bonne foi», je comprends le souci que vous avez en rapport avec la Constitution. Quand mes collègues et moi parlons de bonne foi, nous voulons dire que le ministre de la Justice s’engage, bien entendu, à agir de bonne foi, conformément à la Loi sur le ministère de la Justice et au principe de la primauté du droit et à tout ce qui s’applique à nos agissements. Sinon, cette disposition renforce la disposition d’examen et la disposition de rapports, elle expose un certain nombre d’exigences et d’obligations objectives, elle ne laisse pas la question entièrement à la discrétion du ministre de la Justice.

Précisons: il ne s’agit pas de se fier à la bonne foi des responsables ministériels. C’est pourquoi il y a l’examen du Parlement, le rapport, les listes, les éléments que nous tirons de la proposition initiale du sénateur Beaudoin. Respectueusement, j’avance que nous n’avons pas à nous fier à la bonne foi des responsables ou du ministère ou du ministre de la Justice pour

proposal sets out rules of law that must be respected and that will be objectively assessed by both Houses of Parliament upon a formal review process.

That may not go as far as you want, senator, and I understand. I wanted to explain that this is much stronger than a simple good faith commitment on the part of officials before you today.

Senator Fraser: A point of clarification. My reference to good faith did not refer to the process that of course would be in law, it refers to the next step after that: the decision to re-enact or not to re-enact. Indeed, part of the decision is to engage in the search.

Mr. Newman: It has to be comprehensive.

Senator Fraser: At the end, there remains doubt and governmental or possibly parliamentary discretion.

Mr. Tremblay: Definitely.

Senator Joyal: I have two questions in relation to the proposed clause 9. The first is about the process. There is no doubt that what you propose this morning is clearer in terms of process because it sets a mechanism and a classification. The department undertakes within a year to come back to each House of Parliament with a report that would come with results in various categories, which is fair, in my opinion. It shows diligence.

We then move four years hence, which is in the first paragraph of proposed clause 9, where the Minister of Justice undertakes “a comprehensive review of the implementation and operation of section 4.” It stops there. There is no obligation to report other than the way you have undertaken to report in the first year.

My next point concerns the second paragraph of proposed clause 9, which says that you submit a report on the review to each House of Parliament, whereas in clause 8 you propose that the regulations stand referred to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations. Personally, I prefer to see the report referred directly to the committee as opposed to reporting to both Houses. If you do that, a motion is needed to refer it to the committee. If you make a motion, it is debatable. Parliament can debate as long as it wants to debate. Having consideration to the fact that we are dealing with something that needs to be acted upon immediately, why have you established a distinction between clauses 8 and 9?

Mr. Tremblay: Dealing with the first point, senator, if I understand your concern correctly, I believe that this draft meets the objective that you are pursuing, that is, that there is not a one-year review and a five-year review. There is, first, five years within which the work will be undertaken. Proposed clause 9(1) says that you do the work within those five years. We call that a “comprehensive review.” That is the comprehensive review that,

garantir le respect de la Constitution. Cette proposition fait valoir que nos règles de droit doivent être respectées, et cela fera l’objet de l’évaluation objective des deux Chambres du Parlement, dans le cadre d’un processus d’examen officiel.

Vous souhaitez peut-être que cela aille plus loin, sénateur, et je vous comprends. Je voulais expliquer que c’est beaucoup plus fort qu’un simple énoncé engageant la bonne foi des fonctionnaires qui témoignent devant vous aujourd’hui.

Le sénateur Fraser: Un point pour éclaircir: quand j’ai parlé de bonne foi, je parlais non pas du processus qui, bien entendu, serait prévu en droit, mais plutôt de l’étape suivante: la décision de réédicter ou de ne pas réédicter. D’ailleurs, une partie de la décision consiste à s’engager dans les recherches nécessaires.

M. Newman: Il faut une démarche exhaustive.

Le sénateur Fraser: En dernière analyse, il y a encore un doute et un pouvoir discrétionnaire gouvernemental ou, peut-être, parlementaire.

M. Tremblay: Tout à fait.

Le sénateur Joyal: J’ai deux questions en rapport avec l’article 9 proposé. La première concerne le processus. Cela ne fait aucun doute, votre proposition de ce matin est plus claire pour ce qui est du processus: elle établit un mécanisme et une classification. Le ministère s’engage à déposer dans l’année, au Sénat et à la Chambre des communes, un rapport exposant les résultats dans diverses catégories, ce qui, à mon avis, est correct. Il démontre ainsi qu’il fait preuve de diligence.

Nous voici quatre ans plus tard, et je parle du premier paragraphe de l’article 9 proposé, là où le ministre de la Justice s’engage à procéder à «un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l’application de l’article 4». Cela s’arrête là. Il n’est pas obligé de faire rapport à ce sujet, autrement qu’au terme de la première année.

Ma question suivante porte sur le deuxième paragraphe de l’article 9 proposé, qui dit que vous remettez un rapport d’examen à chacune des chambres, alors que, à l’article 8, vous proposez que le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d’examen de la réglementation soit saisi des règlements pris dans le contexte. Personnellement, je préfère que ce soit le comité, plutôt que les deux Chambres, qui soit saisi directement du rapport. Si vous souhaitez procéder ainsi, il faudra une motion qui dit que c’est le comité qui en est saisi. Si vous présentez une motion, il peut y avoir un débat. Le Parlement peut en débattre aussi longtemps qu’il veut. Comme il est question de quelque chose qu’il faut faire immédiatement, pourquoi avez-vous établi une distinction entre l’article 8 et l’article 9?

M. Tremblay: Pour parler du premier point, sénateur, si je saisis bien ce qui vous préoccupe, je crois que cette formulation-ci répond à l’objectif que vous souhaitez atteindre, c’est-à-dire que la période d’examen fasse non pas un an, mais cinq ans. Il y a, d’abord, cinq ans où le travail peut se faire. Le paragraphe 9(1) proposé affirme que le travail doit se faire dans les cinq ans en question. Nous appelons cela un «examen

within one year after the review has been undertaken, will be reported to both Houses of Parliament. It is a report on this comprehensive review.

The way it might work out is, if we assume that the Minister of Justice takes all of the time that is allowed him, his comprehensive review will take five years — presumably minus a day — and on the last day, he will have completed the work and undertaken the review. He is into the review and reporting stage, and he has one year from that time to report on the review that he has undertaken. It stretches it out to potentially the final process being tabled in the House within six years or such further time as may have been allowed.

Why both Houses of Parliament? Perhaps Mr. Newman will want to add to this. First, it no way takes away from the powers of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations to which will be referred the instruments for the usual scrutiny process.

It adds a second level of public scrutiny at the highest possible level by being submitted to both Houses. It is not meant to be a narrowing down of the process but, rather, a more generous process. As there may be a need for an extension of time, the minister undertakes the review. If, after four or four and a half years, we discover something big that we had not anticipated — as unexpected things happen — the minister is now faced with a situation where there is a huge number of important texts that need to be translated and there are only six months left before he needs to report. He realizes we will need more time before his process comes to an end, so he goes to both Houses of Parliament and obtains an extension before the time at which he will be required to table the report listing all those that have been identified and re-enacted, and the rest of the list.

Obtaining that authorization from the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations was felt to be not the proper forum to obtain an extension of time. Since the time period had been granted originally by both Houses acting in the legislative process, it is proper to go back to the same Houses to obtain that extension.

Mr. Keyes: There is a difference in scope of each of those provisions. Proposed clause 8 and the referral to the scrutiny committee is focused on particular instruments that generally fall under the mandate of that committee, whereas the report and review in clause 9 has more to do with the entire operation of this bill, or at least clause 4 thereof, which is one of the key provisions. It is not focused just on the question of particular instruments; it goes more to the whole purpose of this bill. We felt it more appropriate that this go to the Houses themselves rather than just to the committee.

approfondi». C'est l'examen approfondi qui, dans un an suivant l'amorce des travaux, doit faire l'objet d'un rapport aux deux chambres. C'est un rapport sur l'examen approfondi.

Cela se fera peut-être de la manière suivante: si nous présumons que le ministre de la Justice prend tout le temps qui lui est alloué, son examen approfondi prendra cinq ans — présumément, cinq ans moins un jour — et, le dernier jour, il aura achevé le travail et entrepris l'examen voulu. Il en est au stade d'examen et de rapports, et il dispose d'un an, à partir de ce moment-là, pour faire rapport sur l'examen qu'il a entrepris. Au maximum, au bout du compte, le rapport est déposé à la Chambre dans les six ans ou dans le délai supplémentaire qui peut avoir été accordé.

Pourquoi les deux chambres? M. Newman voudra peut-être ajouter quelque chose à ce sujet. Premièrement, cela n'enlève aucun pouvoir au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation qui, saisi des textes en question, est chargé de l'étude habituelle.

C'est le droit de regard du public qui se manifeste à un deuxième niveau, au niveau le plus élevé possible, car cela est soumis aux deux chambres. C'est conçu non pas comme une restriction du processus, mais plutôt comme une ouverture. Comme il faudra peut-être prolonger le délai, le ministre entreprend l'examen. Si, après quatre ans ou quatre ans et demi, nous découvrons un gros texte que nous n'avions pas prévu trouver — il faut prévoir l'imprévu —, le ministre fait maintenant face à une situation où il y a un grand nombre de textes importants qu'il faut traduire et, et il ne reste que six mois avant que le rapport ne doive être présenté. Il sait qu'il lui faudra plus de temps pour mener à bien sa démarche, de sorte qu'il s'en remet aux deux Chambres du Parlement et il obtient une prolongation, avant qu'il ne doive déposer le rapport où est dressée la liste de tous les textes repérés et édictés, ainsi que le reste de la liste.

Nous avons cru que, pour obtenir une prorogation du délai, il ne convenait pas de s'adresser au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation. Comme la période d'examen prévue était établie à l'origine par les deux chambres dans le cadre de la filière législative, il convient de s'adresser à nouveau aux deux Chambres pour obtenir la prorogation en question.

M. Keyes: Chacune de ces dispositions a une portée différente. L'article 8 proposé et le renvoi au comité concernent particulièrement des textes qui, de manière générale, relèvent du mandat du comité en question, alors que la disposition du rapport et d'examen qui se trouve à l'article 9 concerne davantage l'application du projet de loi dans son ensemble, du moins c'est le cas de l'article 4, une des dispositions clés. Il ne s'agit pas seulement de textes particuliers; c'est le but du projet de loi dans son ensemble qui entre en ligne de compte. À notre avis, il convenait mieux de s'adresser aux Chambres elles-mêmes, plutôt qu'au seul comité.

Senator Pearson: In this review, one of the important things is that it would start the day after the act came into force. That is, the work of actually identifying all these existing instruments and so forth, would be started; is that right? Is it adequately phrased to ensure that is happening?

Mr. Tremblay: Absolutely.

Senator Pearson: It should not be happening two days before the end of five years.

Mr. Tremblay: No. It is true that the language is framed, as these are always framed, with a deadline. We are on the record as having indicated that this work is undertaken and will continue to be performed throughout the five-year period. That is the spirit of the provision.

There may be start-up times. We are devising these provisions as the deliberations of the committee have advanced, so it is normal that we will need to adjust. If we assume bad faith and that the government is going to sit on its hands and wait, the remedy will be public scrutiny before both Houses of Parliament. That, we submit, is a fairly strong incentive.

Senator Pearson: You have been talking about the all the regulations, which have been published and, with the exception of the exempt instruments, do exist. You have lists of where they are, et cetera. It is not an impossible task to go over them all.

Mr. Tremblay: There are no lists, and that comes back to why no repeal.

Senator Pearson: If they are all published, do they not have to be listed?

Mr. Tremblay: They are not all published. All of the amendments are addressed to the clause 4 unpublished and properly exempted regulations. The process has begun. What has been undertaken so far, in the weeks of deliberation before this committee, has been figuring out how we will go about trying to find these documents and we do not have answers to that question. We have begun. It will be easier for some classes of documents. However, as we move away from the centre of certainty and further into unknown territory, the best that we can do is a thorough search and consult all the people who have been involved in current and past times in this process, identify, and then let public scrutiny play its role in judging the process that will have occurred.

Senator Pearson: It is a lot of work for articling students.

Mr. Tremblay: Lots of work for lots of people.

Senator Moore: Gentlemen, I am on the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations, as is Senator Bryden. I am looking at the brief that was presented to this committee by the co-chairs of the

Le sénateur Pearson: Aux fins de cet examen, une des choses importantes, c'est que l'exercice commence le lendemain du jour d'entrée en vigueur de la loi. C'est-à-dire que le travail qui consiste à repérer tous les textes existants et ainsi de suite serait amorcé; c'est bien cela? Est-ce formulé adéquatement pour que l'on soit sûr que cela se fasse?

M. Tremblay: Tout à fait.

Le sénateur Pearson: Il ne faut pas que cela se fasse deux jours avant la fin de la période d'examen de cinq ans.

M. Tremblay: Non. Il est vrai que le libellé, comme c'est toujours le cas pour ces dispositions, précise le délai établi. Nous avons indiqué dans les formes que le travail est entrepris et qu'il se poursuit tout au long de la période de cinq ans. C'est là l'esprit de la disposition.

Il peut y avoir des dates d'amorce. Nous avons conçu ces dispositions au fil des délibérations du comité; il est donc normal que nous devons rajuster le tir. Si nous présumons de la mauvaise foi des gens, si nous présumons que le gouvernement décidera de ne rien faire, le recours devient l'examen de la question par le public, par l'entremise des deux Chambres. À nos yeux, cela constitue un facteur d'incitation assez important.

Le sénateur Pearson: Vous avez parlé de l'ensemble des règlements qui ont été publiés et qui, exception faite du cas des exemptions, existent bel et bien. Vous avez des listes des règlements en question. Les revoir en entier n'est pas une tâche impossible.

M. Tremblay: Il n'y a pas de listes, ce qui nous ramène à la raison pour laquelle il n'y a pas eu d'abrogation.

Le sénateur Pearson: Si tous les textes ont été publiés, n'ont-ils pas eu à être sur une liste aussi?

M. Tremblay: Ils ne sont pas tous publiés. Toutes les modifications sont visées par l'article 4 — pour les règlements non publiés et exemptés dans les formes. Le travail a commencé. Ce que nous avons fait jusqu'à maintenant, durant les semaines de délibérations, avant que le comité ne se réunisse, c'est que nous avons déterminé comment faire pour essayer de trouver ces documents; mais nous n'avons pas de réponse à cette question. Nous avons commencé. Ce sera plus facile pour certaines catégories de documents. Toutefois, au moment où nous nous éloignons du «centre de certitude» et arrivons en territoire inexploré, le mieux que nous puissions faire, c'est procéder à une recherche systématique et consulter tous les gens qui, hier comme aujourd'hui, ont participé à ce processus, repéré les textes, puis laisser à la fonction d'examen du public le soin de juger nos efforts.

Le sénateur Pearson: C'est beaucoup de travail pour les stagiaires en droit.

M. Tremblay: C'est beaucoup de travail pour beaucoup de gens.

Le sénateur Moore: Messieurs, je siège au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation, tout comme le sénateur Bryden. J'ai devant les yeux le mémoire présenté à notre comité par les coprésidents

joint committee. They say that a transitional provision patterned on section 32 of the Statutory Instruments Act would represent a compromise to the two extreme positions that could be pursued, and they suggest a new subclause 7 to clause 4, reading:

Any legislative instrument referred to in subsection (1) shall be deemed to be revoked on a day twelve months after the day on which this act comes into force unless the instrument is re-enacted under subsection (1) before that day.

I am not hung up on the time, it could be longer than that as Senator Beaudoin suggests. However, I am concerned about the open-endedness — if I can call it that. Did you address that? You have not seen fit to use that amendment in your suggested amendments. Do you want to comment, please?

Mr. Tremblay: No, we have not seen fit, and that comes back to the discussion that it is essentially the same idea, worded slightly differently, as Senator Beaudoin's repeal clause. In both cases, after a period, acts that have not been re-enacted are repealed.

It is an option that is on the table. It is the option that we had examined previously, and we had given reasons why there are difficulties and problems relating to the uncertainty that such a measure will create. We have come back today once again and, in our considered view, the appropriate response is the strengthened clause 9.

Again, as my colleague has stated, we are here to help the committee. We recognize that is a concern. We have done our best to provide you with the information you need to consider the ramifications of any motions that might be put forward.

Senator Moore: I agree with what they say in this brief:

... such a clause would also parallel the solution adopted by the Supreme Court of Canada in the case of *Manitoba*, where the Court gave the province a certain period of time to comply with its decision.

I am not hung up on the year, but I would like to see some specific period of time. It does not matter to me whether it is three years or five years, but there should be a definite date provided.

Senator Bryden: I would like to look at your proposed clause 9, which states:

Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the implementation and operation of section 4.

There is a report within a year after undertaking that. You used the illustration that it might be then a six-year period. I believe it might very well be a nine-year period or an 11-year

du comité mixte. Ils affirment qu'une disposition transitoire s'inspirant de l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires représenterait un compromis entre les deux positions extrêmes qui sont possibles, et ils proposent l'ajout à l'article 4 d'un nouveau paragraphe (7), qui se lit comme suit:

Tout texte législatif vise au paragraphe (1) est réputé abrogé à une date postérieure de douze mois à l'entrée en vigueur de la présente loi sauf si ce texte est réédité en application du paragraphe (1) avant cette date.

La durée prévue ne m'importe pas beaucoup; cela pourrait être plus long que ce que propose le sénateur Beaudoin. Tout de même, c'est le caractère ouvert de l'exercice qui nous cause du souci — si je peux m'exprimer ainsi. En avez-vous tenu compte? Vous avez cru bon de ne pas intégrer cette modification à l'ensemble des modifications proposées. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Tremblay: Non, nous n'avons pas cru bon de le faire, et cela nous ramène à la discussion qui dit que c'est essentiellement la même idée que celle qui se trouve dans la disposition du sénateur Beaudoin en matière d'abrogation, bien que formulée un peu différemment. Dans les deux cas, après une certaine période, les lois qui n'ont pas été rééditées sont abrogées.

C'est une option possible. C'est l'option que nous avons examinée auparavant, et nous avons donné les raisons pour lesquelles cela pose des difficultés et des problèmes liés à l'incertitude qui naît d'une telle mesure. Nous sommes revenus aujourd'hui, encore une fois, et, après réflexion, nous faisons valoir que la réponse appropriée réside dans un article 9 renforcé.

Encore une fois, comme mon collègue l'a affirmé, nous sommes là pour aider le comité. Nous admettons qu'il y a là une préoccupation. Nous avons fait de notre mieux pour vous donner les renseignements dont vous avez besoin pour envisager les conséquences de toute motion qui peut avoir été avancée.

Le sénateur Moore: Je suis d'accord avec ce qu'ils disent dans le mémoire:

[...] une telle disposition refléterait aussi essentiellement la solution retenue par la Cour suprême dans le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*, quand la cour a accordé un certain délai au gouvernement manitobain pour se conformer à son jugement.

Je ne tiens pas particulièrement à ce que ce soit une période de un an, mais j'aimerais bien qu'il y ait une période particulière qui soit fixée. Il ne m'importe peu de savoir s'il s'agit de trois ans ou de cinq ans, mais il devrait y avoir un délai précis.

Le sénateur Bryden: J'aimerais jeter un coup d'œil à l'article 9 que vous proposez, qui se lit comme suit:

Le ministre de la Justice fait, dans les cinq ans qui suivent la date de la sanction de la présente loi, un examen approfondi de la mise en œuvre et de l'application de l'article 4.

Il y a un rapport à produire dans un an, après le début de l'examen. Vous avez parlé d'un exemple où la période pourrait aller jusqu'à six ans. Je crois que ce pourrait très bien être une

period. This says that the minister will comply with this section if, on the last day of the five years, he undertakes the review. Then within one year after the review is undertaken —

Senator Moore: It does not say complete the review.

Senator Bryden: If what you say is correct, could we not say:

Within five years after the day of which ... the Minister of Justice shall complete a comprehensive review of the implementation and operation of section 4.

Then, within one year after the review has been completed, the minister will put a report before both Houses of Parliament, unless the period is extended.

Mr. Tremblay: Certainly, various wording can be used. All I would point out at this stage is that clause 9(1) is in a sense open-ended. The minister only has to begin the review within the five years. However, clause 9(2) gives him one year within which to complete that and submit the report. It comes down to the ultimate period where the process will end. Right now that is six years unless otherwise extended. It can be extended, but on agreement. Yes, there are other options.

Senator Bryden: The only limitation is that a review will be undertaken and a report made within a year — there is one year from the time you start the examination until you report.

Mr. Tremblay: Yes.

Senator Moore: Yet it can be extended, too.

Senator Bryden: It would indicate to me that that might be a pretty perfunctory review. Why would you put the five years in? Why would you not say within one year the minister will report to the Houses of Parliament on a review?

Mr. Tremblay: I am not sure I follow. I think the answer is that the comprehensive review is what will require most time. In order for the minister, the PCO and the regulatory authorities to do the thorough job they will need to do, we need time. We need time to undergo the research, find the texts, sort them out, get legal opinions on their status, and decide what needs to be done with them. It may be over quicker than that but, at the end of the five years, the minister will have before him the piles of documents that need to be dealt with and he can begin drafting his report. He will have to have that report completed and submitted within one year of the first day he starts — unless he concludes there is reason to extend the period.

The reason he would extend would be to translate more of these texts before you start telling everybody out there that there are these texts that you have found and you have not had an opportunity to correct their potential defect, you may want to grant yourself a bit of time. Not knowing the scope of the problem, it is difficult to assess what will be required.

période de neuf ans ou une période de onze ans. Il est dit ici que le ministre se conforme à la disposition si, le dernier jour de la période d'examen de cinq ans, il entreprend l'examen. Alors, dans l'année qui suit...

Le sénateur Moore: On ne dit pas qu'il achève l'examen.

Le sénateur Bryden: Si vous avez raison, ne pourrait-on pas dire:

Le ministre de la Justice achève, dans les cinq ans qui un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l'application de l'article 4.

Ensuite, dans l'année qui suit l'achèvement de l'examen, le ministre produit un rapport à l'intention des deux chambres, à moins que le délai ne soit reporté.

M. Tremblay: Certes, on peut employer diverses formulations. Tout ce que j'aimerais souligner pour l'instant, c'est que le paragraphe 9(1) est, d'une certaine façon, ouvert. Le ministre n'a qu'à entreprendre l'examen en question dans les cinq ans. Toutefois, le paragraphe 9(2) précise qu'il dispose d'un an pour achever le rapport et le produire. Il s'agit de savoir, au bout du compte, où le processus se termine. En ce moment, le maximum est de six ans, à moins qu'il y ait une prolongation. Il peut y avoir une prolongation, mais il faut que les parties s'entendent. Oui, il existe d'autres options.

Le sénateur Bryden: La seule limite, c'est qu'un examen soit entrepris et un rapport produit dans un délai de un an — une année s'écoule entre le moment d'entamer l'examen et celui de produire le rapport.

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Moore: Le délai peut tout de même être prolongé.

Le sénateur Bryden: J'en déduis qu'il pourrait s'agir d'un examen assez sommaire. Pourquoi prévoir cinq ans? Pourquoi ne pas dire que, dans l'année, le ministre doit présenter un rapport aux deux chambres à propos de l'examen?

M. Tremblay: Je ne suis pas sûr de vous comprendre. La réponse, je crois, c'est que l'examen approfondi exigera le plus de temps. Pour que le ministre, le BCP et les autorités réglementaires réalisent l'examen rigoureux qu'ils doivent réaliser, nous avons besoin de temps. Nous avons besoin de temps pour entreprendre les recherches nécessaires, trouver les textes visés, les analyser, obtenir un avis juridique sur leur statut et déterminer ce qu'il faut en faire. Il se peut que cela se fasse en moins de temps, mais, au terme des cinq années, le ministre aura devant les yeux des piles de documents dont il devra prendre connaissance; à ce moment-là, il peut commencer à rédiger son rapport. Dans l'année suivant le moment où il entame ce travail, il devra avoir terminé et déposé le rapport — à moins d'avoir conclu qu'il y a des motifs valables de reporter le délai.

La raison pour laquelle il reporterait le délai, ce serait pour faire traduire plus de ces textes, avant de commencer à dire aux gens qu'on a trouvé ces textes et qu'on n'a pas eu l'occasion de corriger le défaut qu'il pourrait présenter — on peut souhaiter se donner un peu plus de temps. Si on ne connaît pas l'ampleur du problème, il est difficile de déterminer ce qu'il faudra faire.

In the end, it is over in six years unless both Houses can agree to grant more time. It could be over in five years. Different formulas could be used. If you prefer the certainty of “the minister has five years to review and the minister has one year to report,” there is nothing wrong with that either. It is just that in the current model the minister may begin his review after year one. We may, in 12 months, discover that we have found nothing. We have undertaken the review and found nothing; why wait another four years?

Senator Moore: That is better than the other.

Senator Bryden: Why would you not say in the five-year period the minister would complete the review?

Senator Fraser: Or say “shall review.”

Mr. Tremblay: It is a drafting choice but it could be done, yes.

Senator Bryden: In my opinion, it is a complete answer for the minister to say in Parliament, “I have undertaken a review, I did it last Saturday and the five years is not up until next Monday.” I mean, that is a complete legal answer. I know no one would rely on that. If it takes a year to do it, that is fine. However, I would guess that if the intention is to complete it within five years, people might get at it a little earlier.

The Chairman: With that final idea, I will turn to Senator Beaudoin.

Senator Beaudoin: The repeal clause is what it is important. Three or five years is not a big problem for me. A period of three or five years in one century is nothing. When we come to it in the clause-by-clause consideration, I wish to be concerned with the substance.

The Chairman: I will ask for agreement that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-41, an act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language; is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I have an amendment to propose to clause 2 which states:

That Bill S-41, in Clause 2, be amended by replacing line 15 on page 1 with the following:

(a) an instrument enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on September 15, 1988 by, or with the ...

En fin de compte, l'exercice se termine au bout de six ans à moins que les deux Chambres n'acceptent d'accorder plus de temps. L'exercice peut être terminé au bout de cinq ans. Diverses formules peuvent être employées. Si vous préférez dire «le ministre dispose de cinq ans pour procéder à un examen et d'un an pour présenter son rapport», c'est tout à fait correct aussi. C'est simplement que, selon le modèle actuel, le ministre peut entamer son examen après la première année. Nous pouvons constater, en douze mois, que nous n'avons pu rien trouver. Nous avons entrepris l'examen, mais nous n'avons rien trouvé; pourquoi atteindre quatre années encore?

Le sénateur Moore: C'est mieux que l'autre formule.

Le sénateur Bryden: Pourquoi ne pas dire que, dans un délai de cinq ans, le ministre doit achever l'examen?

Le sénateur Fraser: Ou dire: le ministre «achève l'examen».

M. Tremblay: C'est un choix rédactionnel, mais cela pourrait se faire, oui.

Le sénateur Bryden: À mon avis, c'est une réponse complète à la question si le ministre, au Parlement, affirme: «J'ai entrepris l'examen, je l'ai fait samedi dernier, et le délai de cinq ans nous porte jusqu'à lundi prochain.» Enfin, c'est une réponse complète du point de vue juridique. Je sais que personne ne s'en remettrait à cela. S'il faut un an pour le faire, ça va. Tout de même, je présume que si l'intention est d'achever l'examen dans les cinq années, les gens pourraient aller un peu plus vite.

La présidente: Sur cette note finale, je m'en remets au sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: C'est la disposition d'abrogation qui importe. Que cela soit cinq ans ou trois ans, cela m'importe peu. Une période de trois ou de cinq ans, dans un siècle, ce n'est rien. Quand nous nous penchons sur le projet de loi, article par article, c'est au fond que je veux prêter de l'attention.

La présidente: Convient-on que le comité passe à l'étude article pour article du projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. Est-ce adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 1 est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 2 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, je proposerais une modification à l'article 2, comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 15, page 1, de ce qui suit:

a) Texte édicté, avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles — le 15 septembre 1988 —, dans l'exercice d'un...

Then, of course, the rest of the sentence in the clause is the same.

The Chairman: Is it your wish to adopt this amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry, as amended?

Senator Beaudoin: We had proposed on our side the question of *(b)*. However, after the explanation given by Mr. Tremblay, I understand that subclause *(b)* is all right, because the instruments that we are talking about are instruments that are not enacted, is that right? If you say, “yes,” I will say that I agree with subclause *(b)*.

The Chairman: Mr. Tremblay?

Mr. Tremblay: I believe the answer is “yes,” yes.

The Chairman: Shall clause 2 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I have an amendment to clause 4. It states:

That Bill S-41, in Clause 4, be amended by replacing lines 11 to 13 on page 2 with the following:

guage and, at the time of its enactment, was published in only one official language or was exempted by law from the requirement to be published in a government publication, the Governor in

The rest of the sentence, of course, follows.

The Chairman: Is it agreed that this amendment carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Are there any further amendments to clause 4 of the bill?

Senator Beaudoin: I have one, Madam Chair.

It states:

That Bill S-41 be amended in clause 4, on page 3, by adding after line 10 the following:

“(7) Upon the expiration of five years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed.”

Senator Joyal: Would it not be better to change “five years” to “six years”? The minister must report in the sixth year. Further to the amendments that we have discussed this morning, I think it would make more sense to make it six years.

Bien entendu, la suite de la phrase demeure la même.

La présidente: Souhaitez-vous adopter cette modification?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 2, tel que modifié, est-il adopté?

Le sénateur Beaudoin: Nous avons proposé, de notre côté, la question *b)*. Toutefois, après avoir entendu l'explication de M. Tremblay, je comprends que l'alinéa *b)* convient, car les textes dont nous parlons sont des textes qui n'ont pas été édictés; est-ce bien cela? Si vous répondez «oui», je dirai que je suis d'accord avec l'alinéa *b)*.

La présidente: Monsieur Tremblay?

M. Tremblay: Je crois que la réponse est «oui», oui.

La présidente: L'article 2 tel que modifié est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 4 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'ai une modification touchant l'article 4. Il se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 10 à 12, page 2, de ce qui suit:

le et, lors de son édicition, soit n'a été publié que dans une langue officielle soit était soustrait par une règle de droit à l'obligation d'être publié dans une publication gouvernementale, le gouverneur en conseil

Bien entendu, il y a la suite de la phrase.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour que cette modification soit adoptée?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

Avez-vous d'autres modifications à proposer en ce qui concerne l'article 4 du projet de loi?

Le sénateur Beaudoin: J'en ai une, madame la présidente.

Elle se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41 soit modifié, à l'article 4, à la page 3, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

Le sénateur Joyal: Ne serait-il pas mieux de dire «six ans» plutôt que «cinq ans»? Le ministre doit présenter son rapport durant la sixième année. Étant donné les modifications dont nous avons discuté ce matin, je crois qu'il conviendrait mieux de porter le délai à six ans.

Senator Beaudoin: Yes, because of the famous clause 7. As I said very clearly, the substance is what is important. Six years is probably more logical.

Senator Moore: That will answer the suggestion of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Moore: I am for it.

Senator Bryden: I still have concern regarding what was raised earlier. By going to six years and with the department doing an investigation for five years, and then reporting, presumably, if the sixth-year repeal is to be a serious problem, we can then bring an amendment that says, “Let us take that out and make it 10 years or let us eliminate it and here is why.”

Senator Fraser: We can always do that.

Senator Beaudoin: If the whole system may go as far as 10 years, then the repeal section may take place only after that in that sense.

Senator Bryden: What I am saying is going one step further. We have six years to get it so that the repeal section can stay there because there is no risk. We know that. If the department comes forward and says, “If that occurs, we are very concerned that these implications will be there,” then we can amend this.

Senator Beaudoin: Of course.

Senator Bryden: I agree with it, then.

Senator Fraser: We would have to consider it any way, by law, because we would have to authorize the extension. It would be a logical point at which to say, “At the same time...”

The Chairman: To be absolutely clear, Senator Beaudoin has moved:

That Bill S-41 be amended in clause 4, on page 3, by adding after line 10 the following:

“(7) Upon the expiration of six years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed.”

Shall Senator Beaudoin’s amendment carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: On division, Madam Chair.

The Chairman: On division. Shall clause 4 as amended carry?

Senator Joyal: I have another amendment, Madam Chair.

It regards clause 4. It is an amendment that we discussed yesterday. It states.

That Bill S-41, in Clause 4, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 2 with the following:

Le sénateur Beaudoin: Oui, en raison du fameux article 7. Comme je l’ai dit très clairement, c’est le fond qui compte. Compter six ans est probablement plus logique.

Le sénateur Moore: Cela répond à la suggestion du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d’examen de la réglementation.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Moore: Je suis d’accord.

Le sénateur Bryden: La question qui a été soulevée plus tôt me préoccupe toujours. Si nous portons le délai à six ans et que le ministère procède à une enquête pendant cinq ans, puis présente son rapport, présumément — si l’abrogation au bout de six ans pose une réelle difficulté, nous pouvons proposer une modification qui dit: éliminons cela — portons cela à dix ans ou éliminons cela, et voici pourquoi.

Le sénateur Fraser: Nous pouvons toujours faire cela.

Le sénateur Beaudoin: Si tout le système porte le délai jusqu’à dix ans, alors la disposition d’abrogation peut ne s’appliquer qu’après cela, en ce sens.

Le sénateur Bryden: Ce que je dis, c’est: allons un peu plus loin. Nous nous donnons six ans pour réaliser l’exercice, pour que la disposition d’abrogation puisse exister sans qu’il y ait de risque. Nous savons cela. Si le ministère dit: que si cela se produit, ils est très inquiets des conséquences suivantes, alors nous pouvons modifier cela.

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr.

Le sénateur Bryden: Alors, je suis d’accord.

Le sénateur Fraser: Nous serions tenus de l’envisager de toute façon, en droit, parce que nous devons autoriser la prolongation. Ce sera un moment logique pour dire: «en même temps».

La présidente: Pour qu’il n’y ait aucune confusion, voici la proposition du sénateur Beaudoin:

Que le projet de loi S-41 soit modifié, à l’article 4, à la page 3, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n’est pas réédité dans les deux langues officielles dans les six ans suivant l’entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

La modification du sénateur Beaudoin est-elle adoptée?

Des voix: Adopté.

Le sénateur Joyal: Avec dissidence, madame la présidente.

La présidente: Avec dissidence. L’article 4 tel que modifié est-il adopté?

Le sénateur Joyal: J’ai une autre modification, madame la présidente.

Elle porte sur l’article 4. C’est une modification dont nous avons parlé hier. Elle se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l’article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 23 à 35, page 2, de ce qui suit:

subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.

The Chairman: Shall Senator Joyal's second amendment to clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Shall clause 4 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Shall clause 5 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I understand that Senator Moore is raising an issue of the question raised by Senator Pearson yesterday. In that regard, there was the proposed text of an amendment by Senator Beaudoin yesterday about the uncertainty that some instruments that would be re-enacted would already have been repealed. I understand that this morning we received a new clause 7. Therefore, we do not need to deal with this matter.

The Chairman: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 6 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I would like to propose a new clause 6. It states:

That Bill S-41, in Clause 6, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 3 with the following:

Equally authoritative

6. The English and French versions of an instrument re-enacted under section 3 or 4 are equally authoritative.

The Chairman: I wish to make it clear to honourable senators, as we go through this next proposed series of amendments that we are dealing with new clauses. This time we are dealing with Senator Joyal's proposed new clause 6.

In that case shall the new clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

New clause 7.

Senator Joyal: As honourable senators know, we have circulated a new clause 7 this morning. I should like to propose new clause 7, entitled "No revival":

infractions paragraphe (3) nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.

La présidente: La deuxième modification de l'article 4 que propose le sénateur Joyal est-elle adoptée?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

L'article 4 tel que modifié est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

L'article 5 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, je crois que le sénateur Moore soulève une question au sujet du point signalé par le sénateur Pearson hier. À ce sujet, le sénateur Beaudoin a proposé hier une modification — il s'agit de savoir si certains des textes qui seraient réédités n'auraient pas déjà été abrogés. Je crois savoir que, ce matin, nous avons reçu le texte d'un nouvel article 7. Par conséquent, nous n'avons pas à traiter de cette question.

La présidente: L'article 5 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 6 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'aimerais proposer un nouvel article 6. Il se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l'article 6, soit modifié par substitution, aux lignes 27 à 35, page 3, de ce qui suit:

Force de loi égale

6. Les versions française et anglaise du texte réédité en application des articles 3 ou 4 ont également force de loi.

La présidente: Je souhaite le dire clairement aux honorables sénateurs: la série de modifications qui suit porte sur des articles nouveaux. Cette fois, nous traitons du nouvel article 6 que propose le sénateur Joyal.

Le nouvel article 6, justement, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

Le nouvel article 7.

Le sénateur Joyal: Comme le savent les honorables sénateurs, nous avons fait circuler un nouvel article 7 ce matin. J'aimerais proposer le nouvel article 7, qui a pour titre «Aucun rétablissement»:

7. An instrument that was repealed or that otherwise ceased to have effect on or before the day on which this Act comes into force is not by virtue of this Act or any regulation made under this Act revived in respect of any period subsequent to its repeal or ceasing to have effect.

Senator Fraser: Is there any legal or other reason why we would use this wording rather than the wording proposed by Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: It is the same idea.

Senator Fraser: Yes, I thought Senator Beaudoin's was clearer.

The Chairman: Senator Beaudoin's proposed amendment was to clause 5. We have now passed that clause.

Senator Fraser: We could pick up the wording and put it in here.

Senator Beaudoin: I cannot disagree with what Senator Fraser is saying?

Senator Joyal: Is there any legal reason? We have our representatives from the Department of Justice here. They may wish to respond.

The Chairman: Mr. Tremblay, would you defend your wording in the new clause 7 as compared to Senator Beaudoin's wording of new clause 5(4)?

Mr. Newman: It is simply the same idea. It is drafted in the standard legal language of the Department of Justice. The style is similar to other clauses in legislation of this nature. That is the reason. There is no great mystery to it, really.

Senator Beaudoin: Is it exactly the same thing?

Mr. Newman: Yes.

The Chairman: Right or wrong, this is compatible with other pieces of legislation.

Shall new clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Senator Joyal: I should like to propose a new clause 8:

Exemption from Statutory Instruments Act

8.(1) The Statutory Instruments Act does not apply to an instrument re-enacted under section 3 or to a regulation made under section 4.

Referral for scrutiny

(2) Instruments re-enacted under section 3 and regulations made under section 4 stand permanently referred to the Committee referred to in section 19 of the *Statutory Instruments Act* for review and scrutiny.

The Chairman: Shall new clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: New clause 9, Senator Joyal?

7. Le texte qui a été abrogé ou qui a d'une autre façon cessé d'avoir effet à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date n'est pas rétabli, aux termes de la présente loi ou de ses règlements, à l'égard de toute période postérieure à son abrogation ou à sa cessation d'effet.

Le sénateur Fraser: Y a-t-il une raison, juridique ou autre, pour laquelle nous choisirions cette formulation, plutôt que celle que propose le sénateur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: C'est la même idée qui est exprimée.

Le sénateur Fraser: Oui, mais je croyais que la formulation du sénateur Beaudoin était plus claire.

La présidente: La modification proposée par le sénateur Beaudoin touchait l'article 5. Nous n'en sommes plus là.

Le sénateur Fraser: Nous pourrions reprendre les termes et les placer ici.

Le sénateur Beaudoin: Je ne peux être en désaccord avec ce que dit le sénateur Fraser?

Le sénateur Joyal: Y a-t-il une raison juridique à cela? Nous avons ici des représentants du ministère de la Justice. Ils souhaitent peut-être répondre à la question.

La présidente: Monsieur Tremblay, pouvez-vous justifier la formulation du nouvel article 7 que vous proposez, en le comparant au nouveau paragraphe 5(4) du sénateur Beaudoin?

M. Newman: C'est simplement la même idée. C'est rédigé dans la langue juridique qui est d'usage au ministère de la Justice. Le style est semblable à celui d'autres articles dans les lois de cette nature. Voilà la raison. Cela n'a vraiment rien de mystérieux.

Le sénateur Beaudoin: C'est rigoureusement la même chose?

M. Newman: Oui.

La présidente: De toute manière, c'est compatible avec d'autres textes de loi.

Le nouvel article 7 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

Le sénateur Joyal: J'aimerais proposer un nouvel article 8:

Loi sur les textes réglementaires

8(1) Le texte réédité en application de l'article 3 et le document pris en application de l'article 4 ne sont pas assujettis à la Loi sur les textes réglementaires.

Renvoi en comité

(2) Le comité visé à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires est saisi d'office des textes réédités en application de l'article 3 et des règlements pris en application de l'article 4 en vue de les étudier et de les contrôler.

La présidente: Le nouvel article 8 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le nouvel article 9, sénateur Joyal?

Senator Joyal: I should like to propose a new clause 9:

Review

9.(1) Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the implementation and operation of section 4.

Report

(2) Subject to subsection (3), within one year after a review is undertaken pursuant to subsection (1), or within such further time as may be authorized by both Houses of Parliament, the Minister of Justice shall submit a report on the review to each House of Parliament that includes

(a) a description of the measures taken to identify legislative instruments referred to in subsection 4(1);

(b) a list of any legislative instruments that have been repealed or re-enacted under subsection 4(1); and

(c) a list of any legislative instruments referred to in that subsection that have been identified but that have not been repealed and re-enacted.

Exempt instruments

(3) The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*, set out only the number of such instruments that are of the types described in paragraphs (2)(a) and (b).

Senator Pearson: I return to Senator Bryden's comments about "completed." In the French version, it is even stronger.

Senator Fraser: They read: "shall make" and "shall complete."

Senator Bryden: Instead of saying in 9(1) that the Minister of Justice shall undertake a review, we could simply say that the Minister of Justice shall complete a comprehensive review within one year after a review is completed pursuant to that subsection.

Senator Joyal: I have no problem with that. We can change that to "shall complete a review."

The Chairman: The appropriate French translation of "complete" would be "complet."

Senator Bryden is moving a sub-amendment that the two words "undertake" and "undertaken" in the English version be replaced by "complete" and "completed."

Senator Beaudoin: In French, what word would you use?

Senator Moore: "Achève," I would think.

Senator Joyal: I would prefer "compléter."

The Chairman: Senator Joyal, are you proposing that change to your amendment?

Senator Joyal: Yes.

Le sénateur Joyal: J'aimerais proposer un nouvel article 9:

Examen

9(1) Le ministre de la Justice fait, dans les cinq ans qui suivent la date de la sanction de la présente loi, un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l'application de l'article 4.

Rapport

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans l'année qui suit le début de son examen fait en application du paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que les deux Chambres du Parlement peuvent lui accorder, le ministre de la Justice remet son rapport d'examen à chacune des Chambres, lequel contient:

a) la description des mesures prises pour relever les textes législatifs visés au paragraphe 4(1);

b) la liste des textes législatifs qui ont été abrogés et réédités en application du paragraphe 4(1);

c) la liste des textes législatifs visés par ce paragraphe qui ont été relevés, mais qui n'ont pas été abrogés et réédités.

Textes soustraits

(3) En ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15(3) du Règlement sur les textes réglementaires, le rapport n'a qu'à faire état du nombre de ceux-ci qui sont des genres visés aux alinéas (2)a) et b).

Le sénateur Pearson: Je reviens aux observations du sénateur Bryden à propos du terme «completed». Dans la version française, c'est encore plus fort.

Le sénateur Fraser: En anglais, on peut lire: «shall make» et «shall complete».

Le sénateur Bryden: Au paragraphe 9(1), plutôt que de dire que le ministre de la Justice fait, dans l'année qui suit, un examen, on pourrait simplement dire que le ministre de la Justice achève, dans l'année, un examen approfondi conformément à ce paragraphe.

Le sénateur Joyal: Cela ne me pose aucune difficulté. Nous pouvons mettre «shall complete a review».

La présidente: La traduction de «complete» serait «complète».

Le sénateur Bryden propose une sous-modification où, dans la version anglaise, les termes «undertake» et «undertaken» soient remplacés par «complete» et «completed».

Le sénateur Beaudoin: En français, quel terme choisiriez-vous?

Le sénateur Moore: «Achève», je crois.

Le sénateur Joyal: Je préférerais «compléter».

La présidente: Sénateur Joyal, proposez-vous que ce changement soit apporté à votre modification?

Le sénateur Joyal: Oui.

The Chairman: In that case, we will let Senator Bryden off the hook. Senator Joyal has reworded his amendment. We are all clear on the rewording, are we? Are we agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, I return to clause 1.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Carry.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted with amendments?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I will not report this bill today but next Tuesday.

I thank the committee for the way in which we have worked together on this bill. It has been a remarkable achievement. I also thank the officials who have worked overnight, and I thank the minister as well for his cooperation. This is the way that bills should proceed through committee, and I thank you all very much.

The committee adjourned.

La présidente: Alors, le sénateur Bryden s'en tire indemne. Le sénateur Joyal a reformulé la modification. La nouvelle formulation est claire pour tous, n'est-ce pas? Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Honorables sénateurs, je reviens à l'article 1.

Est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Convenons-nous d'adopter ce projet de loi avec les modifications apportées?

Des voix: D'accord.

La présidente: Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi avec les modifications apportées?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je ferai rapport du projet de loi non pas aujourd'hui, mais mardi prochain.

Je remercie les membres du comité de la façon dont ils ont travaillé ensemble à ce projet de loi. Cela a été remarquable. Je remercie aussi les fonctionnaires qui ont travaillé pendant la nuit, et je remercie également le ministre de sa coopération. C'est de cette façon que devrait se faire l'étude des projets de loi en comité; je vous remercie beaucoup tous et chacun.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Wednesday, May 29, 2002

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;
Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;
Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

Thursday, May 30, 2002

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;
Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;
Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

TÉMOINS

Le mercredi 29 mai 2002

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit administratif et constitutionnel;
M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;
M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.

Le jeudi 30 mai 2002

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit administratif et constitutionnel;
M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;
M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.