



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable GEORGE J. FUREY

---

Thursday, June 5, 2003  
Wednesday, June 11, 2003  
Thursday, June 12, 2003

---

### Issue No. 12

#### Second meeting on:

Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent

#### First and second (final) meetings on:

Motion and Message concerning amendments to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals)

---

#### INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Motion and Message concerning amendments to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals))

---

#### APPEARING:

The Honourable Paul Macklin, M.P.,  
Parliamentary Secretary to the Minister of Justice

---

#### WITNESSES:

*(See back cover)*

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*

L'honorable GEORGE J. FUREY

---

Le jeudi 5 juin 2003  
Le mercredi 11 juin 2003  
Le jeudi 12 juin 2003

---

### Fascicule n° 12

#### Deuxième réunion concernant:

Le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction

#### Première et deuxième (finale) réunions concernant:

Motion et message au sujet des amendements au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux)

---

#### Y COMPRIS:

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Motion et message au sujet des amendements au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux))

---

#### COMPARAÎT:

L'honorable Paul Macklin, député,  
secrétaire parlementaire du ministre de la Justice

---

#### TÉMOINS:

*(Voir à l'endos)*

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable George J. Furey, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Cordy	Smith, P.C.
Jaffer	Stratton
Joyal, P.C.	Wiebe

*\*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 Bryden substituted for that of the Honourable Senator Corbin (*May 30, 2003*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Buchanan, P.C. (*June 11, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*June 11, 2003*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn, P.C. (*June 12, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Baker (*June 12, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable George J. Furey

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

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Cordy	Smith, c.p.
Jaffer	Stratton
Joyal, c.p.	Wiebe

*\* 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 Bryden substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 30 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p.. (*le 11 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p.. substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 11 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p.. (*le 12 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cordy substitué à celui de l'honorable sénateur Baker (*le 12 juin 2003*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate* of Tuesday, June 10, 2003:

The Honourable Senator Carstairs, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals);

That the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly,

And on the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.:

That the question now before the Senate be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; and

That the Committee report no later than Thursday, June 12, 2003.

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

---

Extract of the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 11, 2003:

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Wiebe:

That the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; and

That the Committee report no later than Thursday, June 12, 2003.

After debate,

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

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 10 juin 2003:

L'honorable sénateur Carstairs, c.p. propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.:

Que le Sénat agrée l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux);

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2 et 3, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer;

Et sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.:

Que la question dont le Sénat est maintenant saisie soit renvoyée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le jeudi 12 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 11 juin 2003:

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Wiebe:

Que le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) soit maintenant renvoyé Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le jeudi 12 juin 2003.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 5, 2003  
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:07 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin and Smith, P.C. (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 27, 2003, the committee continued its study of Bill S-12, An Act to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving royal assent. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

**WITNESSES:**

*Officials from the Department of Justice Canada:*

Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel, Office of the Chief Legislative Counsel;

John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group;

Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group.

The Officials from the Department of Justice Canada made a statement and answered questions.

At 12:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 3:59 p.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Beaudoin, Cools, Fairbairn, P.C., Furey, Joyal, P.C., Pearson, Smith, P.C. and Stratton (10).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 5 juin 2003  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 07, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, et Smith, c.p. (9).

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 février 2003, le comité poursuit son étude du projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 11.*)

**TÉMOINS:**

*Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:*

Katharine MacCormick, première conseillère législative, Bureau de la première conseillère législative;

John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionnement législatif, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement;

Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe des services de rédaction.

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada font un exposé, puis répondent aux questions.

À 12 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 59, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, c.p., Beaudoin, Cools, Fairbairn, c.p., Furey, Joyal, c.p., Pearson, Smith, c.p. et Stratton (10).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Corbin, Grafstein, Kroft, Lynch-Staunton, Robichaud, P.C., Roche and Watt (8).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 10, 2003, the committee started its study of the terms of the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., dated June 10, 2003 concerning the House of Commons response to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 11, 2003, the committee started its study on the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

At 5:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 12, 2003  
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:38 a.m., in room 257, East Block, the Honourable George J. Furey, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Cordy, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Pearson, Smith, P.C., Stratton and Wiebe (12).

*Other senators present:* The Honourable Senators Adams, Corbin, Grafstein and Watt (4).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 10, 2003, the committee continued its study of the terms of the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., dated June 10, 2003 concerning the House of Commons response to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 11, 2003, the committee continued its study on the Message from the House of Commons concerning

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Corbin, Grafstein, Kroft, Lynch-Staunton, Robichaud, c.p., Roche et Watt.(8)

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 10 juin 2003, le comité entame son étude de la motion faite par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., le 10 juin 2003, concernant le message de la Chambre des communes au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 12.*)

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 juin 2003, le comité entame son étude du message envoyé par la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 12.*)

À 17 h 55, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 12 juin 2003  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 38, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Cordy, Furey, Jaffer, Joyal, c.p., Nolin, Pearson, Smith, c.p., Stratton et Wiebe (12).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams, Corbin, Grafstein et Watt. (4)

*Également présente:* De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 10 juin 2003, le comité poursuit son étude de la motion faite par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., en date du 10 juin 2003, concernant le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule no. 12.*)

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 11 juin 2003, le comité poursuit son étude du message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi

Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals). (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

*APPEARING:*

The Honourable Paul Macklin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

*WITNESSES:*

*Official from the Department of Justice Canada:*

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

Paul Macklin and Joanne Klineberg each made a statement and answered questions.

At 12:32 p.m., the committee suspended.

At 12:47 p.m., the committee resumed the meeting, *in camera*.

Mark Audcent and Michel Patrice answered questions.

At 1:22 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n<sup>o</sup>. 12.*)

*COMPARAÎT:*

L'honorable Paul Macklin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

*TÉMOINS:*

*Haut fonctionnaire du ministère de la Justice du Canada:*

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

Paul Macklin et Joanne Klineberg font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 12 h 32, le comité suspend ses travaux.

À 12 h 47, le comité reprend ses délibérations à huit clos.

Mark Audcent et Michel Patrice répondent aux questions.

À 13 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 12, 2003

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

**FIFTH REPORT**

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., dated June 10, 2003 and the Message from the House of Commons dated June 6, 2003, relating to certain amendments to Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), passed by the Senate on May 15, 2003, has, in obedience to its Orders of Reference dated June 10, 2003 and June 11, 2003 respectively, examined the said motion and Message and now reports as follows:

**PART I**

Your Committee recommends that a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House that, with respect to its Message to the Senate dated June 6, 2003 regarding Bill C-10B:

(i) the Senate notes that the House of Commons has agreed with the amendments numbered 1 and 5;

(ii) the Senate does insist on its amendment numbered 2;

(iii) in lieu of the amendment numbered 3 with which the House of Commons has disagreed, the Senate adopts the following amendment and requests that it be concurred in by the House of Commons:

3. *Page 3, clause 2:* Add after line 10 the following:

“(3) No person shall be convicted of an offence under paragraph (1)(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of Canada in the area in which the Aboriginal person has harvesting rights under or by virtue of existing aboriginal or treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution Act, 1982, and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”; and

(iv) with respect to the amendment numbered 4, the Senate accepts in part the wording proposed by the House of Commons, but adopts the following amendment and requests that it be concurred in by the House of Commons:

4. *Page 4, clause 2:* Replace lines 22 to 24 with the following:

“**182.5** For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply in respect of proceedings for an offence under this Part.”.

**PART II**

Your Committee carefully considered the message sent by the House of Commons on the subject of Bill C-10B. The Committee held meetings on the arguments contained in the message as well the debates that took place in the House of Commons on the Senate amendments. The Committee heard from Mr. Paul

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 12 juin 2003

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

**CINQUIÈME RAPPORT**

Le Comité, à qui ont été déferés la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., en date du 10 juin 2003 et le message de la Chambre des communes en date du 6 juin 2003, au sujet de certains amendements au Projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), qui avait été adopté par le Sénat le 15 mai 2003, a, conformément à ses ordres de renvoi du 10 et 11 juin 2003 respectivement, examiné ladite motion et ledit message et en fait rapport comme il suit:

**PARTIE I**

Votre Comité recommande qu'un message soit adressé à la Chambre des communes en réponse au message que celle-ci a envoyé au Sénat le 6 juin 2003, au sujet du Projet de loi C-10B, pour informer la Chambre de ce qui suit:

(i) le Sénat note que la Chambre des communes accepte les amendements numéros 1 et 5;

(ii) que le Sénat insiste sur l'amendement numéro 2;

(iii) que l'amendement numéro 3 que la Chambre des communes a rejeté, a été remplacé par la modification suivante que le Sénat a approuvée et qu'il sollicite l'agrément de la Chambre des communes:

3. *Page 3, article 2:* Ajouter après la ligne 13 ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être déclaré coupable de l'infraction visée à l'alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l'exercice, par une personne de l'un des peuples autochtones du Canada, de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche dans une zone où elle possède des droits de récolte découlant des droits existants — ancestraux ou issus de traités — au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et que la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.»;

(iv) concernant l'amendement 4, le Sénat accepte en partie le libellé proposé par la Chambre des communes, mais adopte l'amendement suivant et sollicite l'agrément de la Chambre des communes:

4. *Page 4, article 2:* Remplacer aux lignes 22 à 24 ce qui suit:

«**182.5** Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie. ».

**PARTIE II**

Le Comité a examiné soigneusement le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B. Le Comité a consacré des réunions à l'étude des arguments contenus dans le message ainsi que des débats qui ont eu lieu à la Chambre des communes au sujet des amendements du Sénat. Le Comité a

Macklin, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, in order to fully assess the rationale for the decision of the House of Commons on the Senate amendments to Bill C-10B. It was clear from this latter meeting that there is a fair amount of agreement in both Houses on the need for cruelty to animals legislation that recognizes reasonable and generally accepted practices involving animals (e.g. scientific research conducted in accordance with generally accepted standards, traditional hunting and fishing practices of Aboriginal peoples, reasonable and generally accepted practices of animal management, husbandry or slaughter). Where the Houses differ, however, is on the methodology that should be adopted to ensure the legal recognition of such practices.

Therefore, in a spirit of cooperation and in order to ensure swift passage of Bill C-10B, your Committee appreciates the agreement of the House of Commons on amendments 1 and 5 and it accepts, with modification, amendment 4. With respect to amendment 2, your Committee has insisted on its original amendment because it remains convinced that this amendment offers better protection to individuals engaged in generally accepted practices involving animals, as referred to above. The Committee also remains convinced as to the merits of amendment number 3 dealing with Aboriginal peoples. However the Committee did make a change to the amendment in order to address concerns raised in the House of Commons that the Senate amendment as originally proposed would allow an Aboriginal person from one geographic region to go to any area where Aboriginal peoples have rights and make a claim under the proposed provision.

Respectfully submitted,

interrogé M. Paul Macklin, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, afin de comprendre à fond les motifs de la décision de la Chambre des communes concernant les amendements du Sénat au projet de loi C-10B. Il est ressorti de cette dernière réunion qu'il y avait dans les deux chambres un assez large consensus sur la nécessité d'une loi contre la cruauté envers les animaux qui reconnaisse les pratiques raisonnables et généralement acceptées à leur égard (par ex., les recherches scientifiques menées dans le respect des normes généralement reconnues, les pratiques ancestrales de chasse et de pêche des autochtones, les pratiques raisonnables et généralement admises en matière de gestion, d'élevage ou d'abattage des animaux). Là où la Chambre diverge, cependant, c'est sur la méthode qu'il convient d'employer pour assurer la reconnaissance juridique de ces pratiques.

Par conséquent, dans un esprit de coopération et pour assurer l'adoption rapide du projet de loi C-10B, le Comité apprécie l'accord de la Chambre des communes sur les amendements 1 et 5 et accepte, avec modification, l'amendement 4. Quant à l'amendement 2, le Comité insiste sur son maintien parce qu'il reste convaincu qu'il assure une meilleure protection à ceux qui recourent aux pratiques généralement acceptées susmentionnées à l'égard des animaux. Le Comité reste également convaincu du bien-fondé de l'amendement 3 concernant les autochtones. Cependant, il y a apporté un changement pour tenir compte des préoccupations exprimées à la Chambre des communes à l'effet qu'il permettrait autrement à un autochtone d'une région de se rendre dans n'importe quelle autre région où les peuples autochtones ont des droits et faire valoir une revendication en vertu de la disposition proposée.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, June 5, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 11:07 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** We have with us today officials from the Department of Justice: Ms. Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel from the Office of the Chief Legislative Counsel; Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group; and Mr. Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group.

It is my understanding that Ms. MacCormick will make a five-minute presentation, in which she will provide comments on the Justice Department's reaction to this bill. Her presentation will be followed by a question and answer period.

**Ms. Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel, Office of the Chief Legislative Counsel, Department of Justice Canada:** There will be some limits to what I will be able to answer. Perhaps some of my remarks will help to explain that.

A housekeeping statute of this sort has a lot of appeal. That said, however, it is important to know the impact when one proposes to have an automatic repeal of various provisions. Knowing the impact is not as easy as it looks at first glance. We have put together a list — which is being distributed to you — based on the *Table of Public Statutes*. This list shows the total number of provisions and individual acts that have been enacted — they are in the statute book — but that are not yet in force. It is not divided yet by time.

As a result of a quick look through in February of this year, our understanding is that there are two complete statutes and roughly 60 provisions that were enacted 10 years ago but that are not yet in force. However, there are approximately 426 individual provisions in various statutes that are not yet in force — which would require some detailed analysis. The effort required to go through every one of these provisions will entail consultations with other departments. Once the provisions have been determined, we then have to know the impact, in the context of subsequent legislative activity.

Today, there are four concerns I should like to put on the table. There may indeed be other concerns, as the detailed analysis proceeds.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, jeudi 5 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-12 prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui à 11 h 07 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Nous entendrons aujourd'hui des fonctionnaires du ministère de la Justice: Mme Katharine MacCormick, première conseillère législative, du Bureau de la première conseillère législative; M. John Mark Keyes, directeur des Orientations et perfectionnements législatifs, du Groupe des services consultatifs et du perfectionnement; et M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, du Groupe des services de rédaction.

Si j'ai bien compris, Mme MacCormick va nous présenter un exposé de cinq minutes, dans lequel elle va nous faire ses commentaires sur la réaction du ministère de la Justice au projet de loi. Son exposé sera suivi d'une période de questions.

**Mme Katharine MacCormick, première conseillère législative, Bureau de la première conseillère législative, ministère de la Justice du Canada:** Il y a des limites aux réponses que je pourrai vous donner. Certaines de mes remarques contribueront peut-être à vous expliquer pourquoi.

Un projet de loi d'ordre administratif comme celui-là a beaucoup d'attraits. Cela dit, cependant, il est important de savoir quelles seront les conséquences quand on propose l'abrogation automatique de diverses dispositions. Or, ce ne sera pas aussi facile qu'on pourrait le croire au premier coup d'oeil. Nous avons dressé une liste — qui est en train de vous être distribuée — à partir du *Tableau des lois d'intérêt public*. Cette liste montre le nombre total de dispositions et de lois qui ont été adoptées — elles figurent dans le tableau des lois —, mais qui n'ont pas été mises en vigueur. Nous n'avons pas encore divisé cette liste chronologiquement.

Après avoir examiné rapidement la situation en février, nous avons établi qu'il y avait deux lois complètes et une soixantaine de dispositions qui ont été adoptées il y a dix ans, mais qui ne sont pas encore en vigueur. Il y a toutefois environ 426 autres dispositions, à l'intérieur de différentes lois, qui ne sont pas encore en vigueur, ce qui va nécessiter une analyse détaillée. Et le travail requis pour examiner chacune de ces dispositions une à une va exiger des consultations avec d'autres ministères. Une fois que nous saurons quelles sont les dispositions en cause, nous devons déterminer les conséquences de leur abrogation dans l'optique des activités législatives subséquentes.

Je voudrais vous faire part aujourd'hui de quatre sujets de préoccupation. Il y en a peut-être d'autres qui vont s'y ajouter au fur et à mesure de notre analyse.

The four concerns are as follows. With respect to provisions that are more than nine or ten years old and have been subsequently amended, the amendment of that provision could have been fairly recent — it could have been last week. If it is an amendment from last week that was, say, a partial amendment to something much older, to correct an anomaly, is it really the intent of this legislation that that kind of provision would disappear, even though were it to be brought into force it would be brought into force with a very recent amendment? In other words, because of the automatic repeal, you may be removing from the statute book a basis of law that this chamber and the House of Commons may have considered recently. Do you need a process that allows you to examine that kind of thing case by case before there is an automatic repeal?

The second concern relates to partial coming into force provisions. We know that with respect to the Contraventions Act, for instance, it has been brought into force in some provinces but not in other provinces. Negotiations with individual provincial governments are required before it can be brought into force. Is it intended that those things not brought into force in certain provinces or only partially brought into force will be partially repealed? Will the intent be to repeal all of the provision, or do you keep the whole provision because part of it is in force? It is a question of interpretation, but what is the intent? Should there be a process to look at individual cases, to ask if we really want this repealed or not.

The third concern is in the context of international treaties. As we move in an era of globalization, we have international treaties that are negotiated subject to ratification, and a given country will sometimes have to implement particular legislation. There may be legislation to implement an international treaty that Canada has ratified but that is not yet in force internationally. If you were forced to bring that implementing legislation into effect to avoid the impact of this kind of repeal, you could potentially be putting Canada offside other countries in negotiating arrangements, where you are trying to harmonize between two countries or you are waiting for the final implementation before you commit Canada to a certain direction. It is not an extraordinary thing to contemplate a 10-year lapse of time when you are talking about international ratification of treaties.

The last concern is that this bill would purport to cause the automatic repeal through the tabling of a list of provisions by the Minister of Justice in both Houses of Parliament. There is no provision in the bill for the publication in the normal course, in the way in which it is usually done for repeal of statutes in the *Canada Gazette*. There could be a potential problem for access to the law for citizens of this country.

Those are the four general considerations that we think this committee should take the time to consider. If you do not build-in a process for flexibility, for an ad hoc consideration provision by provision, you could be creating more problems than you had anticipated.

Ces quatre sujets de préoccupation sont les suivants. Il pourrait arriver que des dispositions adoptées il y a plus de neuf ou dix ans aient été modifiées assez récemment — la semaine dernière, par exemple. Supposons qu'une modification ait été adoptée la semaine dernière pour changer partiellement quelque chose de beaucoup plus ancien, pour corriger une anomalie. Est-ce que le projet de loi devrait vraiment faire disparaître une disposition de ce genre, qui aurait été modifiée tout récemment, plutôt que de permettre qu'elle soit mise en vigueur une fois modifiée? Autrement dit, cette abrogation automatique pourrait faire en sorte que des mesures législatives examinées récemment par le Sénat et la Chambre des communes soient retirées du code des lois. Faudrait-il un mécanisme qui permettrait d'examiner ce genre de chose au cas par cas avant qu'il y ait une abrogation automatique?

Le deuxième sujet de préoccupation se rattache à la mise en vigueur partielle de certaines dispositions. Nous savons que la Loi sur les contraventions, par exemple, est en vigueur dans certaines provinces, mais pas dans d'autres. Il faut des négociations avec les gouvernements provinciaux respectifs avant qu'elle le soit. Le projet de loi entraînerait-il l'abrogation partielle des dispositions de ce genre, qui n'ont pas été mises en vigueur dans certaines provinces ou qui ne l'ont été que partiellement? Devrait-il y avoir, là encore, un mécanisme permettant d'examiner chaque cas pour savoir si l'abrogation est vraiment souhaitable ou pas?

Le troisième sujet de préoccupation se rattache aux traités internationaux. À notre époque de mondialisation croissante, nous avons des traités internationaux qui sont négociés sous réserve de leur ratification, et certains pays doivent parfois adopter des lois particulières à cette fin. Il peut y avoir des mesures législatives en vue de la mise en oeuvre d'un traité international que le Canada a ratifié, mais qui n'est pas encore en vigueur à l'échelle internationale. S'il était nécessaire de mettre en vigueur ces lois d'application afin d'éviter les conséquences de ce genre d'abrogation, le Canada pourrait se retrouver en porte-à-faux par rapport à d'autres pays dans la négociation d'ententes quand il faudrait essayer d'harmoniser la situation entre deux pays ou attendre une mise en oeuvre définitive avant d'engager le Canada dans une direction donnée. Un délai de dix ans n'est pas vraiment exceptionnel quand on parle de la ratification internationale des traités.

Le dernier sujet de préoccupation, c'est que ce projet de loi entraînerait une abrogation automatique des dispositions figurant sur une liste déposée par le ministre de la Justice devant les deux chambres du Parlement. Le projet de loi ne prévoit rien pour la publication d'avis selon les voies normales, comme cela se fait généralement pour l'abrogation des lois, c'est-à-dire dans la *Gazette du Canada*. Il pourrait donc y avoir un problème d'accès aux lois pour les citoyens de notre pays.

Voilà les quatre grandes considérations que le comité devrait prendre le temps d'examiner, à notre avis. Si vous ne trouvez pas de mécanisme permettant une certaine souplesse, un examen au cas par cas des dispositions visées, vous pourriez avoir des problèmes imprévus.

The Department of Justice has begun a process to detail provision by provision and statute by statute. That exercise will take time. We will then have to consult with each of the departments responsible for the individual statutes so that we can put together a real sense of what the impact would be in the case of a particular statute. I would be happy to come back with that information at a future date, but I am not in a position to provide it today.

I would now be pleased to answer senators' questions.

**Senator Beaudoin:** I have two questions. One relates to the Constitution; the other relates to criminal law.

With respect to criminal law, when a bill reduces a penalty but the executive does not put it into effect, I have a problem with that. There is also a charter problem, because if the legislative branch reduces the penalty itself we have to obey that. The executive is responsible to the legislative power in our parliamentary system. At the very end, it is the vote of confidence. That is my first question. I do not know what was said in the fire brigade case — one of you referred to that. I should like to know more about this House of Lords case.

My second question is constitutional in nature. For centuries, the executive has lost power to the legislative branch. At first, the king was powerful; in time, Parliament became more powerful. We have two problems here. The legislative branch adopts a bill, but the executive does not put it in force. Is it not natural in our democratic system that the legislative branch has the final word? The executive, after all, is not elected; hence, if Parliament is legislating, it is the will of the population that is represented in that Parliament. How can the executive be in a position to say that it will not put something into force?

**Ms. MacCormick:** I am going to turn to Mr. Keyes, who may be able to speak to the fire brigade case that you mentioned.

I would simply make one comment. I am not here to give a legal opinion or to provide constitutional analysis on the way in which these provisions work. However, from a strict, statutory interpretation point of view, there is something to be said for the fact that Parliament enacts provisions in statutes that by its very wording grants the authority to the executive to decide when to bring in force particular provisions. Some of those provisions are very detailed. You can bring a whole act, subsections into force, at the choosing of the executive. Perhaps the concern has to be addressed in that context when the chamber is considering a particular statute.

**Senator Beaudoin:** Who will stop the executive? We see in Montesquieu — I have the French expression — the following:

[*Translation*]

“Power must stop power.”

Le ministère de la Justice a entrepris de dresser la liste des dispositions et des lois qui seraient touchées. C'est un exercice qui prend du temps. Nous devons ensuite consulter chacun des ministères responsables des différentes lois afin de pouvoir nous faire une bonne idée des répercussions que pourrait avoir le projet de loi sur chacune de ces lois. Je reviendrai avec plaisir vous parler du résultat de ce travail, mais je ne suis pas en mesure de le faire aujourd'hui.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre aux questions des sénateurs.

**Le sénateur Beaudoin:** J'ai deux questions à vous poser. La première se rattache à la Constitution, et la deuxième, au droit criminel.

En matière de droit criminel, quand un projet de loi réduit une peine, mais que l'exécutif ne met pas cette réduction en vigueur, cela me pose un problème. Il y a aussi un problème au sujet de la Charte parce que, si le secteur législatif réduit la peine elle-même, il faut respecter cela. L'exécutif est responsable devant le législatif, dans notre système parlementaire. En définitive, c'est un vote de confiance. C'est ma première question. Je ne sais pas ce qui a été dit dans l'affaire des pompiers — il y en a un d'entre vous qui en a parlé. J'aimerais en savoir plus long sur cette affaire qui a été portée devant la Chambre des lords.

Ma deuxième question est de nature constitutionnelle. Pendant des siècles, l'exécutif a perdu du pouvoir au profit du législatif. Au départ, le roi était tout-puissant; par la suite, le Parlement est devenu plus puissant. Il y a deux problèmes à cet égard, quand le secteur législatif adopte un projet de loi, mais que l'exécutif ne met pas la loi en vigueur. N'est-il pas naturel, dans notre système démocratique, que le secteur législatif ait le dernier mot? Le secteur exécutif n'est pas élu, après tout; donc, quand le Parlement légifère, c'est la volonté de la population qui est représentée dans ce Parlement. Comment l'exécutif peut-il être en mesure de décider de ne pas mettre quelque chose en vigueur?

**Mme MacCormick:** Je vais laisser la parole à M. Keyes, qui pourra peut-être vous parler de l'affaire des pompiers que vous avez mentionnée.

Je voudrais seulement faire un commentaire. Je ne suis pas ici pour donner des avis juridiques ou pour fournir une analyse constitutionnelle sur l'application de ces dispositions. Cependant, du strict point de vue de l'interprétation des lois, il y a du bon dans le fait que le Parlement adopte des dispositions législatives dans lesquelles, par leur libellé même, il accorde à l'exécutif le pouvoir de décider du moment où ces dispositions entreront en vigueur. Certaines de ces dispositions sont très détaillées. L'exécutif peut devoir mettre en vigueur la loi au complet ou certaines de ses dispositions. Il faut peut-être aborder la question dans ce contexte quand la chambre examine une loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Qui va arrêter l'exécutif? Comme le dit Montesquieu — je ne connais que l'expression française:

[*Français*]

«Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir.»

[English]

The first constitution that was adopted in the world according to the principle of Montesquieu was that of the United States.

I think the executive has said this: "We have a delegated power, but we will not put that bill into effect." I agree with the latitude we give to the executive, but I do not agree with the fact that the executive may never put that into effect. It is anti-democratic. Parliament is there to restrict the power of the executive.

**Senator Cools:** Someone should tell them that.

**Senator Beaudoin:** That is what I am doing.

**Senator Cools:** The executive of this country does not know that.

**Senator Beaudoin:** Mr. Keyes, you indicated that there was a case in the House of Lords on this. What was decided?

**Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group, Department of Justice Canada:** The case involved the fire brigades union in England. The House of Lords decided it in 1995. It involved legislation that had been passed by British Parliament to set up a scheme for compensating people who had been injured by criminal behaviour. The minister responsible for the scheme made an announcement saying that the government could no longer afford to put this scheme into force. That prompted the court challenge from the fire brigades union, whose members were often injured by arson and other criminal behaviour.

On the one hand, the House of Lords decided that there was no obligation on the executive to bring the legislation into force; on the other, it did censure the minister and said that the minister and the government could not put aside the possibility of bringing legislation into force, that it had to keep considering whether it was appropriate to bring the legislation into force. In that sense, it had an obligation, flowing out of Parliament's enactment of this legislation, to consider constantly whether the moment was right to bring the legislation into force. It recognized that although Parliament, in giving the power to set the commencement date, had granted a fairly broad discretion to the executive, there were some limits on that discretion.

**Senator Beaudoin:** The executive has to act at some time. The executive cannot say that they will never put that into effect.

**Mr. Keyes:** Exactly. The court said that you could never disclaim and say you are never going to bring this into force, that you always have to leave open that possibility.

**Senator Beaudoin:** There are some limits. Five or ten years is reasonable. In criminal law, I do not think they should have latitude.

[Traduction]

La première constitution adoptée dans le monde selon le principe de Montesquieu était celle des États-Unis.

L'exécutif dit, il me semble: «Nous avons un pouvoir délégué, mais nous ne mettrons pas cette loi en vigueur.» Je conviens qu'il faut laisser une certaine latitude à l'exécutif, mais je ne suis pas d'accord pour que celui-ci puisse décider de ne jamais mettre une loi en vigueur. C'est antidémocratique. Le Parlement est là pour restreindre le pouvoir de l'exécutif.

**Le sénateur Cools:** Il faudrait bien que quelqu'un le dise à ces gens-là.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est ce que je suis en train de faire.

**Le sénateur Cools:** Parce qu'ils ne le savent pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Monsieur Keyes, vous avez indiqué que la Chambre des lords avait dû se prononcer sur un cas de ce genre. Qu'a-t-elle décrété?

**M. John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionnement législatif, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement, ministère de la Justice du Canada:** C'est une affaire qui concernait le syndicat des pompiers en Angleterre. La Chambre des lords a tranché en 1995. Il s'agissait d'une loi qui avait été adoptée par le Parlement britannique afin de mettre en place un régime d'indemnisation pour les personnes blessées lors de la perpétration d'actes criminels. Le ministre responsable de ce régime avait annoncé que le gouvernement n'avait plus les moyens de le mettre en place. Le syndicat des pompiers, dont les membres étaient souvent blessés à cause d'incendies criminels ou d'autres comportements criminels, avait contesté la chose devant les tribunaux.

D'un côté, la Chambre des lords a décidé que l'exécutif n'était pas obligé de mettre la loi en vigueur; de l'autre, elle a blâmé le ministre en affirmant que lui et son gouvernement ne pouvaient pas rejeter complètement la possibilité de mettre la loi en vigueur, qu'ils devaient continuer à se demander périodiquement s'il était approprié de le faire. En ce sens, par suite de l'adoption de cette loi par le Parlement, ils devaient se demander constamment si le moment était propice à la mise en vigueur de la loi. La Chambre des lords reconnaissait que, même si le Parlement avait laissé une assez grande latitude à l'exécutif en lui donnant le pouvoir de fixer la date de mise en oeuvre du régime, il y avait des limites à ce pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Beaudoin:** L'exécutif doit donner suite à un moment donné. Il ne peut pas décider de ne jamais mettre une loi en vigueur.

**M. Keyes:** Exactement. La cour a statué que le gouvernement ne pouvait pas se dédire et déclarer qu'il ne mettrait jamais une loi en vigueur, mais qu'il devait toujours garder cette porte ouverte.

**Le sénateur Beaudoin:** Il y a des limites. Un délai de cinq à dix ans, c'est raisonnable. En droit criminel, je ne pense pas qu'il devrait y avoir de latitude.

**Senator Cools:** For the record, what was the name of the case?

**Mr. Keyes:** It is the *Fire Brigades Union* case. That is the name of the parties that brought the case, the Fire Brigades Union, 1995. It is House of Lord judgment number 7.

**The Chairman:** Mr. Keyes, if the courts are imposing that restriction on the executive, are you leading us down the road that it may be unconstitutional to take it all away by doing what we are trying to do here?

**Mr. Keyes:** Not at all. I would not be prepared to draw any conclusion like that from the case. It simply provides guidance on the scope of the power of the executive to bring legislation into force.

**Senator Cools:** What was the Parliament's response to the court's statements?

**Mr. Keyes:** I do not know. I have not followed up that aspect of the case.

**Senator Cools:** The Parliament could also act to oust that judgment if it wanted, but that is another matter.

**Senator Joyal:** This is a very fundamental constitutional issue in my mind, because it essentially raised the question: Where does the legislative power lie? In the British system, it lies in the doctrine of the supremacy of Parliament, that all the powers are in the Parliament and when they are granted to the Crown, the executive government, it is partially granted for a limited period of time. Parliament can always draw back on an authorization given to the executive system. The British system has a very coherent approach to this.

In Canada, we have a different constitution, because we have the Charter. The executive government is fundamentally constrained by the obligation in the Charter. We changed something fundamental. In other words, it is parliamentary democracy, while in the British system it is parliamentary supremacy. There is a nuance between the two.

As Senator Beaudoin said, the checks and balance in our system is different than in the British system, because our house is still an essential element of consent for legislation — something the British House of Lords lost, as you know, at the beginning of the 20th century. There are nuances between the British and the Canadian systems, but the fundamental question respects where the legislative power rests. It rests in our two chambers, in the Senate and the House of Commons.

When both Houses concur that an element of that legislative authority will be transferred to the executive government, it is always with the assumption that the executive government will use that authority within the limited scope of the statute or the mandate that they receive to look after issues. If the executive government does not use it, in a way it trumps the will of Parliament. Parliament should say to the executive, "At a point in time, if you have not used it, we should be aware of it, and we should act upon it." It meets the test of the second criterion of the

**Le sénateur Cools:** Pour le compte rendu, pouvez-vous nous dire comment s'appelait cette affaire?

**M. Keyes:** C'est l'affaire *Fire Brigades Union*. C'est le nom de la partie qui a intenté cette action — le syndicat des pompiers — en 1995. Et le jugement de la Chambre des lords porte le numéro 7.

**Le président:** Monsieur Keyes, si les tribunaux imposent cette restriction à l'exécutif, est-ce que cela veut dire à votre avis qu'il pourrait être inconstitutionnel d'annuler tout cela en faisant ce que nous essayons de faire ici?

**M. Keyes:** Pas du tout. Je ne serais pas prêt à tirer de cette affaire une conclusion de ce genre. Elle nous donne simplement une idée de l'ampleur du pouvoir délégué à l'exécutif pour la mise en oeuvre des dispositions législatives.

**Le sénateur Cools:** Comment le Parlement a-t-il réagi à cette décision de la cour?

**M. Keyes:** Je ne sais pas. Je n'ai pas suivi cet aspect de l'affaire.

**Le sénateur Cools:** Le Parlement pourrait aussi renverser ce jugement s'il le voulait, mais c'est une autre histoire.

**Le sénateur Joyal:** C'est une question constitutionnelle tout à fait fondamentale à mon avis, parce que cela soulève essentiellement la question suivante: sur quoi repose le pouvoir législatif? Dans le système britannique, il repose sur la doctrine de la suprématie du Parlement, sur le fait que le Parlement est investi de tous les pouvoirs et que, quand certains de ces pouvoirs sont dévolus à la Couronne, au gouvernement exécutif, ils ne sont accordés que partiellement et pour un temps limité. Le système britannique a une approche très cohérente à ce sujet.

Au Canada, nous avons une constitution différente parce que nous avons la Charte. Le gouvernement exécutif est fondamentalement limité par les obligations prévues dans la Charte. Nous avons changé quelque chose de fondamental. Autrement dit, nous avons une démocratie parlementaire, alors que le système britannique prévoit la suprématie du Parlement. Il y a une nuance.

Comme l'a dit le sénateur Beaudoin, les freins et contrepoids, dans notre système, ne sont pas les mêmes que dans le système britannique parce qu'il est encore essentiel que notre chambre donne son consentement à une loi, ce qui n'est plus le cas de la Chambre des lords, comme vous le savez, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Il y a des nuances entre le système britannique et le système canadien, mais la question fondamentale est de savoir qui est investi du pouvoir législatif. Ce sont nos deux chambres, le Sénat et la Chambre des communes.

Quand les deux chambres s'entendent pour dire qu'un élément de ce pouvoir législatif doit être transféré au gouvernement exécutif, c'est toujours à partir de la prémisse selon laquelle le gouvernement exécutif va se servir de ce pouvoir dans le cadre limité de la loi ou du mandat qu'il reçoit pour s'occuper de certaines choses. S'il ne se sert pas de ce pouvoir, il va en un sens à l'encontre de la volonté du Parlement. Et le Parlement devrait dire à l'exécutif: «À un certain moment, si vous n'avez pas appliqué ce pouvoir, nous devons en être avertis et nous devons faire ce qui

House of Lords decision — I have not read it, so I say that with the proviso that I would have to read it — that when it is transferred to the executive they cannot have it forever. The theory is that the executive government has that mandate as long as Parliament has not repealed it and as much as it uses it for the purpose for which it has been granted. That is the second test of the House of Lords.

Last week, when we had the presentation by Senators Banks, Andreychuk, Beaudoin and others, we were preoccupied by that fundamental element of our constitutional structure, which is not well defined because we are in the field of convention. We are not in the field of clear statutory provision of the Constitution. Nevertheless, the House of Lords recognized the limited nature of the transfer of legislative power that is given to the government to decide when they are going to use the power that they receive and for how long they can keep it unused, which is almost an inference that if you keep it unused and do not pay attention to it, you are in a thwarting the will of Parliament.

That is essentially the theory. I have not been able to trace any elements of doctrines or writings in the constitutional textbook on this, but this is a fundamental element of what I call the definition of “where lies the power.” In the United States, as Senator Beaudoin has said, it is “we the people.” The sovereignty has been transferred to the people of the United States. In the British-inspired system, it is still within Parliament. It is not “we the people;” it is the Parliament.

In our system, in Canada, constrained by the Charter, “we the people” are protected by the Charter, but it is essentially the Charter that imposes itself on Parliament and on the executive government.

This bill is one that everybody will want, as you said yourself in your opening remarks. It seems to be good; there is nothing about it that would cause us to say that we do not need it anymore. It seems to be in the mood of the times. However, there is something more profound in this bill that we have to look into carefully, not because I am opposed to it but because we have to know exactly what we are doing and for which principles we are doing it.

It would be helpful to get your comments on this, and later on to get additional comments on the approach taken by the bill on the constitutional principles that are at stake — that is, when Parliament legislates it is for a specific purpose, and it yields to the executive government a mandate for a limited period of time, especially when there is the provision that the enactment has to happen within a period of time. When a time factor is put into a bill, it is because you have something in mind, not because you want to have it wide open forever. There are specific additional constraints when you call upon a time limit on what you want the

s'impose.» Cela répond au second critère énoncé dans la décision de la Chambre des lords — comme je ne l'ai pas lue, je le dis sous toute réserve, mais je vais la lire —, à savoir que, quand ce pouvoir est transféré à l'exécutif, ce n'est pas pour toujours. La théorie veut que le gouvernement exécutif détienne ce mandat tant et aussi longtemps que le Parlement ne l'a pas abrogé, et dans la mesure où il s'en sert aux fins prévues. C'est le second critère établi par la Chambre des lords.

La semaine dernière, quand nous avons eu une présentation des sénateurs Banks, Andreychuk, Beaudoin et d'autres, nous étions préoccupés par cet élément fondamental de notre structure constitutionnelle, qui n'est pas bien défini parce que c'est du domaine de la convention. Cela ne se rattache pas à une disposition claire de la Constitution. Cependant, la Chambre des lords a reconnu le caractère limité du transfert du pouvoir législatif accordé au gouvernement pour qu'il puisse décider quand il va se servir du pouvoir qui lui est dévolu et pendant combien de temps il peut ne pas s'en servir, ce qui veut presque dire que, s'il ne s'en sert pas et ne s'en préoccupe pas, il va en fait à l'encontre de la volonté du Parlement.

Voilà essentiellement quelle est la théorie. Je n'ai pas pu retracer d'éléments de doctrine ou d'écrits à ce sujet dans les textes constitutionnels, mais c'est un élément fondamental de ce que je veux dire quand je demande «qui est investi le pouvoir». Aux États-Unis, comme l'a dit le sénateur Beaudoin, c'est «le peuple». La souveraineté a été transférée au peuple des États-Unis. Dans le système d'inspiration britannique, ce pouvoir appartient encore au Parlement. Ce n'est pas «le peuple» qui compte, c'est le Parlement.

Dans notre système, au Canada, dans les limites de la Charte, «le peuple» est protégé par la Charte, mais c'est essentiellement la Charte qui s'impose au Parlement et au gouvernement exécutif.

Ce projet de loi fera l'affaire de tout le monde, comme vous l'avez dit vous-même dans vos remarques préliminaires. Il semble bon; il ne contient rien qui pourrait nous pousser à dire que nous n'en avons plus besoin. Il semble conforme à l'humeur du temps. Cependant, il y a dans ce projet de loi quelque chose de plus profond que nous devons examiner attentivement. Ce n'est pas que je m'y oppose, mais nous devons savoir exactement ce que nous faisons et au nom de quels principes nous le faisons.

Il serait utile que nous obtenions vos commentaires à ce sujet-là et, plus tard, que nous en apprenions davantage sur l'approche qui a été prise dans le projet de loi au sujet des principes constitutionnels en jeu. Autrement dit, quand le Parlement légifère, c'est dans un but précis, et il accorde au gouvernement exécutif un mandat pour une période limitée, surtout quand il y a une disposition selon laquelle l'entrée en vigueur doit avoir lieu dans un délai donné. Quand il y a une limite de temps dans un projet de loi, c'est parce que les législateurs ont quelque chose en tête, parce qu'ils ne veulent pas que les choses restent en suspens

government to do with specific responsibilities, be it international federal, provincial or merely local.

Mr. Chair, perhaps the witness could look into that for us — not because we are lazy but because we have other issues to pursue. It is a fundamental point that members of this committee should have an opportunity to reflect upon.

**Ms. MacCormick:** We would be happy to look into the principles that you are talking about. What you are suggesting is something that closely mirrors some of the concerns we have, that perhaps you need a process that allows consideration provision by provision, within an overall understanding that 10 years seems a reasonable time to contain things. However, why might you need an exception in a particular case? Why might you need an exception for implementing legislation for an international treaty? You might. Perhaps you need a process where Parliament itself can make a decision on that kind of thing.

**Senator Joyal:** The fourth point of your concern deals with the *Canada Gazette*. Senator Banks agreed to such an amendment; he even proposed 3.1. There is no conflictual approach on this.

Senator Banks mentioned two other amendments that he wanted to add to this. He wanted to exclude some statutes that were partially enforced or limit that — and that meets your second point. I think there is a way to meet your first and third concerns, especially with international treaties. We have ourselves raised it here. On federal and provincial issues, negotiations are sometimes authorized, and some provinces opt in and others do not, so you have to keep the possibility for it. Hence, I am sure there is a way to meet your concerns.

As much as I can interpret the will of Senator Banks, he was open to accept some amendments, to fine-tune the approach, to the point where your concerns would be met. In your four points, I feel there is a fundamental contradiction with the objective of the bill. As much as we can maintain the objective of the bill and answer your concerns, we should put forth our best effort to meet them.

If you look at the transcript of last week's meeting, you will see that Senator Banks has expressed some views such that we should be able to meet your concerns.

**Senator Nolin:** Can you explain the nature of the power of the executive? What is the nature of that power? Is it the prerogative of the executive to do that, or is it a mandate of sorts that you received under the law?

indéfiniment. Il y a des contraintes supplémentaires précises quand nous fixons une limite de temps au sujet de ce que nous voulons que le gouvernement fasse, avec des responsabilités précises, que ce soit au niveau international, fédéral, provincial ou tout simplement local.

Monsieur le président, le témoin pourrait peut-être se pencher sur cet aspect-là de la question pour nous, pas parce que nous sommes paresseux, mais parce que nous avons d'autres dossiers à étudier. C'est une question fondamentale à laquelle les membres du comité devraient avoir l'occasion de réfléchir.

**Mme MacCormick:** Nous serons heureux de nous pencher sur les principes dont vous parlez. Votre suggestion reflète d'ailleurs très bien certaines de nos préoccupations, à savoir qu'il faudrait peut-être un mécanisme permettant un examen disposition par disposition, tout en tenant compte du fait que, globalement, une limite de dix ans semble assez raisonnable. Mais pourquoi faudrait-il faire une exception dans un cas donné? Pourquoi faudrait-il prévoir une exception pour la mise en oeuvre d'un traité international? Peut être que ce serait nécessaire et qu'il faudrait un mécanisme selon lequel le Parlement lui-même pourrait prendre les décisions de ce genre.

**Le sénateur Joyal:** Le quatrième sujet de préoccupation dont vous avez parlé se rattache à la *Gazette du Canada*. Le sénateur Banks a accepté cet amendement; il a même proposé l'article 3.1. Il n'y a pas de conflit là-dessus.

Le sénateur Banks a mentionné deux autres amendements qu'il voulait ajouter à celui-là. Il voulait exclure certaines lois partiellement mises en vigueur ou fixer des limites à cet égard — ce qui rejoint votre deuxième point. Je pense qu'il y a moyen de répondre au premier et au troisième points, en particulier au sujet des traités internationaux. Nous avons nous-mêmes soulevé la question ici. Sur les questions fédérales-provinciales, des négociations sont parfois autorisées, et certaines provinces s'alignent sur le fédéral alors que d'autres choisissent de ne pas le faire; c'est donc une possibilité. Donc, je suis sûr qu'il y a moyen de répondre à vos préoccupations.

Dans la mesure où je peux interpréter la volonté du sénateur Banks, il était prêt à accepter certains amendements, à raffiner l'approche du projet de loi pour répondre à vos préoccupations. Sur les quatre points dont vous avez parlé, j'ai l'impression qu'il y a une contradiction fondamentale avec l'objet du projet de loi. Dans la mesure où nous pouvons maintenir l'objet du projet de loi et répondre à vos préoccupations, nous devons faire tous les efforts nécessaires pour y arriver.

Si vous regardez la transcription de la séance de la semaine dernière, vous constaterez que le sénateur Banks a exprimé des vues qui me permettent de croire que nous devrions pouvoir répondre à vos préoccupations.

**Le sénateur Nolin:** Pouvez-vous nous expliquer de quelle nature est le pouvoir de l'exécutif? Est-ce que c'est une prerogative de l'exécutif ou si c'est un mandat qui lui est confié en vertu de la loi?

**Ms. MacCormick:** In my view, it is a mandate received under the law. The provision specifically included in a particular statute says that provisions of this act, or sections or subsections, may be brought into force by the Governor in Council at a later date.

**Senator Nolin:** After including a specific amendment to take care of the flexibility needed — it is apparent following your presentation that we should try to include in the bill some kind of a flexibility mechanism by which you are able to explain why you are doing what you are doing — do you feel it is reasonable for Parliament to question after 10 years what happened with the mandate that was given to the executive to put in force the law that was adopted?

**Ms. MacCormick:** Any question is reasonable.

**Senator Nolin:** We gave you a mandate 10 years ago. You have decided in your wisdom not to enforce part or the globality of a legislative item. Is it proper for Parliament to question why that mandate was not fulfilled?

**Ms. MacCormick:** In the same way that when a provision for the coming into force of a particular statute is open for consideration initially, it is quite appropriate for members, senators, to put their minds to the question of what time frame may be applicable for the exercise of the discretion. Rarely do we see any time frames put on, but I think it is perfectly reasonable to ask in that context. I do not see any particular difference that it is now being brought up in a generic sense. It is a reasonable question.

**Senator Nolin:** Once in a while, we ask some of these questions to ministers and to those who are in charge to apply the future law. Senator Beaudoin referred to Montesquieu. I think we will have to go back to the English Bill of Rights of 1689, where the supremacy of Parliament was agreed to by British Parliament. In terms of the right to question what happened with the law that we have decided to adopt, it is appropriate after 10 years at least to open the discussion between the executive and Parliament.

The process suggested by Senator Banks is a good one: Present a list with arguments and supporting rationale. That would probably refresh the minds of Parliament, who, in its wisdom, 10 years before decided to give you an open-ended authority to enforce whenever you want to do it. Do you have any comment on that?

**Ms. MacCormick:** In my role as an official at the Department of Justice, it is probably a good thing at the end of the day to have processes that ensure that the statute book is maintained and refreshed over time. I am not here with any instructions to speak on behalf of the government to that particular point.

**Senator Nolin:** There is no secret in sharing with Parliament the rationale as to why laws are not being enforced. That is why I am referring to the English Bill of Rights. There are some taxation dispositions not in force. It may be quite reasonable for

**Mme MacCormick:** D'après moi, c'est un mandat qu'il reçoit en vertu de la loi. La disposition que contiennent certaines lois à cet égard, c'est que les dispositions de cette loi, ou certains de ses articles ou de ses paragraphes, peuvent être mis en vigueur plus tard par décret du conseil.

**Le sénateur Nolin:** Sous réserve d'un amendement qui garantirait la flexibilité nécessaire — il est évident d'après votre présentation que nous devrions essayer d'inclure dans le projet de loi un mécanisme qui assurerait une certaine flexibilité et qui permettrait d'expliquer pourquoi vous faites ce que vous faites —, trouvez-vous raisonnable que le Parlement pose des questions, après dix ans, sur ce qu'il est advenu du mandat accordé à l'exécutif pour qu'il mette en vigueur les lois adoptées?

**Mme MacCormick:** Toutes les questions sont raisonnables.

**Le sénateur Nolin:** «Nous vous avons donné un mandat il y a dix ans, et vous avez décidé dans votre sagesse de ne pas mettre en vigueur une partie ou la totalité d'une mesure législative.» Est-il approprié que le Parlement demande pourquoi ce mandat n'a pas été accompli?

**Mme MacCormick:** De la même façon que les dispositions relatives à l'entrée en vigueur des lois peuvent être reconsidérées au début, il est tout à fait approprié que les députés et les sénateurs réfléchissent au délai qui pourrait être applicable pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Il est rare qu'il y ait des délais établis, mais je pense qu'il est parfaitement raisonnable de le demander dans ce contexte. Le fait que la question soit maintenant soulevée de façon générique ne change rien, à mon avis. C'est une question raisonnable.

**Le sénateur Nolin:** De temps en temps, nous posons des questions de ce genre aux ministres et aux personnes chargées d'appliquer la future loi. Le sénateur Beaudoin a cité Montesquieu. Je pense que nous allons devoir remonter au Bill of Rights anglais de 1689, par lequel le Parlement britannique établissait sa suprématie. En ce qui concerne le droit de poser des questions sur ce qu'il est advenu des lois que nous avons décidé d'adopter, il est approprié, après dix ans, d'ouvrir au moins la discussion entre l'exécutif et le Parlement.

Le processus suggéré par le sénateur Banks — la présentation d'une liste d'arguments et de motifs justificatifs — est intéressant. Il permettrait probablement de rafraîchir la mémoire des parlementaires qui, dans leur sagesse, ont décidé dix ans auparavant d'accorder à l'exécutif un pouvoir indéfini pour mettre une loi en vigueur quand il le souhaiterait. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet-là?

**Mme MacCormick:** Pour m'aider dans mon rôle de fonctionnaire du ministère de la Justice, c'est probablement une bonne chose, en définitive, d'avoir des mécanismes pour faire en sorte que le code des lois soit mis à jour de temps en temps. Mais je n'ai pas eu d'instructions pour parler au nom du gouvernement sur ce point.

**Le sénateur Nolin:** Je ne vois pas pourquoi le Parlement ne pourrait pas savoir pour quelles raisons certaines lois ne sont pas mises en vigueur; il n'y a pas de secret là-dedans. C'est pourquoi j'ai mentionné le Bill of Rights anglais. Il y a des dispositions

Parliament to ask why. “We have had the authority to adopt taxes since 1689. Why are those tax dispositions not being implemented?” I think it is quite proper for Parliament to question that.

**Senator Smith:** When Senator Banks was here, I was open-minded on this. I asked him whether he was aware of anyone who had been adversely prejudiced because a law of the type that he is proposing was not in place. He said no.

If we go to this British House of Lords case, that is an intriguing, interesting and relevant case. What I think you were saying is that a bill was adopted whereby people who worked for the fire brigades who were injured and where there was some criminal aspect to it got compensated. Is that correct?

**Mr. Keyes:** Yes. It was a general scheme for compensation, not just for the fire brigades.

**Senator Smith:** However, it had never been enacted.

A scenario such as the following could happen: There may be a government in place, but eight years down the road a change of government could take place. The new government may be philosophically opposed to it. It may be convenient for that government to let two years go by, because they do not want to incur the costs. They do not have to go through rescinding the bill. They can just let time lapse. If I were a British fireman who fell into this category and 10 years later nothing was done, I would feel adversely prejudiced if I could not say to my local MP, “Implement this thing, because it solves my problem. It does not need to go through Parliament; it is already there.” That ends my long preamble.

With respect to this long list of cases that we have here — to bring in legislation such as this requires due diligence. I would want some comfort that no one could be adversely prejudiced because a solution for their problem would evaporate without any debate in Parliament. Have you looked through this list with that kind of thought in the back of your minds?

**Ms. MacCormick:** There are currently two complete statutes that would be caught by this bill, and one is the Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act that was passed in the early 1980s. The other is the Canadian Heritage Languages Institute Act, which was assented to in 1991.

**Senator Cools:** Are these full acts?

**Ms. MacCormick:** Two full acts. The rest of the provisions that are listed there are individual, sometimes multiple, provisions of other statutes. What we are trying to do is itemize exactly what they are with some background. What is the substantive significance in the context of that statute of that particular provision that is not yet in force? Sometimes there are multiple amendments to a given provision. It takes time to put it together. The Department of Justice is not able, in and of itself, to put that impact in place. We have to consult with all of the other

fiscales qui ne sont pas en vigueur. Il me paraît tout à fait raisonnable que le Parlement puisse demander pourquoi. «Nous avons le pouvoir d’adopter des impôts depuis 1689. Pourquoi ces dispositions ne sont-elles pas mises en oeuvre?» Je pense que le Parlement a parfaitement le droit de poser ce genre de questions.

**Le sénateur Smith:** Quand le sénateur Banks était ici, j’ai été très ouvert avec lui. Je lui ai demandé s’il connaissait quelqu’un qui avait subi un préjudice parce qu’il n’existait pas de loi comme celle qu’il propose. Il a répondu que non.

Pour en revenir à l’affaire tranchée par la Chambre des lords, en Grande-Bretagne, c’est une affaire curieuse, intéressante et pertinente. Ce que vous dites, si je ne me trompe pas, c’est que le Parlement britannique avait adopté une loi pour indemniser les pompiers qui étaient blessés par suite d’un acte criminel. C’est bien cela?

**M. Keyes:** Oui. Il s’agissait d’un régime d’indemnisation général, pas seulement pour les pompiers.

**Le sénateur Smith:** Mais la loi n’a jamais été mise en vigueur.

Il pourrait donc se produire un scénario comme celui-ci: supposons que le gouvernement en place au moment de l’adoption de la loi serait remplacé huit ans plus tard. Le nouveau gouvernement pourrait être opposé à la loi, pour des raisons idéologiques. Il pourrait donc avoir intérêt à attendre deux ans pour éviter des coûts. Il n’aurait pas à rescinder la loi. Il pourrait simplement laisser le temps passer. Si j’étais un pompier britannique appartenant à la catégorie visée et qu’il ne s’était rien passé après dix ans, je me sentirais lésé de ne pas pouvoir dire à mon député: «Mettez cette loi en vigueur parce que cela résoudrait mon problème. Elle n’a pas à passer devant le Parlement; elle existe déjà.» Voilà qui termine mon long préambule.

Au sujet de la longue liste de cas que nous avons ici... L’adoption d’une loi de ce genre exige une diligence raisonnable. Je voudrais être assuré que personne ne pourrait être lésé parce qu’une solution à son problème s’évaporerait sans débat au Parlement. Avez-vous parcouru cette liste en gardant cette idée à l’esprit?

**Mme MacCormick:** Il y a actuellement deux lois complètes qui seraient visées par ce projet de loi. La première est la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles, adoptée au début des années 80, et l’autre est la Loi sur l’Institut canadien des langues patrimoniales, qui a reçu sa sanction en 1991.

**Le sénateur Cools:** Ce sont des lois complètes?

**Mme MacCormick:** Ce sont deux lois complètes. Les autres dispositions énumérées sur la liste sont des dispositions individuelles ou des ensembles de dispositions faisant partie d’autres lois. Nous essayons de les énumérer avec précision, en ajoutant quelques renseignements complémentaires. Quelle est exactement la portée des dispositions qui n’ont pas été mises en vigueur, dans le contexte de la loi dont elles font partie? Il y a parfois de multiples amendements apportés à une disposition. Il faut du temps pour mettre tout cela ensemble. Le ministère de la

departments that know the program requirements. They have a better sense of what the true significance is. That is the exercise we are currently engaged in.

**Senator Smith:** In due course, we will have some information that looks at that?

**Ms. MacCormick:** Yes.

**Senator Smith:** If we do not know of instances where someone is prejudiced because such a law does not exist, but we were aware that a number of people could be prejudiced if this proposed legislation came in, that would trouble me. That is not to say that there is not a correct solution to this, but I do not like seeing people's rights prejudiced without any debate in Parliament, which could be the case. That is a rhetorical question that you do not have to answer.

**The Chairman:** Can you offer any explanation as to why the Canadian Heritage Languages Institute Act that has a date on it of 1991, which makes it 12 years old, has not been brought into force?

**Ms. MacCormick:** I am afraid I do not, sir.

**Senator Nolin:** With respect to list we have here, in terms of the Payment in Lieu of Taxes Act we are talking about money for municipalities. I do not have, in the list we have here, the content of the specific section of this act, but definitely that is money owed to municipalities. Going through the list, there is also the War Veterans Allowance Act dating back to 1995. That begs the question about where there is there any money there for war veterans.

I think the exercise Senator Banks is proposing is a yearly process by which you would have to bring to Parliament, through your minister, a rationale as to why old dispositions have not been put in to force. It is quite reasonable for Parliament to be instructed after 10 years.

**Senator Buchanan:** First of all, welcome to Mr. Keyes and Mr. Ricard. However, I wish to particularly welcome Katharine MacCormick, who is from Antigonish, Nova Scotia, and is a graduate of Dalhousie Law School. When I was first elected in 1967, she was probably a baby — or perhaps not even born. During my 13 years as premier, she was a teenager. Therefore, I think her presentation and answers here were excellent, and I have no questions.

**Senator Cools:** It must be that marvellous salt sea air. I must admit that I have a special affection for Nova Scotia. It goes back to that historical triangular trade. It was all that rum and salt fish — especially to Barbados.

Justice est incapable, à lui tout seul, de déterminer quelles sont les conséquences possibles. Nous devons consulter des gens de tous les autres ministères, qui connaissent les exigences liées aux programmes et qui ont une meilleure idée de la portée des dispositions en question. C'est l'exercice auquel nous nous livrons actuellement.

**Le sénateur Smith:** Le moment venu, nous aurons de l'information là-dessus?

**Mme MacCormick:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Si nous ne connaissons pas de cas où des gens ont été lésés parce qu'il n'existe pas de loi de ce genre, mais si nous savons qu'un certain nombre de personnes pourraient l'être si ce projet de loi devait être adopté, je trouverais cela troublant. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de solution appropriée, mais je n'aime pas que les droits des gens soient restreints sans qu'il y ait un débat au Parlement, ce qui serait le cas. C'est une question théorique à laquelle vous n'avez pas besoin de répondre.

**Le président:** Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales, qui remonte à 1991 — il y a 12 ans, donc —, n'a jamais été mise en vigueur?

**Mme MacCormick:** J'ai bien peur que non, monsieur.

**Le sénateur Nolin:** Sur la liste que nous avons ici, il y a la Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts, qui entraînerait le versement de sommes d'argent aux municipalités. La liste ne contient pas de détails sur la disposition de la loi qui n'est pas en vigueur, mais il s'agit manifestement d'argent dû aux municipalités. Toujours sur la même liste, on trouve la Loi sur les allocations aux anciens combattants, qui date de 1995. Ce qui m'amène à me demander s'il y a de l'argent là-dedans pour les anciens combattants.

L'exercice que propose le sénateur Banks est un processus annuel selon lequel vous devriez présenter au Parlement, par l'entremise du ministre, la raison pour laquelle les dispositions adoptées depuis un certain temps ne sont toujours pas en vigueur. Il est tout à fait raisonnable que le Parlement soit mis au courant après dix ans.

**Le sénateur Buchanan:** Premièrement, je souhaite la bienvenue à M. Keyes et à M. Ricard. Mais je tiens particulièrement à souhaiter la bienvenue à Katharine MacCormick, qui vient d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse, et qui est diplômée de la faculté de droit de Dalhousie. Quand j'ai été élu une première fois, en 1967, elle n'était probablement qu'un bébé — elle n'était peut-être même pas née. Et pendant les 13 ans où j'ai été premier ministre de la province, elle était adolescente. Donc, j'ai trouvé sa présentation et ses réponses excellentes, et je n'ai pas de questions à lui poser.

**Le sénateur Cools:** Ce doit être le merveilleux air salin, au bord de la mer. Je dois avouer que j'ai une affection particulière pour la Nouvelle-Écosse. Cela remonte aux échanges commerciaux dans le triangle historique, au commerce de tout ce rhum et de tout ce poisson salé, en particulier avec la Barbade.

On the question of writing based on Mr. Montesquieu and his whole notion of separation of powers, the British rejected those philosophical and conceptual frameworks of Montesquieu. The British systems opted for a fusion of powers, embodied and personified in responsible government and ministers. The separation of powers theory was rejected in Canada as it was in England. What the English chose to do was to separate personalities holding the jobs and to separate functions, but the powers are deemed to be fused. That is the first point.

The second point, Parliament still remains supreme in Canada. The courts current frolic into parliamentary and legislative arenas is running its course, one hopes. Parliament does remain supreme.

My questions are political questions and really should be put to the minister, who of course can be assisted by his officials. I am somewhat uneasy about putting some of these questions to these very cooperative individuals.

Nevertheless, my questions follow. With respect to those two acts you have just mentioned, I wonder if you could tell me who, how, where and when the decisions were taken not to bring them into force?

**Ms. MacCormick:** I am afraid I do not have the answer to any of those questions — the who, how, where or when.

They currently exist in the statute book. They are the responsibility of particular ministers. I am not privy to any information, nor, would I suggest, in a position to provide any information on how the decisions might have been made.

**Senator Cools:** How did you discover that these two bills *in toto* were never brought into force? What was the process that you employed? Did you do a search? Do you have it on your computer? Or do you go to your official who deals with bringing things into force? How would you have encountered these two bills?

**Ms. MacCormick:** We have based our research to date on the existence of this book, which is the *Table of Public Statutes*. The content of this book is put together by the editing and revising group at the Department of Justice, Legislation Branch. In looking through the detail here, at the end of each statute there is a listing of coming into force provisions, as well as a listing of those provisions that are not yet in force. Using that, we put together electronically the list that was circulated to everybody this morning of the provisions statute by statute of what is not yet in force.

**Senator Cools:** There is a flip side to this — and Senator Banks did not raise it — that is, clauses and provisions in law that are exhausted or have expired. For example, what Justice Lamar called the “Arbour clauses.” We had the Judges Act bill before us, and a lot of us had some strong objections to what was being proposed in terms of creating a rent-a-Canadian judge

Sur la question des écrits fondés sur ceux de M. Montesquieu et sur toute la notion de la séparation des pouvoirs, les Britanniques ont rejeté ce cadre philosophique et conceptuel venant de Montesquieu. Ils ont plutôt opté pour une fusion des pouvoirs, incarnée et personnifiée par le gouvernement responsable et le régime ministériel. La théorie de la séparation des pouvoirs a été rejetée au Canada tout comme elle l'avait été en Angleterre. Les Anglais ont choisi de séparer les fonctions et les personnes qui assument ces fonctions, mais les pouvoirs sont considérés comme étant fusionnés. C'est la première chose.

La deuxième, c'est que le Parlement jouit encore de l'autorité suprême au Canada. Les incursions récentes des tribunaux dans l'arène parlementaire et législative tirent à leur fin, j'espère. Le Parlement demeure l'instance suprême.

Mes questions sont des questions politiques, et je devrais probablement les poser plutôt au ministre, qui pourrait évidemment avoir de l'aide de ses fonctionnaires. Je suis un peu mal à l'aise de poser certaines de ces questions à nos témoins d'aujourd'hui, qui se montrent très coopératifs.

Mais les voici quand même. Au sujet des deux lois que vous venez de mentionner, je me demande si vous pourriez me dire par qui, comment, où et quand la décision de ne pas les mettre en vigueur a été prise?

**Mme MacCormick:** Vous voulez savoir qui, comment, où et quand. J'ai bien peur de ne pas pouvoir répondre à toutes ces questions.

Elles sont citées dans le livre des lois. Elles relèvent de la responsabilité de divers ministres. Je ne possède pas d'informations à ce sujet et je devrais même ajouter que je ne suis pas en mesure de vous expliquer comment ces décisions ont été prises.

**Le sénateur Cools:** Comment avez-vous découvert que ces deux projets de loi dans leur totalité ne sont jamais entrés en vigueur? Comment vous y êtes-vous pris? Avez-vous fait une recherche? Est-ce que vous les avez sur votre ordinateur? Ou bien consultez-vous le fonctionnaire chargé de l'entrée en vigueur des lois? Comment êtes-vous parvenus à ces deux projets de loi?

**Mme MacCormick:** Jusqu'à présent, nous faisons nos recherches dans un recueil qui s'appelle *Tableau des lois d'intérêt public*. C'est le groupe de révision et d'adaptation de la Direction de la législation du ministère de la Justice qui est chargé de réunir le contenu de ce recueil. En vérifiant les détails, à la fin de chaque loi, on s'aperçoit qu'il y a une liste des dispositions entrées en vigueur, ainsi que la liste de celles qui ne sont pas encore appliquées. À partir de ces informations, nous avons établi une liste électronique que nous avons distribuée à tous ce matin, liste qui fait état des dispositions, loi par loi, qui ne sont pas encore entrées en vigueur.

**Le sénateur Cools:** Le sénateur Banks n'en a pas parlé, mais il y a un autre aspect, celui des articles et dispositions qui ont expiré ou qui sont périmés. C'est le cas par exemple des «dispositions Arbour» comme les appelait le juge Lamer. Nous nous sommes penchés sur le projet de loi sur les juges et beaucoup d'entre nous s'objectaient fortement à la proposition d'entériner le phénomène

phenomenon across the world. We objected to that, but we were willing to agree to one exception, that is, Madam Justice Arbour. She had already gone off to the UN, and her work there was being supported by order in council here. The bill was still before this committee. The government lost its nerve, did not want to create another order in council, and a Senate amendment provided an exemption from the Judges Act by name to Madam Justice Arbour. She is named individually in the Judges Act. That clause has been expired and exhausted for a while. Why is it still sitting there? I see a relationship between this kind of action, government action coming to Parliament to get what they need, and then choosing their own date to do whatever they want.

**The Chairman:** Was the clause enacted?

**Senator Cools:** Yes. The Senate had a lot to say about it.

**Senator Nolin:** It was not in any clause of the bill nor the Judges Act; it was in the preamble of the bill that we added the understanding that some amendments suggested by the bill were referring to Madam Justice Arbour.

**Senator Cools:** No. She is named. If you look at sections 55, 56 and 57, you will see it. I was looking at it just a few days ago.

**Senator Nolin:** I remember, because it was my amendment.

**Senator Cools:** It is there. This committee worked on it. It is the other side of the problem, which is when these provisions have been put —

**Senator Nolin:** What happens with those sections that have become elapsed?

**Senator Cools:** I am wondering how —

**The Chairman:** Senator, just a moment please. Rather than debate it amongst ourselves, we can find to do that. We have witnesses here. If you have a question, please put it to the witness.

**Senator Cools:** How do these decisions get made? On the one hand, my colleague says cabinet. However, that is not true; most of these decisions, we have discovered, come through the department, then the minister goes into cabinet. What is the process within the department to make these kinds of decisions?

**Ms. MacCormick:** I believe you are referring to what we would normally call “spent provisions” of statutes. They are put in place originally, but they only have one significance. With the passage of time, once in force, they are no longer needed.

There is a process under the Miscellaneous Statute Law Amendment Act. That is a joint process of both Houses where provisions like that can be included as a way of cleaning up the statute pool.

de prêt de juges canadiens dans le monde entier. Nous étions contre le principe, mais nous voulions faire une exception pour Mme la juge Arbour. Elle était déjà partie aux Nations Unies et son prêt avait été sanctionné par un décret alors que le projet de loi était encore à l'étude dans notre comité. Le gouvernement avait perdu patience, ne voulant pas prendre un autre décret, et c'est un amendement émanant du Sénat qui a permis d'introduire dans la Loi sur les juges une exception portant le nom de Mme la juge Arbour. Elle est nommée personnellement dans la Loi sur les juges. Cette disposition est maintenant expirée depuis quelque temps. Pourquoi est-elle toujours là? Il me semble que cela montre bien comment agit le gouvernement qui s'adresse au Parlement pour obtenir quelque chose et qui attend le moment propice où il aura décidé de l'application.

**Le président:** Cette disposition est-elle entrée en vigueur?

**Le sénateur Cools:** Oui. Le Sénat avait beaucoup à dire à ce sujet.

**Le sénateur Nolin:** Ce n'était pas dans les dispositions du projet de loi ni dans la *Loi sur les juges*; c'est dans le préambule du projet de loi que nous avons convenu que certains amendements se rapportaient à Mme la juge Arbour.

**Le sénateur Cools:** Non. Elle est nommée dans le projet de loi. Regardez les articles 55, 56 et 57 et vous verrez. Je les ai consultés il y a quelques jours.

**Le sénateur Nolin:** Je me souviens, puisque c'était mon amendement.

**Le sénateur Cools:** C'est écrit noir sur blanc. Le comité s'était penché sur la question. Le revers de la médaille, c'est que lorsque ces dispositions sont adoptées...

**Le sénateur Nolin:** Qu'advient-il des articles périmés?

**Le sénateur Cools:** Je me demande comment...

**Le président:** Un instant, chère collègue. Plutôt que de débattre entre nous, nous pouvons consulter les témoins qui sont ici aujourd'hui. Si vous avez une question, posez-la aux témoins.

**Le sénateur Cools:** Comment ces décisions sont-elles prises? D'un autre côté, mon collègue affirme que c'est le Cabinet. À vrai dire, nous avons découvert que la plupart de ces décisions proviennent du ministère et qu'après coup, le ministre les présente au Cabinet. Quel processus suivez-vous dans votre ministère pour prendre ce genre de décisions?

**Mme MacCormick:** Je crois que vous faites allusion à ce que nous appelons normalement les «dispositions caduques» des lois. Lorsque les dispositions sont adoptées, elles ont une certaine signification. Mais avec le passage du temps, elles ne sont plus utiles.

Il y a un processus prévu par les lois correctives qui permet aux deux Chambres d'éliminer les dispositions de ce type de l'ensemble des lois existantes.

**Senator Cools:** Mr. Chairman, perhaps we could look at that process. We could look at that as an alternative or a way of embellishing the intentions of this bill. I think the intention and the spirit of this bill is excellent.

**The Chairman:** I think I understand the point you are making, but we would still be relying on individuals from the Department of Justice to give us more information on the point you are making: is that not correct?

**Senator Cools:** Yes.

**Ms. MacCormick:** The exercise that we are engaged in as a result of the current proposal in Bill S-12 would not include collecting a list of spent provisions. It would only include those provisions never put in force.

**Senator Cools:** Some of them have been spent, I am sure, because perhaps they were not deemed necessary after all.

**The Chairman:** Spent provisions would no longer fall into this category. If we want to go down that road, we will call somebody else to talk to us about it.

**Senator Bryden:** You said it would take a little time to be able to do the consultation to determine the status of the list that you provided. How much time is a little time?

**Ms. MacCormick:** That is a very good question. As we have attempted to go statute by statute, we started with Department Justice statutes simply to record exactly which provisions would be caught in the first year of a coming into force, if this bill were to come into force today, for instance. For about four statutes, it took one lawyer about a day and a half to work through the amendments, amendments on amendments, and cross references and consequential amendments that may be in a statute, not in the statute we thought it was in. It is detailed work just to create the list.

Once that list is together, we then have to consult with the policy elements of the various departments concerned, to say: "Why is this not in force?" They then have to put together some kind of research and delve into old records as to the original intent, why it is not in place, and whether there is currently a reason a department would want to object to its automatic repeal.

Hence, if we were to work on this continually over the summer, we would be in a position to come back in September or October, clause by clause, to tell you which ones are there and what they are all about.

**Senator Bryden:** Those would be the ones affected this year?

**Ms. MacCormick:** The bulk of what we are talking about would be caught in the first year of a coming into force.

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être nous intéresser à ce processus. Ce serait peut-être une autre façon de procéder ou un moyen d'améliorer les intentions du projet de loi. Je pense que l'intention et l'esprit de ce projet de loi sont excellents.

**Le président:** Je crois comprendre ce que vous voulez dire, mais nous serions tout de même tributaires des fonctionnaires du ministère de la Justice pour obtenir plus de renseignements à cet effet, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cools:** C'est exact.

**Mme MacCormick:** L'exercice auquel nous nous livrerions à la suite de l'adoption de la proposition contenue dans le projet de loi S-12 ne nous amènerait pas à assembler une liste des dispositions caduques. La liste ne ferait état que des dispositions qui ne seraient jamais entrées en vigueur.

**Le sénateur Cools:** Je suis sûre que certaines d'entre elles sont caduques, puisqu'elles n'ont peut-être pas été jugées nécessaires après tout.

**Le président:** Les dispositions caduques ne relèvent plus de cette catégorie. Si nous voulons approfondir cet aspect, nous demanderons à quelqu'un d'autre de venir nous en parler.

**Le sénateur Bryden:** Vous avez dit qu'il faudrait un peu de temps pour faire la consultation nécessaire afin de préciser l'état de la liste que vous avez fournie. Un peu de temps, c'est combien de temps?

**Mme MacCormick:** C'est une très bonne question. Comme nous avons procédé loi par loi, nous avons commencé avec les lois concernant le ministère de la Justice, simplement pour noter exactement quelles seraient les dispositions qui seraient touchées au cours de la première année d'entrée en vigueur, par exemple si ce projet de loi entrait en vigueur aujourd'hui. Il a fallu un jour et demi à un avocat pour examiner quatre lois, amendement par amendement, les renvois et les modifications accessoires se rapportant à une loi, mais pas nécessairement à celle qu'on croyait. C'est un travail de précision de créer une telle liste.

Une fois que la liste est assemblée, nous devons consulter les éléments stratégiques des différents ministères concernés pour leur demander pourquoi ces dispositions ne sont pas entrées en vigueur. Les ministères doivent ensuite effectuer une recherche, fouiller dans les vieux dossiers pour vérifier quelle était l'intention initiale, pourquoi la disposition n'est pas entrée en vigueur et si le ministère devrait pour une raison quelconque s'opposer à l'abrogation automatique de cette disposition.

Par conséquent, en travaillant continuellement là-dessus pendant l'été, nous pourrions revenir en septembre ou octobre pour vous dire, article par article, quelles sont les dispositions qui sont là et leur raison d'être.

**Le sénateur Bryden:** Ce serait les dispositions touchées cette année?

**Mme MacCormick:** La majorité des dispositions dont nous parlons seraient celles concernées la première année de l'entrée en vigueur.

**Senator Bryden:** The rest would be ongoing?

**Ms. MacCormick:** Yes.

**Senator Bryden:** That is not bad, as far as timing is concerned.

The problem that may occur is the same type of problem that occurs in the making of regulations. I had the pleasure of sitting on the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. We often had before us a thick set of documents. Every two weeks, for two hours, we had these documents before us, some of which had been worked on for as much as 10 years, to try to resolve the fact that the regulations that had been created by the department had been found by our advisors to be *ultra vires*. I will use the simplest situation as an example. The committee was claiming that the statute did not empower them to make the regulation that they had made. It was clearly *ultra vires*.

The correspondence that went back and forth between that committee and the relevant department, be it Fisheries, Agriculture, Energy, or whatever, can take a very long time.

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations operates under a provision that has been made by executive order. There has been some talk about making it statutory.

The committee has a disallowance provision. If, finally, the committee throws up its hands, declaring that the department has not been cooperative after 10 years, it can introduce something into Parliament, and it is called disallowance. The committee introduces a section that says that a particular regulation is disallowed, and it is debated in Parliament.

It is not a simple matter. The point is that you will have to consult with various departments to find out why something is there, why it has not been implemented, whether there is a chance that it should be kept there because it will be implemented at some point in the future.

You need to take that into consideration in saying that you can do this by the fall. I wish you a lot of luck, unless you get much more cooperation than we did.

Mr. Chairman, that is a good guess as to how much time will be required.

The value of this bill is perhaps to do something similar to that which the scrutiny of regulations procedure does for the regulatory process, for the process of empowering the executive to bring into force provisions of a statute over a period of time for different reasons. Currently, they are merely forgotten. If the statute is not needed, nobody raises it.

This bill would give reason to the department to address the question of whether a statute was still needed. It would be a mechanism to do that.

If you could provide this committee with a list that says, "We find no reason why that 10-year limit should not apply to these three provisions, but with respect to this one we are waiting for Luxembourg to agree to the statute, so we will wait for that" — is that the sort of information you could provide to us?

**Le sénateur Bryden:** Et le reste suivrait au fur et à mesure?

**Mme MacCormick:** Oui.

**Le sénateur Bryden:** Ce n'est pas si mal comme délai.

Il est possible que l'on rencontre le même type de problème que lors de l'élaboration des règlements. J'ai eu le plaisir de siéger au Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation. On avait souvent devant nous une pile de documents. Toutes les deux semaines, pendant deux heures, on s'assoyait devant cette pile de documents dont certains étaient en cours depuis près de 10 ans, afin de tenter d'exposer pourquoi le règlement créé par un ministère avait été décrété invalide par nos conseillers. Je vais prendre l'exemple le plus simple. Le comité affirmait que la loi n'autorisait pas le ministère à prendre le règlement qu'il avait adopté. C'était véritablement un acte *ultra vires*.

La correspondance entre le comité et le ministère concerné, Pêches, Agriculture, Énergie ou autres, peut prendre très longtemps.

Le Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation agit en fonction d'une disposition prise par décret. Il a été question d'en faire une disposition statutaire.

Le comité peut se prévaloir d'une disposition de révocation. Si le comité décide d'en finir, déclarant que le ministère a refusé de coopérer pendant 10 ans, il peut se prévaloir au Parlement d'une disposition de révocation. Le comité présente en vue d'un débat au Parlement un article précisant qu'un règlement particulier doit être révoqué.

L'affaire n'est pas simple. Il faut consulter les divers ministères afin de s'interroger sur l'existence d'une certaine disposition, se demander pourquoi elle n'a pas été mise en œuvre, et vérifier s'il faudrait la garder parce qu'elle serait éventuellement mise en œuvre ultérieurement.

Vous devez tenir compte de tout cela avant de vous engager à le faire d'ici l'automne. Je vous souhaite bonne chance, à moins que les gens acceptent de collaborer plus facilement avec vous.

Monsieur le président, cela vous donne une bonne idée du temps qu'il faudra.

L'utilité de ce projet de loi est peut-être de viser aux mêmes résultats que l'examen de la réglementation dans le cas des règlements, pour le processus habilitant l'exécutif à mettre en vigueur les dispositions d'une loi au cours d'une certaine période, pour différentes raisons. Pour le moment, ces dispositions sont tout simplement oubliées. Si la loi n'est pas utile, personne ne s'en sert.

Le projet de loi que nous examinons donnerait au ministère le pouvoir de se demander si une loi est encore utile. C'est un mécanisme qui permettrait de le faire.

Pourriez-vous fournir à notre comité une liste précisant: «Il n'y a d'après nous aucune raison de ne pas appliquer la limite de 10 ans à ces trois dispositions, mais nous allons attendre dans le cas de cette autre disposition, puisque nous attendons que le Luxembourg adopte la loi.» Est-ce le genre d'information que vous pourriez nous fournir?

**Ms. MacCormick:** That is what we are hoping to provide.

**Senator Bryden:** That is what you are hoping to provide. We sometimes get off on a wrong tangent.

As we follow the normal course of Parliament, a bill comes into effect when it receives Royal Assent and is published in the *Canada Gazette*. Correct? That is how it normally occurs.

It is a different thing for a provision to say that a clause of a bill will come into effect on a particular date. We do not need this, except as a reminder to check it from time to time. Presumably, Parliament passed the section that says you have until such and such to implement this. Parliament can also amend the bill to take out that section. The entire bill would take effect as of the time you delete the one that makes provision for a specific implementation deadline date.

Once a year, we would be required to review statutes 10-year-old or older, and determine if they should be amended in a manner that removes the executive authority that was given. Since we delegated that authority to Parliament, we can take it back. I do not see us taking anything away from the executive as mentioned by Senator Beaudoin earlier.

In the days when Parliament was supreme, Parliament gave and Parliament took away. Somewhere within our bicameral system, the House of Commons and the Senate do what Parliament used to do — except that it is all supervised by the courts now. Nevertheless, we cannot stop a piece of legislation from the House of Commons. We delay it for 180 days two or three times but, ultimately, the House of Commons will have its way.

**Senator Cools:** That is not true. We can defeat bills. We have defeated bills. I have voted to defeat bills.

**Senator Beaudoin:** Legislatively, we have the same power as the House, except for the constitutional amendment.

**Senator Cools:** That is right.

**Senator Bryden:** Within the two Houses, we probably have as much control as the House of Commons and as the House of Lords had.

**Senator Cools:** No, we have more. We have more.

**Senator Joyal:** Prior to 1911, yes.

**Senator Cools:** We can defeat a bill outright.

**Senator Bryden:** The problem we now have — and this is my own prejudice — is that in 1982 the Constitution Act was created.

**Senator Nolin:** Do you want the name?

**Mme MacCormick:** C'est ce que nous espérons vous fournir.

**Le sénateur Bryden:** C'est ce que vous espérez nous fournir. Il arrive parfois que l'on change de direction.

Si l'on suit le processus normal au Parlement, un projet de loi entre en vigueur lorsqu'il reçoit la sanction royale et qu'il est publié dans la *Gazette du Canada*, n'est-ce pas? Voilà comment cela se passe normalement.

C'est différent lorsqu'une disposition précise qu'un article de la loi entrera en vigueur à une certaine date. Nous n'avons pas besoin d'une telle disposition, sauf en guise de rappel. Il est probable que le Parlement a adopté l'article concerné pour fixer le moment de l'entrée en vigueur. Le Parlement peut également modifier le projet de loi pour éliminer cet article. L'ensemble du projet de loi entrera en vigueur au moment de l'annulation de l'article qui prévoit une date limite précise pour la mise en application.

Une fois par an, il faudrait réviser les lois anciennes de 10 ans ou plus et décider si elles devraient être modifiées de manière à supprimer la compétence exécutive conférée. Étant donné que nous avons délégué ce pouvoir au Parlement, nous pouvons le reprendre. Je ne considère pas que cela diminuerait le pouvoir de l'exécutif comme l'a mentionné le sénateur Beaudoin un peu plus tôt.

À l'époque où le Parlement était le pouvoir suprême, il avait le pouvoir d'accorder et de reprendre. Dans notre système bicaméral, la Chambre des communes et le Sénat remplissent le rôle qu'avait le Parlement autrefois — sauf que le tout est supervisé maintenant par les tribunaux. Cependant, nous ne pouvons pas bloquer une loi provenant de la Chambre des communes. Nous pouvons retarder son adoption de 180 jours deux ou trois fois mais la Chambre des communes finit par imposer sa volonté.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas vrai, nous pouvons rejeter un projet de loi. Nous l'avons déjà fait. J'ai déjà voté le rejet d'un projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Sur le plan législatif, nous avons le même pouvoir que la Chambre, sauf pour modifier la Constitution.

**Le sénateur Cools:** C'est exact.

**Le sénateur Bryden:** Entre les deux Chambres, nous avons probablement autant de pouvoirs qu'en avaient la Chambre des communes et la Chambre des lords.

**Le sénateur Cools:** Non, nous en avons plus. Nous avons plus de pouvoirs.

**Le sénateur Joyal:** Avant 1911, oui.

**Le sénateur Cools:** Nous pouvons bel et bien rejeter un projet de loi.

**Le sénateur Bryden:** Le problème que nous avons maintenant — et j'en suis le premier pénalisé — c'est la Loi constitutionnelle de 1982.

**Le sénateur Nolin:** Vous voulez savoir le nom?

**Senator Bryden:** We have now the policing power of the Supreme Court.

**Senator Cools:** The Constitution never gave that to the court. The court took it onto itself.

**Senator Bryden:** To get to the point I want to make, if we do this bill the way it could come out, we are putting an aide memoire into our system that says that we will review those bills that have a coming-into-force provision that have gone past 10 years to determine what should be done in order that they not merely go on and on. We could do that if we spotted them. We could do it tomorrow. This is just a method to bring this forward to our attention.

**Senator Beaudoin:** I heard a moment ago that Parliament is supreme. It is not Parliament that is supreme in Canada. It is the Constitution that is supreme in Canada.

I do not have the Constitution with me. I know it by heart, nearly.

**Senator Bryden:** I agree with that, by the way.

**Senator Beaudoin:** It is either section 50 or 52 that states that the Constitution is the supreme law of the land.

**Senator Cools:** Precisely. However, that is a different point from saying where supremacy is in Canada. Supremacy is still with the people, meaning the Queen in Parliament in Canada.

**The Chairman:** Honourable senators, it is a wonderful exercise to debate all of these issues amongst ourselves. However, I do not think that while we have witnesses here this is the time and place for such debate. The witnesses' time would be better used if we had questions that we could specifically focus to those witnesses. I think Senator Nolin had a question, followed by Senator Joyal.

**Senator Nolin:** It is not a question. It is just a correction for the record. I misled the witnesses.

[*Translation*]

**Senator Nolin:** I would like to correct something I said earlier. The Judges Act does contain section 56.1, referring specifically to Madam Justice Arbour. However, that section has now lapsed since Justice Arbour no longer sits on the Court of Appeal for Ontario.

[*English*]

**Senator Cools:** I thank you for that. Senator Bryden moved that amendment in the chamber. I had no doubt where the amendment was, and it was in those sections of the Judges Act, which essentially forbids judges from doing any other kind of work, other than judicial work. It was an exemption to that particular section, and it was particular and peculiar to Justice Arbour.

**Le sénateur Bryden:** La Cour suprême a désormais le pouvoir de contrôler.

**Le sénateur Cools:** La Constitution ne lui a jamais donné ce pouvoir. C'est la Cour elle-même qui se l'est attribué.

**Le sénateur Bryden:** Là où je veux en venir, c'est que si nous élaborons ce projet de loi comme nous le souhaitons, nous implanterons dans notre système un aide-mémoire qui nous rappellera d'examiner les projets de loi qui contiennent une disposition d'entrée en vigueur et qui ont été adoptés depuis 10 ans, afin de vérifier si nous pouvons les conserver indéfiniment. C'est facile à faire si l'on est averti. On pourrait le faire dès demain. C'est une façon de le rappeler à notre attention.

**Le sénateur Beaudoin:** Je viens d'entendre dire que le Parlement est suprême. Ce n'est pas le Parlement qui a la primauté au Canada. C'est la Constitution qui est suprême au Canada.

Je n'ai pas la Constitution avec moi, mais je la connais presque par cœur.

**Le sénateur Bryden:** Je suis d'accord avec vous sur ce point.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est soit l'article 50, soit l'article 52 qui précise que la Constitution est la loi suprême du pays.

**Le sénateur Cools:** Exactement. Mais cela est différent de la suprématie. La suprématie appartient toujours au peuple, c'est-à-dire à la Reine en Son Parlement au Canada.

**Le président:** Chers collègues, c'est extraordinaire de débattre de toutes ces questions entre nous, mais je ne pense pas que ce soit le bon moment et le bon endroit pour tenir un tel débat, puisque nous sommes en présence des témoins. Le temps des témoins serait mieux utilisé si nous avions des questions précises à leur poser. Je pense que le sénateur Nolin a une question et ensuite nous donnerons la parole au sénateur Joyal.

**Le sénateur Nolin:** Ce n'est pas une question. C'est une rectification pour le compte rendu. J'ai induit les témoins en erreur.

[*Français*]

**Le sénateur Nolin:** Je voudrais corriger une affirmation que j'ai faite. Effectivement, la Loi sur les juges contient l'article 56.1 qui fait référence spécifiquement à Mme la juge Arbour. Cependant, le temps a fait en sorte que cet article est aujourd'hui caduque puisque la juge Arbour n'est plus juge de la Cour d'appel de l'Ontario.

[*Traduction*]

**Le sénateur Cools:** Je vous remercie pour cette précision. Le sénateur Bryden avait présenté cet amendement à la Chambre. Je savais exactement où se trouvait cet amendement, c'est-à-dire dans les articles de la Loi sur les juges qui interdisent essentiellement aux juges de se livrer à une activité autre que judiciaire. C'était une exception à cet article précis qui s'appliquait particulièrement et expressément à la juge Arbour.

That was the point. It was just that Senator Banks has done us a great service and is causing us to think and to wrap our minds around a lot of issues that we have not before.

There is one other point that is relevant to the witnesses here. Parliament passes bills, which become laws, and then Parliament has no mechanism of either recording what has happened or even keeping track of the process. As the institutions of governance developed, government grew like Topsy and mushroomed into multi-billion and multiple hundreds of staff. Parliament did not. One of the good things that might come out of this dialogue is that we may develop a mechanism here, within our system, of keeping track of these kinds of provisions, or similar provisions, within different acts and begin to build up what I would call a bank of it, or some information, and not to be so reliant. The problem that this particular Parliament has, more than most in the world, is that it is so terribly dependent on government.

**Senator Joyal:** I should like first to say to Senator Bryden, who has the merit of attending the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, that it is something that the Senate does best. I am not saying that in any critical way of the other place, but it certainly is a democratic exercise that is something that is very important to us all as parliamentarians.

My question follows up on the point Senator Bryden has raised, which is the way this committee has dealt with in the past miscellaneous acts. I think Senator Beaudoin and Senator Nolin were in attendance at the last exercise we did here, and I see the researcher here, too, who was part of that the exercise then. We received a report of various acts and a recommendation to nullify them, to erase them from our statute books. For each one, we make a qualification. With respect to some acts, we have no objection to having it automatically erased or deleted. There are some whereby we object that they be deleted. There are then those on which we want additional information from the administration before we assent to those deletions.

I remember very well having large stacks of analytical documents. Hence, when we take a stand on a report, we know exactly what we are doing, because we are provided with the reasons, and we can, by ourselves, evaluate if those reasons are acceptable to us. It is a common exercise. I remember very well raising my hand with respect to two pieces of legislation on which I wanted additional information.

I think that is a satisfactory process, because we know what we are doing. It is not automatic. I raised this last week — section 2 is a clause de péremption automatique. I do not know how they translated that from French.

Voilà ce que je voulais dire. Il faut souligner que le sénateur Banks nous a rendu un grand service et nous incite à réfléchir et à nous intéresser à beaucoup de questions auxquelles nous n'avions pas pensé auparavant.

J'aimerais soulever un autre point qui me paraît pertinent pour les témoins. Le Parlement adopte les projets de loi qui deviennent ensuite des lois, mais il ne dispose pas de mécanisme pour tenir compte des différentes étapes, ni même pour suivre l'évolution du processus. À mesure que se sont développées les institutions où s'exerce le pouvoir, le gouvernement a grandi au petit bonheur, se dotant de budgets de plusieurs milliers de dollars et d'effectifs fort nombreux. Ce ne fut pas le cas du Parlement. Un des résultats positifs du dialogue que nous avons actuellement sera peut-être l'élaboration d'un mécanisme, au sein de notre système, permettant de suivre l'évolution de ces dispositions ou de dispositions analogues dans différentes lois et de commencer à constituer une sorte de banque d'information qui nous permettrait d'être moins tributaires des autres. Le problème de notre Parlement, plus que toute autre institution du genre dans le monde, c'est qu'il est terriblement tributaire du gouvernement.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais pour commencer dire au sénateur Bryden qui a le mérite de siéger au Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation, que c'est là ce que le Sénat fait le mieux. Ma remarque ne se veut absolument pas critique envers l'autre endroit, mais c'est certainement un exercice démocratique qui est très important pour nous tous parlementaires.

Ma question reprend le point soulevé par le sénateur Bryden qui concerne le traitement que notre comité a réservé aux lois correctives par le passé. Je pense que le sénateur Beaudoin et le sénateur Nolin ont participé au dernier exercice que nous avons fait et je crois que l'attaché de recherche présent aujourd'hui y avait également participé. Nous avons reçu un rapport concernant diverses lois et une recommandation de les invalider, de les éliminer de notre recueil des lois. Chaque loi fait l'objet d'une détermination. Nous n'avons aucune objection à éliminer ou supprimer automatiquement certaines d'entre elles. En revanche, nous nous objectons à l'annulation de certaines autres. Pour d'autres encore, nous demandons à l'administration de nous fournir des informations supplémentaires avant de consentir à leur suppression.

Je me souviens très bien d'avoir eu en main d'énormes piles de documents d'analyse. Par conséquent, lorsque nous prenons position sur un rapport, nous savons exactement ce que nous faisons, parce qu'on nous a fourni les raisons et que nous pouvons nous-mêmes décider si ces raisons nous paraissent valables. C'est un exercice courant. Je me souviens très bien d'avoir levé la main au sujet de deux textes de loi pour lesquels je souhaitais obtenir des informations supplémentaires.

Le processus me paraît satisfaisant, puisque nous savons ce que nous faisons. Ce n'est pas automatique. J'ai soulevé cette question la semaine dernière — l'article 2 est une clause de péremption automatique. Je ne sais pas exactement comme ça se dit en anglais.

[Translation]

Just because of time past, the section automatically lapses or becomes irrelevant. That is where the point made by senator Bryden is important, if we could establish a similar process under section 2.

[English]

In the miscellaneous act we have a reasoning why this is useful, why this is not useful, why this section of that act deals with matters of an international or interprovincial nature, but then we would be in a position to say okay.

[Translation]

Senator Smith is concerned with the automatic aspect of it.

[English]

Some of the points also occupy the minds of Senator Smith and Senator Bryden, and it points out to us that what we are doing is not something blind, that it is something with information.

Hence, I believe the objective of the bill is sound, but we have to be sure we have an approach to the implementation of the objective of the bill that recognizes the points that you have raised in the three first points of your opening remarks. The fourth one has been dealt with. I think the author of the bill has agreed to deal with it.

I wonder whether, for our next meeting, we should not have from our researchers a briefing on the approach that we should follow on the miscellaneous act to see how we can recognize that approach in that bill, so that we are satisfied with points that Senator Smith and Senator Bryden have made. That would be helpful for us to move to the next step in our discussions.

**Senator Nolin:** Just on miscellaneous, if I may, we have some rules that we have decided to apply in this committee, dealing with those miscellaneous clean-up bills. Nothing substantive is to be dealt with by those bills. However, now we are dealing with quite substantive rights. There is a strategy, in some cases, I think, by the government for all kinds of good reasons not to enforce. I understand your point. We can have a transfer of information from the Department of Justice informing the committee on the rationale behind the various sections that are not in force.

**Senator Joyal:** If we read clause 2, it says the following:

In every calendar year, the Minister of Justice shall cause to be laid before the Senate and the House of Commons, on any of the first five days on which that House sits, a report listing every Act of Parliament or provision of an Act of Parliament that is to come into force on a day or days to be fixed by proclamation or order of the Governor in Council...

[Français]

Le seul fait du passage du temps fait qu'automatiquement la disposition devient caduque ou inopérante. C'est là où le point soulevé par le sénateur Bryden est important. Si nous pouvons, dans le cadre de l'article 2, prévoir un mécanisme de la même manière.

[Traduction]

Les lois correctives expliquent pourquoi c'est utile ou non, pourquoi un article de telle ou telle loi traite de notions de caractère international ou interprovincial, mais nous permettent de donner notre accord.

[Français]

C'est l'aspect automatique qui préoccupe le sénateur Smith.

[Traduction]

Il y a d'autres aspects qui préoccupent le sénateur Smith et le sénateur Bryden, notamment le fait que nous intervenons parfois en connaissance de cause, mais parfois sans avoir les informations nécessaires.

C'est pourquoi, je pense que l'objectif du projet de loi est valable, mais nous devons nous assurer que l'approche que nous adoptons pour la mise en œuvre de l'objectif de la loi tienne compte des aspects que vous avez soulevés dans les trois premiers points de vos remarques préliminaires. Nous avons réglé le cas du quatrième. Je crois que l'auteur du projet de loi a accepté de s'en charger.

Nous devrions peut-être, pour notre prochaine réunion, demander à nos chercheurs de nous présenter l'approche que nous devrions suivre pour les lois correctives afin de pouvoir définir cette approche dans le projet de loi et de répondre ainsi aux préoccupations soulevées par le sénateur Smith et le sénateur Bryden. Ce serait utile pour nous afin de nous aider à passer à la prochaine étape de nos discussions.

**Le sénateur Nolin:** Pour ce qui est des lois correctives, j'aimerais rappeler, si vous le permettez, que notre comité a adopté certaines règles concernant les projets de loi de nettoyage. Ces projets de loi ne traitent de rien de significatif. Cependant, il est question maintenant de droits fondamentaux. Je crois que le gouvernement a toutes sortes de bonnes raisons d'appliquer dans certains cas une stratégie consistant à ne pas mettre certaines lois en vigueur. Je comprends votre argument. Nous pouvons demander au ministère de la Justice de fournir au comité des explications relativement à la non-application de certains articles.

**Le sénateur Joyal:** L'article 2 se lit comme suit:

Le ministre de la Justice fait déposer devant chaque chambre du Parlement, dans les cinq premiers jours de séance de celle-ci au cours de chaque année civile, un rapport énumérant les lois fédérales — ou les dispositions de ces lois — devant entrer en vigueur à une date fixée par proclamation ou décret [...]

The key words are “a report listing every Act...” If it were merely a list like the one you have provided to us today, it would be not be sufficient for me to know what I am doing as a legislator. That is quite clear from all the questions that have been put to you and your colleagues, Ms. MacCormick, as to why the Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act or why the Canadian Heritage Languages Institute Act has not been proclaimed. Before we abolish those two statutes, I would certainly want to know the scope of the legislation, why the respective ministers through the last 10 years have not proclaimed the Canadian Heritage Languages Institute Act. This is an important issue in Canada. We all know that heritage languages is a sensitive issue in Canada for the Aboriginal people. I would not want to see a statute like that being automatically repealed simply because it has been 10 years.

The report will have to include a list of reasons — for instance, there will be an amendment. The report must be detailed, to include explanatory notes why bills, sections or provisions have not been proclaimed. Then we would satisfy ourselves on the basis of the report that we can say yes or we can say no. There is a problem with the way clause 2 is drafted.

[*Translation*]

It is a sunset clause.

[*English*]

It is automatic. Ten years, boom. Senator Beaudoin is concerned with the Criminal Code, which I believe is a very valid concern. Therefore, we must have a process attached to this that will give us the information we need. You have a big compendium of legislation and you know which ministers are responsible for those bills. Certainly, over the years they can come forward with an explanation, and then we can advise as to whether that should be done or not. We will then have a much more satisfactory approach. We reach the objective of cleaning the act, but we do it in a sensitive way, a way in which we pay respect to the objective and can judge for ourselves.

**The Chairman:** Senator Joyal, you are making a good point. There are a number of different ways of approaching this problem. One of them, certainly, at first blush, appears to be to incorporate in the legislation an expiry date. If we were to use more modern terms, supermarket-type terms, we could call it a best-before date. We can and we should explore those things. It is also important, emanating from the comments that you are making, that we have the miscellaneous statute law amendments people from the Department of Justice come in and speak to us so that we can we get their input and their understanding of where this is all going.

**Senator Bryden:** I have a supplementary question. It may be the case that, like the other process that we go through, we will end up with some that clearly were just forgotten, that they have no relevance. People such as yourselves would appear and say that you are satisfied there is nothing there. There may be others

Les mots importants sont «un rapport énumérant les lois [...]» Une liste semblable à celle que vous avez fournie aujourd'hui ne me permettrait pas de savoir ce que je sais en tant que législateur. C'est très clair d'après toutes les questions qui vous ont été posées à vous et vos collègues, madame MacCormick, au sujet de la non-proclamation de lois telles que la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles ou la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales. Avant d'abolir ces deux lois, j'aimerais en connaître la portée et savoir pourquoi les différents ministres titulaires n'ont pas, au cours des 10 dernières années, promulgué la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales. C'est une question importante au Canada. Nous savons tous que les langues patrimoniales constituent une question de nature délicate pour les peuples autochtones au Canada. Je n'aimerais pas qu'une loi comme celle-là soit automatiquement abrogée tout simplement au bout de 10 ans.

Le rapport devra contenir toute une liste de raisons — il y aura par exemple un amendement. Le rapport doit être détaillé et contenir des remarques expliquant pourquoi certains projets de loi, articles ou dispositions n'ont pas été promulgués. Nous pourrions ainsi nous appuyer sur le rapport pour donner une réponse favorable ou défavorable. Le libellé de l'article 2 pose problème.

[*Français*]

C'est une clause de péremption automatique.

[*Traduction*]

C'est automatique. Au bout de dix ans, crac. Le sénateur Beaudoin s'inquiète au sujet du Code criminel et je crois que c'est une préoccupation tout à fait justifiée. Il faut donc prévoir un processus obligatoire qui nous fournirait les informations dont nous avons besoin. Vous avez un vaste recueil de lois et vous savez quels sont les ministres responsables de ces projets de loi. Au fil des années, ils peuvent certainement fournir des explications qui nous permettront de décider ce qu'il faut faire. De cette manière, l'approche sera beaucoup plus satisfaisante. L'objectif de nettoyer la loi est atteint, mais nous le faisons de manière éclairée et respectueuse pour l'objectif qui nous permet de prendre une décision nous-mêmes.

**Le président:** Sénateur Joyal, votre remarque est très pertinente. Il y a plusieurs façons différentes d'aborder ce problème. Une d'entre elles consiste à première vue à intégrer une date de fin de validité dans la loi. On pourrait parler aussi de date de péremption, ou, comme on dit au supermarché «à utiliser avant le [...]». Nous pouvons et nous devrions explorer toutes ces avenues. Il est également important, dans les commentaires que vous avez faits, que les experts du ministère de la Justice chargés des lois correctives viennent nous donner des informations et nous expliquer où tout cela va nous mener.

**Le sénateur Bryden:** J'ai une question supplémentaire. Il pourra arriver, comme dans le cas de l'autre processus que nous appliquons, que nous soyons confrontés à des textes de loi totalement oubliés et sans pertinence aucune. Des gens comme vous conviendraient que ces lois ne sont plus pertinentes. Dans

where, in fact, it is quite clear that there is good reason that you could give us, or whoever would be here representing the department, as to why they should be kept.

There may well be an area in the centre where what happens is, either you, the Department of Justice, or we give the department notice that we need to know why the operation of the 10-year limit should not apply to this section, and we need to know it from them or else it will apply. It is a way of getting action. So you have a clear case of when it should work and a clear case of when it does not work.

Then there is the area in the middle where, indeed, if what is happening is that a new or a different administration is trying not to face Parliament with it, they are just going to let it die so they do not have to pay up, or whatever, they have to come before us at least and indicate that.

**Senator Nolin:** Clearly, it could not be labelled as “national interest.”

**Senator Bryden:** Does that sound as though it makes some degree of sense?

**Senator Joyal:** That would meet your concern, which is the one expressed in your first three points, and the objective of the bill that Senator Banks is proposing, and the concern that we share around this table about finding a mechanism that meets your concern and satisfies the overall objective of the bill.

**Ms. MacCormick:** The logic of categories like that works. I am having some difficulty in putting together in my own mind the criteria that would operate as an automatic exemption from the guillotine, if you will. You have described those things that should automatically go because they cannot be justified; those that should be automatically exempted, by what criteria I am not clear. I believe we can make a case probably on an ad hoc basis, depending on the provision, and that means there is no middle ground.

**Senator Joyal:** We are just trying to find a way of classifying, which is essentially what we are trying to do, or categorizing the various statutes and provisions that we have here, and trying to find a way to do that coherently, and in a systematic way, so that anyone — it might be another set of senators — who looks into it will understand immediately what it is all about, as we do with the miscellaneous bill. It is quite easy to understand how we have approached it. Perhaps you were not part of those discussions, but I think we could do that next time and revisit the procedure and see if the procedure is a good model for us to work on.

**Senator Beaudoin:** At the next meeting, we should come back on one point that we have to solve, that being that the latitude of the executive cannot be eternal. It goes against the main principle of our parliamentary system. As I said at the beginning, the power should stop the power somewhere. The executive is not 100 per cent powerful. It is a good thing that the executive be important and solid, but the latitude of the executive

d’autres cas, vous devrez, vous ou d’autres représentants du ministère, nous donner de bonnes raisons de conserver certains textes de loi.

Entre ces deux pôles, il y aura peut-être aussi des cas où vous demanderez ou bien nous demanderons au ministère de la Justice d’expliquer pourquoi la limite de 10 ans ne devrait pas s’appliquer à tel ou tel article et, faute d’explications, la limite s’appliquera. C’est une façon de faire avancer les choses. Cette approche permet de savoir exactement quand cela devrait fonctionner et quand l’application devrait être repoussée.

Il y a aussi le cas où une administration nouvelle ou différente chercherait à ne pas soulever la question au Parlement, préférant laisser la loi tomber dans l’oubli pour ne pas avoir à déboursier certaines sommes ou pour d’autres raisons. Dans ce cas, les représentants du gouvernement devraient tout au moins se présenter devant nous et nous expliquer leurs intentions.

**Le sénateur Nolin:** Ce ne serait vraiment pas une loi «d’intérêt national».

**Le sénateur Bryden:** Est-ce que cela vous paraît raisonnable?

**Le sénateur Joyal:** Cela répondrait à la préoccupation que vous avez exprimée dans vos trois premiers points, et à l’objectif du projet de loi que propose le sénateur Banks et répondrait également au souci que nous partageons tous autour de cette table de trouver un mécanisme qui réponde à votre préoccupation et satisfasse l’objectif général du projet de loi.

**Mme MacCormick:** La logique des catégories fonctionne. J’ai de la difficulté à comprendre personnellement les critères qui s’appliqueraient pour permettre de protéger automatiquement certains textes de loi de la guillotine, si l’on peut dire. Vous avez parlé des cas qui devraient être éliminés automatiquement parce qu’ils ne peuvent être justifiés; je ne comprends pas exactement quels seraient les critères qui justifieraient une exemption automatique. Je pense que l’on peut trouver des justifications pour certains cas particuliers, selon les dispositions, mais cela signifie qu’il n’y a pas de moyen terme.

**Le sénateur Joyal:** Nous essayons tout simplement de trouver un mode de classification afin de placer les différentes lois et dispositions dans des catégories et de trouver une façon cohérente et systématique de le faire, afin que quiconque — ce pourrait être d’autres sénateurs — se penche sur la question comprendrait immédiatement de quoi il en retourne, comme nous le faisons avec les lois correctives. C’est très facile de comprendre l’approche que nous avons adoptée. Vous n’avez peut-être pas pris part à ces discussions, mais je pense que nous pourrions revenir la prochaine fois sur la marche à suivre afin de nous assurer que c’est un bon modèle que nous pourrions utiliser.

**Le sénateur Beaudoin:** La prochaine fois, nous devrions revenir sur un point que nous devons régler, à savoir que l’exécutif ne doit pas disposer d’une latitude éternelle. Cela va à l’encontre du principe essentiel de notre régime parlementaire. Comme je l’ai dit au début, le pouvoir devrait quelque part imposer une limite au pouvoir. L’exécutif ne dispose pas d’un pouvoir total. C’est bon que l’exécutif soit important et solide, mais la latitude de

here, whether it is a relegated power or not, is not eternal. We have to do something, and if we have no jurisprudence on this, perhaps it is about time that we create our own precedent here.

We are the legislative branch of the state; therefore, I think we have the occasion to modernize our Constitution in this area, that the executive and the legislative act together but with limits somewhere. We should try to focus on this at the next meeting, because it is important.

**Senator Joyal:** Maybe then what we should do is see if it is appropriate to have a purpose clause added to the bill, on the basis of the reading and study we are going to do on the fire brigade union there, and see if there is a principle there that is fundamental to our system of government, as recognized in the preamble of the Constitution Act, 1867. We are going to have a system similar in principle to the one of Great Britain. There is, in the preamble of the Constitution Act, 1867, the recognition of constitutional principles. I would have to read the fire brigade union case, keeping in mind the context of Canadian system, as you said here, to see what we could do, what we should do and see if we come to a conclusion if we need to put it in the bill somewhere.

**Senator Beaudoin:** I am sure that we need an article on this point.

**The Chairman:** Thank you, senators and our witnesses. Thank you for attending here this morning. We will be having further hearings and hearing from further officials from the department. We may indeed have one or some of you back again. Thank you for taking the time to be with us this morning and for sharing your thoughts.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:59 p.m. to consider that the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals); that the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed; and that the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the order of reference sent to us today requires us to consider the message sent to the Senate by the House of Commons on the subject of Bill C-10B. The order of reference sent to us yesterday requires us to consider

l'exécutif, qu'il s'agisse d'un pouvoir délégué ou non, n'est pas infinie. Il faut faire quelque chose et s'il n'existe aucune jurisprudence en la matière, le moment est peut-être venu de créer notre propre précédent.

Nous représentons le pouvoir législatif; et je pense que nous avons la possibilité de moderniser notre Constitution dans ce domaine, afin d'imposer des limites au pouvoir d'action de l'exécutif et du législatif.

**Le sénateur Joyal:** Nous devrions peut-être alors nous demander s'il serait approprié d'ajouter une disposition de déclaration d'objet au projet de loi, en fonction de l'étude que nous allons faire de la cause du syndicat des pompiers afin de vérifier s'il existe un principe fondamental à notre régime de gouvernement, tel que reconnu dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867. Nous allons en principe avoir un régime analogue à celui de la Grande-Bretagne. Le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 reconnaît les principes constitutionnels. Je devrais lire le jugement concernant le syndicat des pompiers, tout en gardant à l'esprit le contexte canadien, comme vous l'avez dit, afin de définir ce que nous pourrions ou devrions faire si nous en concluons que nous devons l'inscrire quelque part dans le projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis certain qu'il nous faudra rédiger un article à ce sujet.

**Le président:** Merci à tous les sénateurs et témoins. Merci d'être venus ce matin. Nous aurons d'autres audiences et nous accueillerons d'autres fonctionnaires du ministère. Nous pourrions en effet faire encore appel à l'un ou l'autre d'entre vous. Merci d'avoir pris le temps de venir ce matin pour donner votre point de vue.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni ce jour à 15 h 59 pour discuter de la proposition que le Sénat agréé l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux); que le Sénat n'insiste pas sur ces amendements 2 et 3 auxquels la Chambre des communes n'a pas acquiescé, et que le message de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), soit maintenant renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Chers collègues, l'ordre de renvoi dont nous sommes saisis aujourd'hui nous oblige à examiner le message qu'a envoyé la Chambre des communes au Sénat sur le projet de loi C-10B. L'ordre de renvoi dont nous avons été saisis hier nous

the terms of Senator Carstairs' motion. For greater certainty we had them combined today. I apologize for the late hour at which they were received by members, but that was out of our hands.

**Senator Stratton:** Briefly, due to the lateness of the commencement of this meeting, there are three of us here. Some have travelled elsewhere for another important engagement. Two of us have to leave at 6:15 to attend other committees. Therefore, I would ask, if we are making good progress, that the meeting to be adjourned at that time, if possible.

**The Chairman:** I do not think that would be a problem.

Honourable senators, as you know, we are permitted by the rules to go in camera to discuss our draft report, should we believe it is necessary to do so. However, unless I get a contrary view from the committee, I believe that our general discussions should be in public.

I would like to briefly outline the framework for our proceedings today. Amendments 1 and 5 have been agreed to and are consequently no longer on the table. Those are the changes of the definition of "animal" and the housekeeping change with respect to the French word that needed to be amended.

Amendments 2 and 3 concerning the unnecessary death of an animal and Aboriginal practices respectively were rejected.

Amendment 4, the colour of right provision, was amended by the House of Commons.

Pursuant to parliamentary practice and procedure, for each of our amendments we have three options. We can accept the proposal made by the House, we can reject it by insisting upon our own original amendment, or we can put forth some alternate wording to address our concerns with respect to a given section. This last option would obviously be done with a view to reaching a compromise that we hope would cause the House of Commons to accept the amendment.

Since we must report to the chamber by tomorrow, I suggest that we proceed without delay on the discussion of substantive issues. I suggest that we speak to each amendment separately, beginning with what I suggest may be the easiest one to dispose of, the colour of right amendment, and then move to the other two, the unnecessary death of an animal and the Aboriginal practices amendment.

I also suggest, since we have a number of senators interested in taking part in the discussion, that on the first round we limit our comments to five to 10 minutes. In that way, we can give everyone an opportunity. We are all familiar with the issues, we have debated them at great length, and we are here not so much with respect to the substance of the issues as with respect to the reply we received from the other place.

I was hoping that Senator Jaffer would be here to lead the discussion on each of the amendments from the point of view of the government's position and why they made the particular

oblige à nous pencher sur la motion de le sénateur Carstairs. Pour plus de clarté, nous avons décidé de traiter de ces deux questions aujourd'hui. Je suis désolé que vous ayez reçu ces documents si tard, mais je n'y pouvais rien.

**Le sénateur Stratton:** Je serai bref. Étant donné l'heure tardive à laquelle cette séance commence, nous sommes trois ici présents. D'autres sont déjà partis pour remplir d'autres engagements importants. Deux d'entre nous devront partir à 18 h 15 pour d'autres réunions de comités. Par conséquent, si nous avons bien progressé, je demande que la séance soit levée à cette heure-là, si possible.

**Le président:** Je crois que cela ne posera aucun problème.

Chers collègues, comme vous le savez, le Règlement nous permet de discuter de notre ébauche de rapport à huis clos, si nous le jugeons nécessaire. Toutefois, à moins que vous ne soyez d'avis contraire, j'estime que nos discussions de nature générale devraient être publiques.

Je vous décrirai brièvement comment nous procéderons aujourd'hui. Les amendements 1 et 5 ont été adoptés et nous n'avons donc plus à en traiter. Il s'agissait de changement à la définition de «animal» et un petit changement de forme qui devait être apporté à la version française.

Les amendements 2 et 3 concernant la mort inutile d'un animal et les pratiques autochtones, respectivement, ont été rejetés.

L'amendement 4 sur la défense d'apparence de droit a été modifié par la Chambre des communes.

En vertu de la procédure et de la pratique parlementaire, pour chacun de nos amendements, nous avons trois options. Nous pouvons accepter la proposition faite par la Chambre, nous pouvons la rejeter et insister pour que notre amendement original soit adopté ou nous pouvons proposer un autre libellé pour régler les problèmes qui ont été soulevés. Cette dernière option permettrait bien sûr d'en arriver à un compromis qui, nous l'espérons, serait accepté par la Chambre des communes.

Étant donné que nous devons faire rapport au Sénat au plus tard demain, je suggère que nous passions sans tarder aux questions de fond. Je suggère aussi que nous abordions chaque amendement séparément, en commençant par celui qui m'apparaît le plus facile à régler, l'amendement sur l'apparence de droit. Nous passerons ensuite aux deux autres, la mort inutile d'un animal et les pratiques autochtones.

Je suggère aussi, étant donné que plusieurs sénateurs veulent prendre la parole, que nous limitions nos remarques à cinq ou dix minutes, dans un premier temps. Ainsi, chacun aura la chance de s'exprimer. Nous connaissons toutes les questions en jeu, nous les avons débattues longuement, et nous sommes ici pas tant pour traiter du fond de ces questions, mais bien pour discuter de la réponse que nous avons reçue de l'autre endroit.

J'espérais que le sénateur Jaffer serait là pour diriger la discussion sur chacun de ces amendements et nous expliquer les raisons des changements que le gouvernement a apportés et celle

changes or rejections they did. Unfortunately, because of a prior commitment, she will be late. I suggest that we start with the colour of right amendment.

To refresh your memories, honourable senators, because the offence was being removed from the property section of the Criminal Code, we originally proposed that in order to ensure that colour of right applied, colour of right should be moved as well. You will recall that this was a significant issue with respect to our rural caucuses. They were very concerned that that amendment be carried over so there would be no confusion with respect to its applicability. The Department of Justice indicated that it would apply under section 8(3). However, other experts who appeared before us indicated that there was confusion because it was being moved from the property section.

In order to ensure that there was no confusion, the committee recommended:

182.5 No person shall be convicted of an offence under this Part where he proves that he acted with legal justification or excuse or with colour of right.

The House of Commons returned the following amendment to our amendment:

182.5 For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply, to the extent that they are relevant, in respect of proceedings for an offence under this Part.

**Senator Baker:** I have not examined this or thought about it yet, but why is it necessary to have the words “to the extent that they are relevant.” There is a problem with that because “relevant” has many meanings. You will recall that the major argument used by Clayton Ruby before the committee was that colour of right was not relevant to these provisions because animals were not property.

By the words “to the extent that they are relevant,” I think perhaps, because there are other things in 429(2), the Department of Justice means to the point that they are relevant to the provisions of the act. However, the wording that they have suggested to us says the defences under 429(2) shall apply for greater certainty.

Does anyone know why the words “to the extent that they are relevant” would be added because of that? The rest of the sentence says only that the defences available under 429(2) shall apply. It is clearly understood that if they are not relevant they will not apply to a particular case.

Mr. Chairman, could someone explain why the words “to the extent that they are relevant” are there?

pour laquelle il en a rejeté d'autres. Malheureusement, en raison d'un autre engagement, elle sera en retard. Je propose donc que nous commençons par l'amendement sur l'apparence de droit.

Permettez-moi, honorables sénateurs, de vous rafraîchir la mémoire parce que cette infraction était retirée de la section du Code criminel portant sur les crimes contre les biens, nous avons proposé à l'origine de déplacer aussi la disposition sur l'apparence de droit pour nous assurer que ce moyen de défense puisse être invoqué. Vous vous souvenez sans doute que c'était une question importante pour nos caucus ruraux. Ils tenaient à ce que cette disposition soit déplacée pour plus de certitude quant à son applicabilité. Le ministère de la Justice nous avait dit qu'il s'appliquerait aux termes du paragraphe 8(3). Toutefois, d'autres témoins experts nous ont mis en garde contre la confusion qui pourrait résulter si cette disposition n'était pas aussi retirée de la section sur les crimes contre les biens.

Pour éviter toute confusion, notre comité a recommandé ce qui suit:

182.5 Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue par la présente partie s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale ou avec apparence de droit.

La Chambre des communes nous a renvoyé notre amendement avec la modification suivante:

182.5 Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent, dans la mesure où ils sont pertinents, aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.

**Le sénateur Baker:** Je n'ai pas examiné cela, je n'y ai pas non plus réfléchi encore, mais pourquoi est-il nécessaire d'ajouter les mots «dans la mesure où ils sont pertinents»? Cela pose un problème, car le mot «pertinent» peut avoir bien des sens. Vous vous souvenez sans doute que Clayton Ruby avait fait valoir devant notre comité que la défense d'apparence de droit n'était pas pertinente en l'occurrence car les animaux ne constituent pas un bien.

En ajoutant les mots «dans la mesure où ils sont pertinents», le ministère de la Justice veut peut-être nous limiter aux seuls moyens de défense pertinents aux dispositions de cette loi-ci parce qu'il y en a d'autres dans le paragraphe 429(2). Toutefois, le libellé qu'on nous a suggéré dit bien que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliqueront, pour plus de certitude.

Quelqu'un sait-il pourquoi on a jugé bon d'ajouter «dans la mesure où ils sont pertinents»? Le reste de cette disposition stipule seulement que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliqueront. Il me semble qu'il est évident que si ces moyens de défense ne sont pas pertinents, ils ne s'appliqueront pas.

Monsieur le président, est-ce que quelqu'un pourrait m'expliquer pourquoi on a ajouté «dans la mesure où ils sont pertinents»?

**Senator Beaudoin:** I personally want to stick with the five amendments. That being said, I am open to discussion on any amendment, as I am on the question of Aboriginals because we will have a study before us very soon. Whether it is instrumental on the fifth amendment, remains to be decided by the chair and this committee.

That being said, it is my impression that our five amendments are good. The House of Commons has been greatly influenced by the Department of Justice, and that is the answer to your question. For example, we insist on colour of right and the Department of Justice always said, "Yes, but to the extent that it is relevant." We debated this and we disagree on it. We said that we want the amendment with regard to colour of right as we expressed it. I do not see why we should accept an amendment to what we have suggested in the field of colour of right. There was a strong decision taken by this committee. Honourable senators will remember that Mr. Mosley said very clearly "only to the extent that it is relevant." However, we did not agree with that.

I am convinced that colour of right is a very good thing and I do not see why we should revise what we have said on the question of the colour of right.

**The Chairman:** In answer to your question, Senator Baker, when Mr. Mosley was asked just that question he said that the Department of Justice would suggest the words, in English, "to the extent that they are relevant," and in French, "dans la mesure où ils sont pertinents," just to make the point that not all of 429(2) would be relevant in the context of animal cruelty provisions.

**Senator Baker:** I understand that. I understand the logic of saying that we are going to put in, "to the extent that it is relevant," because there are other things covered in 429(2). However, when you put words like that in the law — "to the extent that they are relevant" — that can mean anything.

That was precisely the point made by Clayton Ruby, it should not be relevant, he says, because animals are not property. That was his entire argument. Yes, it was, I listened very carefully.

You cannot put in a phrase like, "to the extent that it is relevant." I do not think, Mr. Chairman. I do not know of any case. Search that string of words in Quicklaw or Westlaw and see how many hits you come up with. I bet you will not come up with one. I hate to say it, but it sounds as if it is a trick. It is a trick.

**The Chairman:** My reaction to that, Senator Baker, would be if you think of the phrase "as is relevant" outside of the property section then, indeed, it has no relevance and it could be a trick phrase. However, if you think of it in terms of what Mr. Mosley is saying, it makes some sense.

**Le sénateur Beaudoin:** Pour ma part, je continue de préférer les cinq amendements. Cela dit, je suis prêt à discuter de tout amendement, y compris de la question des Autochtones dont nous serons saisis sous peu. C'est le président et le comité qui devront déterminer si c'est pertinent au 5<sup>e</sup> amendement.

Cela dit, je crois que nos cinq amendements sont bons. La Chambre des communes a été fortement influencée par le ministère de la Justice, ce qui répond à votre question. Ainsi, quand nous avons insisté pour obtenir une garantie relativement à la défense d'apparence de droit, le ministère de la Justice a toujours dit: «Oui, mais dans la mesure où c'est pertinent.» Nous en avons débattu et nous ne sommes pas de cet avis. Nous avons dit que nous voulions un amendement sur la défense d'apparence de droit tel que nous l'avions exprimé. Je ne vois pas pourquoi nous devrions accepter qu'on modifie à ce que nous avons proposé en matière d'apparence de droit. Cette décision jouit d'un appui solide au sein de notre comité. Vous vous souvenez sans doute que M. Mosley a déclaré sans équivoque «seulement dans la mesure où cette défense est pertinente». Toutefois, nous n'étions pas d'accord.

Je reste convaincu que la défense d'apparence de droit est une bonne chose et je ne vois pas pourquoi nous devrions revenir sur notre position à ce sujet.

**Le président:** En réponse à votre question, sénateur Baker, lorsqu'on a posé cette question à M. Mosley, il a répondu que le ministère de la Justice suggérerait l'ajout des mots, en français, «dans la mesure où ils sont pertinents» et, en anglais, «to the extent that they are relevant» afin qu'il soit bien clair que tous les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) ne s'appliqueraient pas dans le contexte des dispositions sur la cruauté envers les animaux.

**Le sénateur Baker:** Je le comprends. Je comprends que l'on veuille ajouter les mots «dans la mesure où ils sont pertinents» parce que le paragraphe 429(2) comprend d'autres moyens de défense. Toutefois, l'inclusion de termes de ce genre dans une loi peut donner lieu à toutes sortes d'interprétation.

C'est précisément l'argument qu'a fait valoir Clayton Ruby, que ce ne devrait pas être jugé pertinent parce que, selon lui, les animaux ne sont pas un bien. C'était là son argument intégral. J'en suis certain, je l'ai écouté très attentivement.

Je ne crois pas, monsieur le président, qu'on puisse ajouter une phrase comme «dans la mesure où ils sont pertinents» sans que cela porte à conséquence. Je ne connais aucun article où cela figure. Faites une recherche dans Quicklaw ou dans Westlaw et vous verrez le résultat. Je vous parie que cette expression ne figure nulle part ailleurs. Il me répugne de le dire, mais j'ai l'impression que c'est une astuce.

**Le président:** Sénateur Baker, si vous estimez que l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents» n'a aucune pertinence dans une section autre que celle des crimes contre les biens, il pourrait s'agir en effet d'une astuce. Toutefois, l'explication de M. Mosley est tout à fait logique.

**Senator Baker:** If it were restricted to that, Mr. Chairman, but you would have to have additional words there and not just have, “to the extent that it is relevant.” That is very poor wording and so open to misinterpretation.

**The Chairman:** The issue of ensuring that colour of right was included separately was an issue that was raised primarily by rural caucus and we can understand why. This amendment that we made went back to the other place, where they had every opportunity to see and study it. They appear to agree with the Department of Justice that our assessment of it is not exactly spot on and the Department of Justice is fine.

**Senator Baker:** Mr. Chairman, the other problem is this: The exact words that this committee suggested are the exact words that are in the Fisheries Act as a protection under the marine mammals regulations. I cannot see why the department would object to the exact same defences that are against killing seals improperly that are spelled out in the Fisheries Act. It is there. It is exactly as is worded there.

What is wrong with taking that same wording out? There is nothing wrong with that, Mr. Chairman, because it only meets the same requirements that are presently there under the Fisheries Act so that someone cannot turn around and say, “Well, what will we prosecute them under today? Let us do it under the Criminal Code, because there is a different defence under the Criminal Code than there is under the marine mammals regulations.”

These qualifying phrases under 429(2) are open to interpretation and would be, in my opinion, rather dangerous. If you are saying that the defences are there, it stands to reason that there are defences there depending on what case you have. It is quite a different thing if you are charged with injuring a seal while in your profession of hunting than it is in harming a pet. Those things suit the defence that you are looking for.

I still do not agree with Mr. Mosley. I understand what he is saying, but he is really confusing the matter. “To the extent that it is relevant” is an argument that can be used against being able to use the colour of right as a defence under the act.

**Senator Beaudoin:** Should we insist?

**Senator Baker:** I think so. I cannot see any reason why we should not just insist on the very words we suggested, unless you take out “as far as they are relevant.”

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I understand Senator Jaffer, who will be delayed, was going to move that the Senate not insist on this particular amendment. I am prepared to make that motion for her if you need to have that on the record.

**The Chairman:** Not insist on changing or not insist on our original?

**Le sénateur Baker:** Si c’est vraiment pour cette raison qu’on veut ajouter cette précision, monsieur le président, il faudrait formuler cela autrement et ne pas simplement ajouter «dans la mesure où ils sont pertinents». C’est une très mauvaise formulation qui pourrait donner lieu à de fausses interprétations.

**Le président:** La question de prévoir dans une disposition distincte la défense d’apparence de droit a été soulevée surtout par le caucus rural et nous comprenons pourquoi. Notre amendement a été présenté à la Chambre des communes qui a eu tout le temps voulu pour l’examiner. Elle semble convenir avec le ministère de la Justice que notre évaluation n’est pas tout à fait juste et que c’est celle du ministère de la Justice qui convient.

**Le sénateur Baker:** Monsieur le président, il y a un autre problème: les mots que notre comité a suggérés sont ceux qui figurent dans la Loi sur les pêches relativement à la protection prévue par les règlements sur les mammifères marins. Je ne vois pas pourquoi le ministère s’opposerait à ce que les mêmes moyens de défense s’appliquent que dans le cas de phoques tués inutilement, qui sont stipulés dans la Loi sur les pêches. C’est là. La formulation est identique.

En quoi cela pose-t-il un problème? Cela n’en pose aucun, monsieur le président, car cela répond aux exigences de la Loi sur les pêches et, ainsi, on ne pourra pas intenter de poursuites aux termes du Code criminel plutôt qu’aux termes de la Loi sur les pêches parce que les moyens de défense prévus au Code criminel diffèrent de ceux prévus par les règlements sur les mammifères marins.

Ces nuances relativement au paragraphe 429(2) donneront lieu à toutes sortes d’interprétation, ce qui, à mon avis, est dangereux. Si ces moyens de défense existent, il est évident qu’ils ne s’appliquent qu’en fonction des faits de la cause. Blesser un phoque dans le cadre de ses activités professionnelles de chasse, c’est toute autre chose que de blesser un animal de compagnie. Le moyen de défense qui s’appliquera dépendra des circonstances de l’affaire.

Je ne suis toujours pas d’accord avec M. Mosley. Je comprends son argument, mais il ne fait qu’ajouter à la confusion. «Dans la mesure où ils sont pertinents» est un argument qu’on pourra faire valoir contre celui qui voudra invoquer la défense d’apparence de droit en vertu de cette loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Devrions-nous insister?

**Le sénateur Baker:** Je crois que oui. Je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas insister pour qu’on conserve le libellé que nous avons suggéré, à moins que la Chambre accepte de supprimer les mots «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, je crois savoir que le sénateur Jaffer, qui sera retardée, comptait demander au Sénat de ne pas insister sur cet amendement-ci. Je suis prêt à présenter cette motion à sa place si c’est nécessaire aux fins du compte rendu.

**Le président:** Nous n’insisterons pas pour que ce changement soit apporté ou n’insisterons pas pour que notre amendement original soit adopté?

**Senator Smith:** That we do not insist on our original amendment, which they have reworded in clause 2 on the second page.

I do not want to speak for the Department of Justice, but I think they prefer that approach because you have an inclusion by a specific reference that says and it is right here: “For greater certainty, the defences set out in 429(2) apply to the extent that they are relevant.” That is avoiding the reverse onus, which turns on what the facts are.

Another point made by Mr. Mosley — a valid point in terms of jurisprudence overall — is that there are all kinds of situations where colour of right is a defence. If, all of a sudden, you have one statute in which there is a specific reference to that, does that raise the possibility that wherever you do not have a specific reference that they may be lost? He did speak to that to some extent and raise that as one of their concerns. In any event, we can thrash around on this, but that is my interpretation of what they are saying. The members of the Commons committee obviously agreed with that.

**Senator Pearson:** I was happy with the amendment we put forward. However, I am struggling with whether I can live what they have come back with. For me, it seemed the colour of right issue had to do with property; is that correct? There is some suggestion that the provincial legislation, not the Parliament of Canada, determines what is property. Animals are property.

**Senator Beaudoin:** We insisted on our amendment after the discussion that we had.

**Senator Pearson:** I wonder whether I can live with what they have gone back to, because I am not sure how much it damages things. We know that animals are property as well as being animals, but not always — sometimes they are wild. I am not saying that I agree, I am just wondering if this is something that I can live with or not

**The Chairman:** Before we go to Senator Andreychuk, I would like to explore Senator Smith’s point a little. My understanding, Senator Smith, is that section 429(2) precluded the Charter and that there is case law that says it will not attract a reverse onus. The Department of Justice thought our amendment would attract reverse onus without reference to 429(2).

**Senator Smith:** That is my understanding.

**The Chairman:** That would be helpful, if what they are saying is true.

**Senator Baker:** Are you saying it would be helpful to us not to have a reverse onus?

**The Chairman:** Normally, you would not want there to be a reverse onus.

**Senator Baker:** There are hundreds of examples in the Criminal Code where a reverse onus is placed.

**Le sénateur Smith:** Nous n’insisterons pas sur notre amendement original, qui a été re-formulé. C’est l’article 2, à la deuxième page.

Je ne me ferai pas le porte-parole du ministère de la Justice, mais je crois qu’on préfère cette approche parce qu’on a inclus une mention précise disant: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s’appliquent dans la mesure où ils sont pertinents.» On évite ainsi le renversement du fardeau de la preuve qui dépend toujours des faits.

M. Mosley a fait valoir un autre point très important du point de vue de la jurisprudence, à savoir qu’il y a toutes sortes de situations où on peut invoquer l’apparence de droit comme moyen de défense. Puis, du jour au lendemain, on se retrouve avec une loi où on en fait une mention précise; cela signifie-t-il que ce moyen de défense ne s’applique pas s’il n’est pas prévu explicitement par la loi? Il nous en a touché quelques mots et il nous a dit que c’était l’une de ses préoccupations. Quoi qu’il en soit, nous pourrions en discuter longtemps, mais c’est là mon interprétation des propos des représentants du ministère. Les membres du comité de la Chambre des communes sont manifestement d’accord avec eux.

**Le sénateur Pearson:** Notre amendement me plaisait bien. Toutefois, je me demande si je ne pourrais pas accepter ce que la Chambre propose. Il me semble que la défense d’apparence de droit était liée aux biens, n’est-ce pas? Les biens relèvent de la compétence provinciale, et non pas du Parlement du Canada, et les animaux sont un bien.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous avons insisté pour maintenir notre amendement après notre discussion.

**Le sénateur Pearson:** Je me demande si on ne pourrait pas accepter ce qui nous est suggéré, car je ne crois pas que cela serait très préjudiciable. Nous savons que les animaux sont des biens de même que des animaux, mais pas toujours — ils ne le sont pas quand ils sont sauvages. Je ne dis pas que je suis nécessairement d’accord, je me demande simplement si je ne pourrais pas accepter cette suggestion.

**Le président:** Avant de céder la parole au sénateur Andreychuk, j’aimerais revenir brièvement à ce qu’a dit le sénateur Smith. Si je ne m’abuse, sénateur Smith, le paragraphe 429(2) est entré en vigueur avant l’avènement de la Charte et la jurisprudence stipule qu’il n’entraîne pas une inversion du fardeau de la preuve. Le ministère de la Justice a jugé que notre amendement entraînerait une inversion de la charge de la preuve s’il ne renvoie pas au paragraphe 429(2).

**Le sénateur Smith:** C’est aussi ce que je crois.

**Le président:** Ce serait utile, si les fonctionnaires nous disent vrai.

**Le sénateur Baker:** Vous dites qu’il serait utile qu’il n’y ait pas d’inversion de la charge de la preuve?

**Le président:** Normalement, on préfère que le fardeau de la preuve ne soit pas inversé.

**Le sénateur Baker:** Il y en a des centaines d’exemples dans le Code criminel.

**The Chairman:** No question about that, but they are done for specific reasons. If justice is saying that by not referencing 429(2), we are attracting a reverse onus, do we want to do that? That is the question.

**Senator Baker:** Certainly, it goes back to what Senator Pearson said a moment ago. The definition of colour of right, as we discussed in the committee, sometimes that extends to laws, as Madam Justice Cameron said in the Court of Appeal of Newfoundland case, *R v. Ward*; in other words, if somebody honestly believed in a set of facts which, if true, would have rendered their actions innocent.

You can vary the wording of what you mean by colour of right, but the point is that if someone up north has a particular way of doing things, of killing animals, that defence could be used. Some people say it cannot be used, but I think it could.

**Senator Andreychuk:** I want to raise a couple of procedural items. Are we going to explore whether we consider our positions were valid, and then we will come to some resolution, or are we going to do it piecemeal? I find the strategy difficult.

Part of what I am saying is coloured by what went on on the floor because we are conscious of the fact that we sent back amendments that we were certain were necessary. We do not add amendments lightly. There were a lot of other amendments we could have put in and we chose not to press for them. We selected what we thought was the best solution from the witnesses we heard.

The House has not agreed with us, nor it would appear, has the government. We can read the proceedings of the other side to determine to what extent they restudied the issue, and I hope we will hear from Senator Jaffer as to why the government has come to some decisions.

I hope that we would reflect on why we did the first amendments, hear what we hear from others to see if we have changed our position. We could either change the amendments in different directions, or we could bow to the wishes of the House of Commons. Neither of those courses attracts me. What does attract me is to determine again whether we thought those amendments were absolutely necessary.

**The Chairman:** I agree with you, Senator Andreychuk. However, we cannot do that in a vacuum. Now we have comments from the other place with respect to what our proposed amendments were. I do not think we need to rehash where we were. Each and every one of us agreed entirely that what we did was right.

Rather than act in some sort of vacuum, and I propose the best way to do it is to individually look at the amendments and discuss them. Unfortunately, Senator Jaffer is not here, but some of us have heard from other sources and have read what was said in the other place in the commons debates.

**Le président:** Certes, mais pour des motifs bien précis. Si les fonctionnaires du ministère de la Justice sont d'avis que, en ne renvoyant pas au paragraphe 429(2), nous provoquons une inversion du fardeau de la preuve, est-ce bien cela que nous voulons? Voilà la question.

**Le sénateur Baker:** Cela nous ramène à ce qu'a dit le sénateur Pearson il y a un moment. La définition de l'apparence de droit, ainsi que nous en avons discuté en comité, s'applique parfois aux lois, comme l'a indiqué Mme la juge Cameron de la Cour d'appel de Terre-Neuve dans l'affaire *R c. Ward*. Autrement dit, celui qui croit en toute bonne foi à la véracité de certains faits peut être innocenté.

L'apparence de droit peut être définie de différentes façons, mais il n'en reste pas moins que, si quelqu'un dans le Grand Nord a une méthode particulière de faire les choses, de tuer les animaux, ce moyen de défense pourrait être invoqué. Certains estiment que non, mais je crois plutôt le contraire.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais soulever deux ou trois questions liées à la procédure. Allons-nous déterminer si tous nos amendements sont acceptables pour ensuite en arriver à une décision, ou allons-nous procéder au coup par coup? Cette façon de faire me semble difficile.

Je vous dis ça en partie en tenant compte de ce qui s'est passé au Sénat car nous avons renvoyé ces amendements parce que nous les jugions absolument nécessaires. Nous n'avons pas modifié le projet de loi à la légère. Nous aurions pu inclure bien d'autres amendements sur lesquels nous n'avons pas jugé bon d'insister. Nous avons choisi ce qui nous est apparu comme la meilleure solution d'après les témoignages que nous avons entendus.

La Chambre n'est pas d'accord avec nous ni, semble-t-il, le gouvernement. Nous pourrions lire le procès-verbal des débats de la Chambre pour voir dans quelle mesure la question a été étudiée de nouveau, et j'espère que le sénateur Jaffer pourra nous expliquer pourquoi le gouvernement a agi ainsi.

J'aimerais que nous réfléchissions aux raisons qui nous ont poussés à apporter les premiers amendements, et que nous écoutions ensuite le point de vue des autres pour voir si nous avons modifié notre position. Nous pourrions modifier nos amendements de différentes façons ou nous pourrions nous plier à la volonté de la Chambre des communes. Ni l'une ni l'autre de ces solutions ne me plaît. Je préférerais revoir ces amendements pour déterminer s'ils étaient absolument nécessaires.

**Le président:** J'abonde dans le même sens que vous, sénateur Andreychuk. Toutefois, nous ne pouvons faire cela en vase clos. Nous devons tenir compte des remarques de l'autre endroit sur les amendements que nous avons proposés. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de tout refaire depuis le début. Nous sommes tous d'accord pour dire que nous avons eu raison de présenter ces amendements.

Plutôt que de tenir notre discussion en vase clos, je propose d'examiner chaque amendement et d'en discuter. Malheureusement, le sénateur Jaffer n'est pas là, mais nous avons eu des observations d'autres sources et nous avons lu le débat qui s'est tenu à la Chambre.

While we believe wholeheartedly in what we did, they may be able to shed some light on what we did, and perhaps even change our minds. We are here to have an open mind and listen to what they said, and to discuss what prompted us initially to propose the amendments.

**Senator Andreychuk:** That is what I was suggesting, but my dilemma is that I would like to hear all the discussion before I determine what I do. I heard a motion on the floor on one and that is what I am addressing. We know why we did it. I hope we will hear from the government critic. You say you heard from sources, I am not privy to your sources. I am only privy to what is on the record.

**The Chairman:** Sources meaning nothing more than Senator Jaffer having read the commons debate and listened to what they said. I am not privy to anything you are not privy to, except perhaps a conversation with Senator Jaffer.

**Senator Andreychuk:** I would hope we discuss the process so we take into account the opinions of others — that is, the house and the government.

In that case, I would like to go to this particular one, “as is relevant.” If my memory serves me correctly, when Mr. Mosley realized we were concerned about this area, he attempted to facilitate us and put some crafted language together: “as is relevant.” I am rather surprised it has gone all that way, because the point he was trying to make is if you want colour of right, it should be relevant to the animal cruelty sections. However, we are still stuck with “as is relevant.” Relevance is an evidentiary issue, not a statement as to be made “as is relevant” — “as is relevant” to what, to whom and at what time? It is not the language that I would have seen in the Criminal Code and it is not particularly helpful to others.

What we were saying before was that the colour of right defence is important, particularly to the rural constituency, because they have become accustomed to it. It is not against the Charter because we went through that. People have known that there is this defence; they know the form it has taken. Now to say, “as is relevant,” it is an evidentiary issue, it is a criminal process that muddies the waters and does not help them. If we are looking at the administration of justice as well as the content, those words may be the interpretation Mr. Mosley wants to give.

I am looking further at the administration of justice. Will it be helpful to those who wanted it, who relied on it and the government said we never intended to put you under scrutiny in any different way? Their language will not be helpful.

Nous sommes convaincus du bien-fondé de nos amendements, mais ces autres observations jeteront peut-être un nouvel éclairage sur ces dispositions et nous amèneront peut-être à changer d’avis. Nous devons garder l’esprit ouvert, écouter ce qu’a dit la Chambre et discuter de ce qui nous a amené, à l’origine, à proposer ces amendements.

**Le sénateur Andreychuk:** C’est ce que je suggérais, mais, mon dilemme, c’est que je voudrais prendre connaissance de toute la discussion avant de trancher. J’ai entendu la motion portant sur le premier amendement, et c’est de cela que je veux parler. Nous savons pourquoi nous l’avons présentée. J’espère que nous entendrons la porte-parole du gouvernement. Vous dites avoir entendu des remarques provenant de diverses sources, mais je ne connais pas vos sources. Je n’ai pu prendre connaissance que du compte rendu.

**Le président:** Ma seule source, c’est le sénateur Jaffer qui a lu le débat à la Chambre et écouté ce qui a été dit. Je n’ai pas d’autres sources d’information que vous, sauf peut-être ce que m’a dit le sénateur Jaffer pendant une conversation.

**Le sénateur Andreychuk:** J’espère que nous tiendrons compte de l’opinion des autres — c’est-à-dire de la Chambre et du gouvernement.

Cela dit, j’aimerais faire quelques remarques sur cet amendement-ci, «dans la mesure où ils sont pertinents». Si ma mémoire est bonne, lorsque M. Mosley a appris la nature de notre préoccupation, il a tenté de nous aider en suggérant l’ajout des mots «dans la mesure où ils sont pertinents». Je suis un peu étonnée que cela soit maintenant dans un amendement au projet de loi, parce qu’il voulait simplement faire valoir que, si vous voulez permettre la défense d’apparence de droit, il faut qu’elle soit pertinente à la cruauté envers les animaux. Nous sommes maintenant pris avec cette phrase, «dans la mesure où ils sont pertinents». La pertinence est une question de preuve, et non pas une déclaration — «pertinent» pourquoi, pour qui et à quel moment? Ce n’est pas là le genre de terminologie que j’aime avoir dans le Code criminel et ce n’est pas particulièrement utile pour les autres.

Nous voulions souligner l’importance de la défense d’apparence de droit, surtout dans les régions rurales où c’est devenu une habitude. Nous avons déjà déterminé que ce moyen de défense ne viole par la charte. Les gens connaissent l’existence de ce moyen de défense, ainsi que la forme qu’il a toujours eue. Quand on ajoute ainsi des mots comme «dans la mesure où ils sont pertinents», on ajoute aux preuves à établir et il n’est pas bon de brouiller les pistes dans une procédure criminelle. Si nous tenons compte de l’administration de la justice et pas seulement du contenu, c’est peut-être là l’interprétation que M. Mosley veut donner à ces mots.

Je pense qu’il faut s’attarder davantage à l’administration de la justice. Est-ce que ce sera utile pour ceux qui ont réclamé cette précision, ceux qui comptent sur ce moyen de défense et qui, comme l’a reconnu le gouvernement, ne devaient jamais être assujettis à ces dispositions? Ce libellé ne leur sera pas utile.

**The Chairman:** You are right, Senator Andreychuk. When we first saw the wording, “to the extent they are relevant,” we had the concern that Senator Baker raised, and that is, if it is outside of the property section there may be no relevance. Perhaps we need to tweak it by taking out “to the extent they are relevant,” and say, “as it applies in respect of proceedings for an offence under this Part.”

**Senator Andreychuk:** Exactly. What we are doing then is signalling that the defence for those who were concerned remains. That is what we are trying to do. By putting in what I call “questionable wording,” it becomes fudged. It does not help the government, does not help those who rely on it, and I do not think it ultimately helps the welfare of animals.

**Senator Stratton:** I would concur with Senator Andreychuk that we need to have a perspective on all before we deal with any. It would be much better to do that. Senator Nolin will be here in the morning and I would like him present because he is deeply concerned about this.

**Senator Beaudoin:** Do not forget the five amendments. We took many months to draft them and they are interrelated to a certain extent. This is why I am against the formula as far as “they are relevant.” It does not add anything. Those amendments are interrelated.

There is nothing new in the discussion now. We had that discussion with Mr. Mosley. It is not new at all. There was nothing invented in the House of Commons. It is just the thesis of the Department of Justice.

**The Chairman:** I agree with you. However, as we go through this exercise, we must bear in mind that we must craft something that will be acceptable. Otherwise this bill will die. We do not want that. At least, I do not think most people here want that.

We have to make some accommodations if we want this thing to pass. That should be kept in mind while we discuss how and if we will alter some of the things that the other place has sent back to us.

**Senator Grafstein:** Senators, I apologize because I know a lot of hard work and thought went into your amendments. Quite frankly, I was just apprised of them in our caucus on Tuesday. I assumed that the problem with respect to the Aboriginal issue had been resolved under the colour of right. I knew that Senator Watt had concerns about that and I thought the question of ritual food was also solved; I assumed that.

I am doing a fast catch-up here. That is why I supported Senator Watt's request for another day to go through the material myself to see if I am clear about this. This is a very quick study; I have not done the thinking that all of you have done so I do apologize. However, I do have a problem even with the colour of right. I will come to the colour of right as a poor second guess.

**Le président:** Vous avez raison, sénateur Andreychuk. Dès que nous avons vu ces mots, nous avons exprimé la même préoccupation que le sénateur Baker, à savoir que, si cela ne figure plus dans la section sur les crimes contre les biens, cela n'a peut-être pas de pertinence. Peut-être qu'il faudrait simplement reformuler cela et dire «dans la mesure où ils s'appliquent à une poursuite pour une infraction prévue en vertu de cette Partie».

**Le sénateur Andreychuk:** Précisément. Nous pourrions ainsi faire comprendre que ce moyen de défense continuera d'exister pour ceux que cela concerne. C'est ce que nous voulons faire. En incluant une expression que je qualifierais de douteuse, tout devient vague. Cela n'aide ni le gouvernement, ni ceux qui comptaient sur ce moyen de défense ni, en dernière analyse, le bien-être des animaux.

**Le sénateur Stratton:** À l'instar du sénateur Andreychuk, j'estime que nous devrions examiner tous les amendements avant de prendre une décision. Ce serait mieux de procéder ainsi. Le sénateur Nolin sera là demain matin et j'aimerais entendre ses remarques car je sais que cela le préoccupe beaucoup.

**Le sénateur Beaudoin:** N'oubliez pas les cinq amendements. Nous avons consacré de nombreux mois à leur rédaction et certains sont interdépendants, dans une certaine mesure. Voilà pourquoi je suis contre l'ajout de l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents». Cela n'ajoute rien. De plus, ces amendements sont corrélatifs.

Il n'y a aucun fait nouveau dont nous pourrions discuter. Nous en avons débattu avec M. Mosley. Rien de tout cela n'est nouveau. La Chambre des communes n'a rien inventé. Il s'agit simplement de la thèse du ministère de la Justice.

**Le président:** Je suis d'accord. Toutefois, pendant notre examen, nous devons nous rappeler notre obligation de rédiger quelque chose qui sera acceptable sans quoi, le projet de loi mourra au Feuilleton. Ce n'est pas ce que nous voulons. Du moins, je ne crois pas que ce soit ce que la plupart d'entre nous voulons.

Si nous voulons que ce projet de loi soit adopté, nous devons faire des compromis. Ne l'oublions pas pendant que nous discutons de l'opportunité de modifier les amendements qui ont été suggérés par la Chambre.

**Le sénateur Grafstein:** Chers collègues, je vous présente mes excuses car je sais que vous avez longuement réfléchi à ces amendements, que vous y avez consacré beaucoup d'efforts. Honnêtement, je n'en ai pris connaissance qu'à notre caucus de mardi. Je croyais que les préoccupations des Autochtones avaient été réglées avec la défense d'apparence de droit. Je savais que le sénateur Watt s'en inquiétait et je croyais qu'on avait aussi régler la question des mets rituels.

J'ai donc beaucoup de retards à rattraper. Voilà pourquoi, comme le sénateur Watt, je voulais une journée de plus pour me familiariser avec ces documents. J'ai fait une étude rapide. Je n'ai pas fait la même réflexion que vous tous, et je m'en excuse. Toutefois, la défense d'apparence de droit me pose aussi un problème même si je n'en comprends peut-être pas toutes les ramifications.

Let me tell you why I have a problem with the colour of right. Let us take an Aboriginal hunter and a rabbi who has been doing his practice for 50 years or a cleric in the Muslim religion who has been doing this for eons. What does this provision do to those three individuals? As the chair pointed out to me, there is, for the first time, an offence for killing an animal. We have created a brand new offence that never applied before. Until then, the colour of right applied to a lot of other things but not to the killing of an animal.

Let us turn, for a moment, to what limitations can be placed by Parliament on the freedom of worship. Let us look at the limitations under the code. I refer to section 2(a) of *Martin's Annual Criminal Code*, and we have to listen to this carefully: "Not every effect of legislation on religious beliefs or practices is offensive to the guarantee provided by s.2(a)," which is the freedom of conscience under religion under the Charter. It goes on to state, "That paragraph does not require that the legislature refrain from imposing any burdens on the practice of religion." Therefore, there is, perhaps, the power for we in Parliament to impose burdens on the practice of religion or on the practice of Aboriginal rights. I think the same would apply there.

Having said that, let us see what the colour of right does. Again, I am looking at the actual wording of the Criminal Code. It defines property, real or personal property. Then section 429(2) states: "No person shall be convicted of an offence under sections 430 to 446" — I assume that now applies to the slaughter of animals — "where he proves that he acted with legal justification or excuse and with colour of right."

Step back. This says to a traditional hunter in the North, or to a rabbi, or to a cleric, that when you come to court — which you will because there will be a proceeding against you and you have no defence against that because this in effect has created an offence — you will have a defence. The defence will be this "colour of right" that we are talking about. However, why are we putting Aboriginal hunters or rabbis or clerics in a position where they must go to court and prove that they have a colour of a right to conduct something they have done all their lives? It does not make any sense.

The alternative is to make an exemption. I know that this is late in the game. However, this is exactly what the chamber of sober second thought is to do. I want you to think a bit. What position are we putting the traditional hunter in? Is he used to going to court? Can he defend himself? According to Senator Baker, he can because he has a defence. Why should he be called to court for doing what he does as part of his traditional lifestyle? What are we doing here?

Why can we not have a simple exemption to treat the Aboriginal hunter and the rabbis and the clerics in the same position we would treat an animal? I want to treat these clerics equally to an animal and exempt them from these provisions, from this offence. I drafted one and I can add it for traditional practices. I know the department will say, "Wait a second; it is not too clear," but, trust me; let the courts decide how clear it is. It will certainly be constitutionally correct. It can simply say, "No

Je m'explique. Prenons le cas d'un chasseur autochtone ou d'un rabbin qui pratique depuis 50 ans ou d'un ecclésiastique musulman qui s'adonne à ses pratiques depuis des lustres. Quels seront les effets de cet article sur ces trois personnes? Comme me l'a fait remarquer le président, le fait de tuer un animal constituera pour la première fois une infraction. Nous avons créé une nouvelle infraction. Jusqu'à présent, la défense d'apparence de droit s'appliquait à bien d'autres choses, mais pas au fait de tuer un animal.

Attardons-nous un instant aux limites que le Parlement peut imposer à la liberté de religion. Examinons les limites prévues au Code criminel. Je vous renvoie au *Martin's Annual Criminal Code* qui dit, et nous devons écouter attentivement: «tous les effets des lois sur les pratiques ou croyances religieuses n'enfreignent pas la garantie prévue au paragraphe 2a)» de la charte, soit la liberté de conscience et de religion. On y dit ensuite: «cette disposition n'empêche pas l'Assemblée législative d'imposer des limites à la pratique de la religion.». Je crois qu'on peut faire valoir que le Parlement a le pouvoir d'imposer des limites à la pratique de la religion ou à l'exercice des droits autochtones, et que cela s'appliquerait ici.

Cela dit, quels sont les effets de la défense d'apparence de droit? Encore une fois, examinons le libellé du Code criminel. Le Code définit les biens, réels ou personnels. Puis, le paragraphe 429(2) dispose que: «nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction visée aux articles 430 à 446 — je présume que cela s'appliquera dorénavant à l'abattage d'animaux — s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale et avec apparence de droit.»

Prenons un peu de recul. Cet article indique au chasseur traditionnel qui vit dans le grand Nord, au rabbin ou à l'ecclésiastique musulman que, s'il est traduit devant les tribunaux — et c'est possible, parce qu'aux termes de ce projet de loi, c'est un crime que de tuer un animal — vous aurez un moyen de défense, la défense d'apparence de droit. Toutefois, il incombera au chasseur autochtone, au rabbin ou à l'ecclésiastique de prouver au tribunal qu'ils avaient le droit de faire ce qu'ils ont fait toute leur vie, et cela n'a aucun sens.

L'autre possibilité, c'est de prévoir une exception. Je sais que ce serait un ajout de dernière minute, mais c'est précisément à cela que sert cette chambre de second examen objectif. J'aimerais que vous y réfléchissiez. Dans quelle position se trouvera le chasseur traditionnel? A-t-il l'habitude d'être traduit devant les tribunaux? Peut-il se défendre? Selon le sénateur Baker, il le peut, parce qu'il a un moyen de défense. Mais pourquoi devrait-il être traduit devant les tribunaux pour s'être adonné à des activités qui font partie de son mode de vie traditionnel? Que faisons-nous?

Pourquoi ne pas prévoir une simple exception pour les chasseurs autochtones, les rabbins et les ecclésiastiques afin qu'ils soient aussi bien protégés que les animaux? J'aimerais que tous ces ecclésiastiques soient aussi bien traités qu'un animal et soustraits à l'application de ces dispositions. J'ai rédigé une modification que je pourrais apporter pour les pratiques traditionnelles. Je sais que le ministère me répondrait que ce n'est pas très clair, mais, croyez-moi, il est préférable de laisser les

one commits an offence under this subsection if he is acting in the performance of his traditional practices or Jewish or Muslim religious laws concerning ritual slaughter or hunting for the purposes of preparation of clothing or food for human consumption.

What is wrong with that? What are we doing here?

I do not mean to make a big political speech about this but this is just a warm-up for the speech I will make in the Senate. I hope we can solve this problem here. Chairman, trust me, I am not criticizing the committee. I am beating myself on the head because I was told on the other side yesterday that this was solved. When I brought this to their attention, they said, "Oh, sorry, we were not in committee; it was not solved." I have asked them to bring my concerns to the minister as we speak.

**The Chairman:** In fact, Senator Grafstein, we did discuss that in committee. The amendment that we proposed took out the killing offence as proposed by the government all together and reinserted it after "injury to an animal" — unnecessary injury or unnecessary death. That would cover all of those things that you were concerned about. However, they have refused that amendment.

**Senator Grafstein:** We are back to square one.

**The Chairman:** We are.

**Senator Beaudoin:** What you said is important. We did it. We had that discussion.

**The Chairman:** I, like Senator Grafstein, have some concern as to where those on the other side where when this was discussed.

**Senator Grafstein:** They were absent. I can tell you, when I raised this with them today, they said they did not know anything about it. With all due respect to the other place, that is nothing new. They were told it is being done. They do not read and they assume it is being done. Then they say at the last moment, "By the way, Senate, come and save me." That is what happened. It was a «cri de cœur».

**The Chairman:** We need to maintain some order to our approach. I am not doing this to squelch debate on any of the amendments we are talking about, but can we first see if anyone else has any comment on colour of right?

**Senator Cools:** I wanted to say, Chairman, that perhaps we should decide at first the process that we wanted to follow.

**The Chairman:** Senator Cools, I do not know if you were here when I started. I already laid out the process. The process is that we will deal with each amendment. Everyone will have a chance to speak to it and then we will determine what if anything we will do with it. That is how we are handling it.

tribunaux déterminer si c'est clair. Mon amendement sera certainement constitutionnel. Il dit simplement «nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction au présent paragraphe s'il agit dans le cours de ses pratiques ancestrales ou en vertu de lois religieuses musulmanes ou juives concernant l'abattage rituel ou pour la chasse à des fins de préparation de vêtements ou de nourriture pour consommation humaine.»

Ne serait-ce pas une bonne solution? Sinon, pensez aux conséquences.

Je ne veux pas me lancer dans un long discours politique sur ce sujet, mais j'ai bien l'intention de prononcer un discours au Sénat. J'espère que nous pourrons régler ce problème ici. Monsieur le président, surtout, n'allez pas croire que je critique votre comité. Je m'en veux terriblement parce qu'on m'a dit l'autre jour que cette question avait été réglée. Quand j'ai soulevé cette question, on m'a dit que finalement, le problème reste entier. J'ai demandé qu'on signale au ministre mes préoccupations.

**Le président:** En fait, sénateur Grafstein, le comité en a déjà discuté. L'amendement que nous avons proposé supprimait l'infraction consistant à tuer que le gouvernement avait mise de l'avant, et nous l'avons réinséré après la mention «cause à un animal de la douleur, des souffrances ou des blessures, sans nécessité». Cela aurait apaisé toutes vos inquiétudes. Cependant, la Chambre a refusé cet amendement.

**Le sénateur Grafstein:** Ce qui nous ramène à la case départ.

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce que vous dites est important. Nous l'avons fait. Nous avons eu cette discussion.

**Le président:** Tout comme le sénateur Grafstein, je me demande où étaient nos collègues de l'autre endroit lorsque cette discussion a eu lieu.

**Le sénateur Grafstein:** Ils étaient absents. Je peux vous dire, lorsque je leur ai posé la question aujourd'hui, ils m'ont répondu qu'ils ignoraient le premier mot de tout cela. Sur tout le respect que je dois à l'autre endroit, cela n'a rien de nouveau. On leur a dit qu'on s'en occupait. Ils ne lisent rien et s'imaginent qu'on fait le travail. Puis à la dernière minute, ils nous disent: «Ah, mesdames et messieurs du Sénat, venez à notre secours». C'est ce qui est arrivé. C'était un cri du cœur.

**Le président:** Nous devons procéder de façon plus ordonnée. Je ne vais pas étouffer le débat sur les amendements que nous proposons, mais peut-on voir d'abord si quelqu'un a quelque chose à dire au sujet de l'apparence de droit?

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, je pense que nous devrions d'abord décider de la marche à suivre.

**Le président:** Sénateur Cools, j'ignore où vous étiez lorsque j'ai commencé. J'ai déjà exposé la façon de procéder. Nous avons décidé que nous discuterions de chaque amendement. Chacun aura la chance de se prononcer, puis nous verrons ce que nous en ferons. Voilà comment nous allons procéder.

**Senator Cools:** That is not what I meant by process. I am saying, I thought I was following what you were saying: We will discuss everything and try to gather a sense of where the committee is. I was sure that I heard Senator Smith say that he was moving an amendment not to insist. That seems to me to be springing to a conclusion before we have a sense of what the committee wants to do. That is what I am speaking about.

**The Chairman:** Senator Smith has made that comment, but he has not pushed it. He has waited and listened to other people comment before he goes any further with it. I do not see the problem.

Did you have a comment, Senator Cools, on the actual colour of right?

**Senator Cools:** Yes. Your point about us getting a sense of getting where we are is a good one.

Senator Grafstein has raised an interesting point. It relates to the point that Senator Beaudoin made. We are now taking a sense of the committee on amendment number 4, is it not? However, we must be mindful that we arrived at that amendment on the colour of right and justification as a total.

The amendment pertains to the reducing or altering the blanket prohibition on killing, which was the early amendment in the early part of the bill. We were intending to have a “coupling effect,” so to speak, in those amendments. They have to be discussed in concert with each other.

It is not a question of what we accept from the other place. They are interconnected. The understanding that many of us had at the time the vote on the report is that those amendments, made together, would protect the Hebrew and Islamic faith and also protect the scientific and husbanding communities, the hunters and so on.

I wanted to put that point out, because what we were trying to do in our wisdom was to remove and alter that blanket prohibition on killing and to soften the danger of these individuals being subjected to proceedings in the courts.

That was my understanding. I want to renew us.

The question before us is: Is there any new information or anything that has happened that would make us change our minds from the approach that we took a few weeks ago? To my mind, very strong and compelling evidence will have to be placed before me to convince me that the approach that we took after months and months of consideration and debate was not an adequate and well-considered one. That is where I stand.

My mind is open. I am waiting for the arguments to come forward — particularly from the government side — to tell me why I, as a member of the committee who moved that particular amendment, should change my mind and reverse my position.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas ce que je voulais dire lorsque je parlais de la façon de procéder. Ce que je dis, c'est que je croyais avoir compris ce que vous disiez: Nous allons discuter de tout cela et voir où en est la réflexion du comité. Je suis convaincue d'avoir entendu le sénateur Smith dire qu'il proposait un amendement pour qu'il n'insiste pas. Il me semble qu'on conclut hâtivement avant même de savoir ce que le comité veut faire. C'est de cela dont je parle.

**Le président:** Le sénateur Smith l'a dit, mais sans insister. Il a attendu et écouté les autres avant d'aller plus loin. Je ne vois pas le problème.

Madame Cools, avez-vous quelque chose à dire au sujet de l'apparence de droit?

**Le sénateur Cools:** Oui. Vous avez dit qu'il fallait faire le point, et je pense que c'est une bonne idée.

Le sénateur Grafstein a soulevé une objection intéressante. Elle a trait à ce que disait le sénateur Beaudoin. On veut maintenant savoir ce que le comité pense de l'amendement n 4, n'est-ce pas? Cependant, nous devons nous rappeler que c'est collectivement que nous sommes parvenus à cet amendement sur l'apparence de droit et la justification.

L'amendement vise à réduire ou à modifier l'interdiction générale de tuer, qui était le premier amendement à la première version du projet de loi. Nous voulions «unir», si je puis dire, ces amendements. Il faut en discuter en tandem.

Il ne s'agit pas de savoir ce que nous allons accepter de l'autre endroit. Ces amendements sont corrélatifs. Ce que nombre d'entre nous avons compris au moment du vote sur le rapport, c'est que ces amendements, s'ils étaient proposés ensemble, auraient pour effet de protéger la religion israélite et islamique et également protéger les milieux scientifiques et agricoles, les chasseurs et les autres.

Je tiens à signaler cela parce que ce que nous voulions faire, dans notre sagesse, c'était de supprimer ou de modifier cette interdiction générale de tuer et d'amoindrir le risque que ces personnes s'exposent à des procédures judiciaires.

C'est ce que j'avais compris. Je voulais nous rafraîchir la mémoire.

La question est celle-ci: y a-t-il de nouveaux renseignements ou de nouveaux événements qui nous amèneraient à modifier l'approche que nous avons adoptée il y a quelques semaines? En ce qui me concerne, il faudra me présenter des arguments très solides pour me convaincre que l'approche dont nous avons convenue après des mois et des mois de réflexion et de débat n'était pas bien inspirée. Voilà ma position.

Mais j'ai l'esprit ouvert. J'attends qu'on formule les arguments — surtout des banquettes ministérielles — pour me prouver pourquoi, moi qui suis membre du comité qui a proposé cet amendement, je devrais changer d'avis et prendre une position contraire.

When a chairman or a committee or chamber is asked to reverse its position, it is a very important matter. The principle is that committees and Houses do not change their minds lightly. It is not just so simple as, "Oh well, someone in the House of Commons said something. Let us just change our mind."

When a chamber of Parliament is being asked to change its mind, it is a serious matter.

**The Chairman:** May I just take a moment and rehash what I am hearing about the first amendment? I agree, Senator Cools, there is an interconnect. If we take them individually, then at the end we can put it all together and see if it suits our purposes.

I am sensing a wish for a change to the proposed amendment to our amendment, which is the one proposed by the Commons. If we were to take out "to the extent that they are relevant," we could go with that. That would accomplish what we were trying to accomplish. Is that correct? I think Senator Baker is onside with that.

I will read from the Commons amendment. I will make the changes that I think I heard suggested as I read: "For greater certainty the defences set out in subsection 429(2) apply in respect to proceedings for an offence under this part."

**Senator Cools:** No.

**Senator Beaudoin:** It changed greatly.

**The Chairman:** All we did was take out "to the extent that they are relevant."

**Senator Beaudoin:** We all agree it should not be "to the extent that it is relevant." We all agree on this.

**Senator Joyal:** We have to take a simple approach to understanding this. Senator Pearson put her finger on the issue. When this bill was proposed to us, you will remember that we raised the fact that animals were removed from the property section and put in a different section. We all first wrestled with the implications of that, because that has never happened before in the Criminal Code. Many of us questioned the Department of Justice on this.

Of course, if you create another class within the Criminal Code, there are consequences. If you take a defence like colour of right that applied to property, it is not applicable spontaneously to the new category.

When the House of Commons decides to revert back to the in-between classes of non-property, they want to use the colour of right defence in the limited way because it no longer applies to the property. They are totally coherent. I understand why they wrote it like that. It is because they bring back the property issue to the defence. That is essentially why.

Lorsqu'on demande à un président, à un comité ou à une chambre de prendre une position contraire, c'est parce qu'il s'agit d'une question très importante. En principe, les comités et les chambres ne changent pas d'avis pour un rien. Il ne suffit pas simplement de dire: «Ah bon, il y a quelqu'un à la Chambre des communes qui n'est pas d'accord. Nous allons donc faire autre chose.»

Lorsqu'on demande à une chambre du Parlement de changer d'avis, c'est parce que c'est sérieux.

**Le président:** Permettez-moi pendant un instant de résumer ce que j'entends au sujet du premier amendement? Je suis d'accord avec vous, sénateur Cools, pour dire qu'il y a un lien. Si nous étudions ces amendements individuellement, nous pourrions à la fin les réunir de nouveau et voir si cela nous convient.

Je crois comprendre que vous préférez l'amendement qu'on a proposé au nôtre, qui est celui proposé par la Chambre des communes. Si nous supprimons la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», nous pourrions donner notre accord. Cela nous permettrait de faire ce que nous voulions faire. Est-ce que je me trompe? Je crois que le sénateur Baker est d'accord.

Je vais vous donner lecture de l'amendement des Communes. Je vais y apporter les changements que je crois avoir entendus, et je lis: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent, dans la mesure où ils sont pertinents, aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

**Le sénateur Cools:** Non.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n'est plus pareil.

**Le président:** Nous n'avons fait que supprimer la mention «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le sénateur Beaudoin:** Nous étions tous d'accord pour supprimer la mention «dans la mesure où ils sont pertinents». Nous étions tous d'accord là-dessus.

**Le sénateur Joyal:** Procédons plus simplement. Le sénateur Pearson a mis le doigt sur le problème. Lorsque ce projet de loi nous a été soumis, vous vous souvenez que nous nous étions opposés au fait que les animaux étaient retranchés de la section sur les biens et placés dans une autre. Nous nous sommes tous d'abord débattus avec les conséquences de cette initiative parce que cela ne s'est jamais vu auparavant dans le Code criminel. Bon nombre d'entre nous avons interrogé le ministère de la Justice à ce sujet.

Bien sûr, si vous créez une nouvelle catégorie dans le Code criminel, il y a des conséquences. Si vous invoqué un moyen de défense comme l'apparence de droit qui s'appliquait aux biens, celui-ci ne s'applique pas automatiquement à la nouvelle catégorie.

Quand la Chambre des communes décide de revenir aux catégories intermédiaires des non-biens c'est parce qu'elle veut qu'on fasse un usage limité de la défense de l'apparence de droit parce que celle-ci ne s'applique plus aux biens. La Chambre a été parfaitement cohérente. Je comprends pourquoi elle a apporté cette modification. C'est parce qu'elle veut rétablir le lien entre la question des biens et la défense. C'est essentiellement pour cette raison.

We have to be coherent. If we accept their approach, we must accept it top to bottom. If we maintain our position, we maintain it top to bottom for the sense of our amendments. Senator Pearson is not a lawyer, but, in fact, she understood it very simply because this is exactly what we have been doing. We have been wrestling with the new category because it was creating a new offence.

We decided to limit that new offence the way that you and other senators proposed, Mr. Chairman. Senator Cools has proposed to eliminate the killing of an animal. We have adjusted all our amendments accordingly. I had an amendment to exclude lawful hunting, trapping, fishing and scientific research conducted in accordance with generally accepted standards, reasonably and generally accepted management husbandry or slaughter. The word “slaughter” was to deal with the religious issue.

When we decided to amend it the way you propose, I dropped those parts of the amendment. We have been coherent, but the government tried to reinstate its own approach. That is also coherent; I do not dispute the coherence of the government’s approach. It is either one or the other. It is not taking a little of one and a little of the other.

**Senator Beaudoin:** We could stick to ours.

**Senator Cools:** We may have to do that.

**Senator Joyal:** On topic of the amendments of Senator Baker, we should canvass each of the amendments of the government and then we will come to a decision to either maintain our approach — which was a coherent approach — or to concur with the government and reinstate the structure of the original bill.

**The Chairman:** Senator Joyal, perhaps we ought to discuss the second amendment, the killing provision.

Let me pose this question: If we were to reinstate the amendment as we originally proposed it — that is, eliminate the offence entirely — and to satisfy the Justice’s idea of injury not including killing, to add unnecessary killing as well, would 182(5) as the Commons has proposed it, without “to the extent that they are relevant,” then make sense?

**Senator Joyal:** Certainly excluding the phrase, “to the extent that they are relevant.”

**The Chairman:** We would take that out.

**Senator Joyal:** We would remove that; there is no doubt about that.

**The Chairman:** If we were to take that out, would the remainder of that proposal marry into our original elimination of the “killing offence”?

Nous devons être cohérents nous aussi. Si nous admettons cette approche, il faut l’admettre intégralement. Si nous maintenons notre position, nous devons la maintenir intégralement dans les amendements que nous proposons. Le sénateur Pearson n’est pas avocate, mais elle a en fait très bien compris la situation parce que c’est exactement ce que nous avons fait. Nous n’étions pas d’accord avec la nouvelle catégorie parce qu’elle créait une nouvelle infraction.

Nous avons décidé de limiter cette nouvelle infraction dans le sens que vous et d’autres sénateurs ont proposé, monsieur le président. Le sénateur Cools a proposé qu’on élimine le fait de tuer un animal. Nous avons modifié tous nos amendements en conséquence. J’avais un amendement visant à exclure la chasse légitime, le piégeage, la pêche et la recherche scientifique conduite dans le respect des normes généralement admises, les pratiques agricoles raisonnablement et généralement admises ou l’abattage. Le mot «abattage» avait trait à la question de la pratique religieuse.

Lorsque nous avons décidé d’amender cette disposition dans le sens que vous proposez, j’ai retiré ces éléments de l’amendement. Nous avons été cohérents, mais le gouvernement a voulu revenir à son approche. Il est cohérent lui aussi; je ne conteste pas la cohérence de l’approche du gouvernement. Il faut faire l’un ou l’autre, et non pas un petit peu de celui-ci et un petit peu de celui-là.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous pourrions nous en tenir la nôtre.

**Le sénateur Cools:** Il se peut que nous soyons obligés de le faire.

**Le sénateur Joyal:** Au sujet des amendements du sénateur Baker, nous devrions nous pencher sur chaque amendement du gouvernement puis décider ensuite si nous maintenons notre approche — qui était une approche cohérente — ou si nous sommes d’accord avec le gouvernement pour rétablir la structure du projet de loi original.

**Le président:** Sénateur Joyal, nous devrions peut-être discuter du deuxième amendement, qui porte sur l’infraction consistant à tuer.

Alors je pose la question: Si nous rétablissons l’amendement que nous avons proposé à l’origine — à savoir, supprimer intégralement cette infraction — afin de respecter le principe du ministère de la Justice relativement aux blessures mais sans inclure le fait de tuer, et qu’on ajoute aussi l’idée de tuer sans nécessité, est-ce que l’article 182(5) que proposent les communes, sans la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», vous semble raisonnable?

**Le sénateur Joyal:** Sûrement si l’on exclut la mention «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le président:** Nous supprimerions cette mention.

**Le sénateur Joyal:** Nous la supprimerions; aucun doute à ce sujet.

**Le président:** Si nous la supprimons, est-ce que le reste du texte concorde avec notre intention originale qui consistait à éliminer «l’infraction consistant à tuer»?

**Senator Joyal:** I would have to look back on it. I speak to you as a lawyer. I would not like to give you an instant opinion without putting the two side-by-side to understand how they were interpreted before in the original section.

I would like to ask Senator Baker, Senator Grafstein, Senator Smith, Senator Beaudoin and Senator Andreychuk to look into this so that we are certain of our actions to reinstate a different wording to protect something that we initially expressed in particular terms.

**The Chairman:** I raised that because the bottom line is that if we want this bill to pass, we have to try to find some accommodations but not accommodations that change the intent of our original amendments. For example, taking out “to the extent that they are relevant,” suits our purposes if we go back to our original amendment of taking out the “killing” provision altogether. I see that as a small accommodation, not a large one, for the other place.

**Senator Joyal:** I accept the direction of your approach to this. I would like to be absolutely convinced that the wording, amended as you have proposed, would have exactly the same effect as the original wording had. I would have to rethink this to be sure.

**Senator Grafstein:** It would be nice to have it on one piece of paper.

**Senator Joyal:** We could do that. We still have another meeting. We will have time between now and the next meeting.

**The Chairman:** Perhaps we could turn our minds, for a short time, to the second amendment. I am not saying second in terms of any particular order but to 182.2(c), the “Killing provision,” that we have removed and reworded into a previous section.

**Senator Beaudoin:** Was the word “unnecessary”?

**The Chairman:** To refresh honourable senators’ minds, it eliminated the idea that killing an animal was an offence. There were, as you know, in the old provision two cases where killing an animal was offence — animals held for commercial use and animals held as domestic pets. However, there was no crime for killing a wild animal. Of course, there were provincial regimes that regulated when you could kill certain wild animals but it was not a crime.

The proposal originally read that it was an offence to kill an animal. If you went out and shot a moose and someone arrested you for it, you had committed an offence. You then had the opportunity to go to the next stage in the section and show that you had a lawful excuse for doing it. Justice officials told us that the lawful excuse would have been provincial hunting licences or common law practices or whatever.

**Le sénateur Joyal:** Il faudra que je relise le texte. Je parle en tant qu’avocat. Je m’en voudrais de vous donner un avis au pied levé sans avoir comparé les deux textes pour bien comprendre comment ils étaient interprétés auparavant dans l’article original.

Je vais demander aux sénateurs Baker, Grafstein, Smith, Beaudoin et Andreychuk de se pencher sur la question pour que nous soyons bien sûrs de notre décision de rétablir un libellé différent pour garantir une protection que nous avons exprimée à l’origine.

**Le président:** J’ai mentionné cela parce que le fait est que, si nous voulons que ce projet de loi soit adopté, mais non un compromis qui modifie l’intention des amendements que nous avons formulés à l’origine. Par exemple, supprimer la mention «dans la mesure où ils sont pertinents» nous convient si nous revenons à notre amendement original où nous supprimions intégralement la disposition relative «au fait de tuer». Cela constitue dans mon esprit un petit compromis, et non une compromission, envers la Chambre basse.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d’accord avec votre approche. Mais j’aimerais être absolument convaincu que le libellé, tel que vous l’avez modifié, aura exactement le même effet qu’avait notre libellé original. Je devrais réfléchir à cela de nouveau pour m’en assurer.

**Le sénateur Grafstein:** Ce serait bien si on avait ça sur papier.

**Le sénateur Joyal:** Nous pouvons le faire. Il nous reste une autre séance. Nous aurons le temps d’ici la prochaine séance.

**Le président:** Nous pourrions peut-être porter notre attention pendant quelques instants selon un ordre quelconque mais par rapport sur le deuxième amendement. Je ne dis pas à l’alinéa 182.2c), la «disposition relative au fait de tuer un animal», que nous avons retranchée et reformulée dans un article précédent.

**Le sénateur Beaudoin:** L’expression était-elle «sans nécessité»?

**Le président:** Si l’on me permet de rafraîchir la mémoire des honorables sénateurs, on supprimait le principe selon lequel le fait de tuer un animal constituait une infraction. Comme vous savez, il y avait dans l’ancienne disposition deux cas où le fait de tuer un animal constituait une infraction: les animaux que l’on possède pour en faire un usage commercial et ceux que l’on conserve comme animaux de compagnie. Cependant, ce n’était pas un crime que de tuer un animal sauvage. Bien sûr, il y avait des régimes provinciaux qui réglementent les époques où l’on pouvait tuer certains animaux sauvages, mais ce n’était pas un crime.

La disposition originale disait que c’était une infraction que de tuer un animal. Si vous alliez tuer un animal et qu’on vous arrête, vous aviez commis une infraction. Vous pouviez ensuite en vous fondant sur l’étape suivante prouver que vous aviez une excuse légitime pour ce faire. Les fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont dit que l’excuse légitime aurait eu la forme de permis de chasse provinciaux ou de pratiques reconnues en common law ou quelque chose d’autre.

As you will recall, we had much discussion about the *R. v. Jorgensen* case, in which a storeowner in Ontario was selling pornographic material that the Ontario overseer said was fine to do and gave him permission to do and gave him a licence to do. However, he was arrested and Justice Sopinka in the case said not to come to court waving provincial excuses for breaching federal offences such as the Criminal Code because it does not work.

Justice officials replied to us, on at least one occasion that I remember, that he was only talking about pornographic material. The Supreme Court of Canada rarely speaks with such a narrow focus. They were talking about a principle, which is that a hunter in Newfoundland who goes out and shoots a moose and gets arrested, will find himself in a lot of trouble if he waves his provincial permit as his lawful excuse. The prosecutor will pull out *R. v. Jorgensen* and no one will say that that had to do with pornography and this has to do with hunting moose. It has to do with the principle of using a provincial licence as a lawful excuse for breaching a federal statute — in this case, the Criminal Code.

The Commons has decided to do something with that. I have looked at the debates and, to be quite frank, it was given short shrift. There was little said and they simply eliminated our amendment and put back the original wording.

**Senator Beaudoin:** Did they say why?

**The Chairman:** There are several reasons. I will give you the reasons. They said that it brings greater uncertainty to the law; that “without lawful excuse” is well understood in case law; that the Supreme Court of Canada has clarified that it is a broad and flexible term that is to be understood in the context of the offence; that “lawful excuse” is broad enough to encompass commonly accepted reasons for killing, such as hunting; that there is a term currently in the offence of killing kept animals — that is, commercial or domestic; and the courts have not shown any difficulty in interpreting its content and scope. This next part is critical. The Commons said that the use of the term “unnecessary death” is illogical and would lead to confusion. The term “unnecessary” has been judicially interpreted in the context of pain. I do not understand that logic; it is beyond me and I do not understand it.

**Senator Beaudoin:** If it is logical —

**The Chairman:** To me, the term “injury” already, as far as I was concerned, included death because the ultimate injury is death. They were not satisfied with that so we added it. Now, they are saying it is illogical in terms of the use of the word “unnecessary.” Unnecessary death is illogical. Are there any comments on where we go with that?

Vous vous en souvenez, nous avons longuement discuté de l'affaire *La Reine c. Jorgensen*, où le propriétaire d'un magasin en Ontario vendait du matériel pornographique qu'avait approuvé le Bureau de la censure de l'Ontario, qui lui avait donné la permission de le vendre et lui avait délivré un permis pour ce faire. Cependant, il a été arrêté, et le juge Sopinka dans cette affaire avait dit qu'il ne fallait pas se présenter devant le tribunal en agitant des excuses provinciales pour commettre des infractions fédérales comme celles du Code criminel parce que c'est inadmissible.

Les fonctionnaires de la Justice nous ont répondu, du moins dans un cas dont je me souviens, que le juge ne parlait que de matériel pornographique. La Cour suprême du Canada s'exprime rarement sur un sujet aussi étroit. Elle parlait d'un principe, par exemple, si un chasseur à Terre-Neuve tue un orignal et qu'il est arrêté, il va se retrouver dans de beaux draps s'il invoque son permis provincial comme excuse légitime. Le procureur citera l'arrêt *La Reine c. Jorgensen*, et personne ne dira que cet argument a trait à la pornographie et qu'il n'a rien à voir avec la chasse à l'orignal. Il s'agit du principe selon lequel l'utilisation d'un permis provincial peut servir d'excuse légitime pour enfreindre une loi fédérale, en l'occurrence, le Code criminel.

Les Communes ont décidé de faire quelque chose à ce sujet. J'ai pris connaissance des débats et, je vous dirai franchement, qu'on n'y a pas accordé beaucoup d'attention. On a dit peu de choses, et on a simplement éliminé notre amendement pour reprendre le libellé initial.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce qu'ils ont dit pourquoi?

**Le président:** Il y a plusieurs raisons. Je vais vous les donner. On a dit que c'était pour donner plus de certitude à la loi; que l'expression «sans excuse légitime» est bien comprise en jurisprudence; que la Cour suprême du Canada a statué qu'il s'agit d'une expression générale et souple qui doit être comprise dans le contexte de l'infraction commise; que la mention «excuse légitime» est suffisamment vague pour englober les raisons communément admises pour tuer un animal, par exemple la chasse; qu'il y a un terme qui existe en ce moment dans l'infraction consistant à tuer les animaux que l'on garde, à savoir, ceux dont on fait un usage commercial ou les animaux de compagnie; et que les tribunaux n'ont pas eu de mal à interpréter son contenu et sa portée. Mais c'est ce qui suit qui est important. Les Communes ont dit que l'emploi de la mention «tuer sans nécessité» était illogique et sèmerait la confusion. La mention «sans nécessité» a été interprétée par la magistrature dans le contexte de la douleur. Je ne comprends pas cette logique; elle m'échappe et je ne la comprends pas.

**Le sénateur Beaudoin:** Si c'est logique...

**Le président:** Dans mon esprit, en ce qui me concerne, le terme «blessure» comprend la mort parce que la blessure ultime, c'est la mort. Les Communes n'en étaient pas convaincues, nous avons donc ajouter cette mention. Les Communes disent maintenant que c'est illogique d'employer la mention «sans nécessité». Une mort sans nécessité est illogique. Voulez-vous me dire ce que nous devons faire maintenant?

**Senator Joyal:** I will make the same proposal. We have used logic in our approach and that is why we supported your amendment, Mr. Chair, with gracious respect to all senators on the committee, to put the amendment in its clearest terms. We took a logical approach when we drafted the amendments. The House of Commons made a decision after a very quick debate. There was one intervention from Mr. Paul Macklin, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice, and representatives from the Alliance, the Bloc and the Progressive Conservatives; that was it. It was simply that each respective party spokesperson stated its position and it was not a study such as the one we are doing on this bill.

We have to understand why that amendment was supported by us and we want to continue with our logical approach in terms of the capacity for an individual to use animals without risk of prosecution over and beyond what is normally accepted in the scientific community, in the farming industry, in religious practice or in hunting and trapping. We either accept one approach or we accept the other approach. It is difficult to make small adjustments. My reading of the comments from the other place is that they did not revisit the many arguments we put forward in support of our approaches.

I say that with the greatest respect for the other place. However, the original bill was adopted in less than one week and we have spent six months wrestling with the overall aspects. It is understandable that their approach was a less painful exercise than what we have endured to understand what we are doing today. I will give you more examples when we speak to Aboriginal issues.

**The Chairman:** Senator Grafstein, just to go back to a point you were making, by putting that in another section and using words like “unnecessary,” you import all the defences set out in the famous *Menard* case with Justice Lamer, and that would give protection to groups such as Senator Joyal set out.

**Senator Grafstein:** Give me the three or four steps that take me to that conclusion. I looked at one amendment, and the amendment deals with the Aboriginals; an earlier amendment dealt with slaughter, but that was taken out. Take me through the steps so I understand that ritual slaughter is exempt.

**Senator Jaffer:** We are back to colour of right.

**Senator Baker:** It was everyone’s idea that the correction that was made would have made everything okay. However, that has been taken out; you are absolutely right that has been removed. There is no protection.

**Senator Grafstein:** What are the words that have been taken out — the two steps? Just give me the phraseology.

**Senator Baker:** The chairman can explain exactly what we proposed — amendment number 2.

**Le sénateur Joyal:** Je vais redire ce que j’ai dit. Nous avons été logiques dans notre approche et c’est la raison pour laquelle nous avons approuvé votre amendement, monsieur le président, avec tout le respect que je dois aux sénateurs membres du comité, et que nous l’avons clarifié. Nous avons été logiques dans la rédaction de nos amendements. La Chambre des communes a pris une décision après un débat très court. Il y a eu une intervention de M. Paul Macklin, le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, et des interventions de représentants de l’Alliance, du Bloc et des progressistes-conservateurs; et ce fut tout. Si je résume, le porte-parole de chaque parti a énoncé sa position, mais ce n’était pas une étude comme celle que nous faisons sur ce projet de loi.

Il faut que l’on comprenne pourquoi cet amendement a reçu notre aval, et nous voulons être fidèles à notre logique en ce qui concerne la capacité qu’a une personne d’utiliser des animaux sans risque de poursuites au-delà de ce qui est normalement admis dans le milieu scientifique, dans l’industrie agricole, dans la pratique religieuse ou dans la chasse et le piégeage. Ou bien l’on admet une approche ou on admet l’autre. Il est difficile d’apporter de petites révisions. Si j’ai bien compris ce qu’on a dit à l’autre endroit, on n’a pas tenu compte des nombreux arguments que nous avons avancés pour défendre notre approche.

Je dis cela avec le plus grand respect envers l’autre endroit. Cependant, le projet de loi original a été adopté en moins d’une semaine, et il y a six mois que nous en débattons les divers aspects. Il est compréhensible que son approche ait été un exercice un peu moins douloureux que celui que nous avons vécu pour comprendre ce que nous faisons aujourd’hui. Je vais vous en donner d’autres exemples lorsque nous discuterons des questions relatives aux Autochtones.

**Le président:** Sénateur Grafstein, pour revenir à ce que vous disiez, si l’on met cela dans un autre article et qu’on utilise des termes comme «sans nécessité», on se trouve à importer tous les moyens de défense qui ont été énoncés par le juge Lamer dans le célèbre arrêt *Menard*, et cela protégerait les groupes comme ceux que le sénateur Joyal a mentionnés.

**Le sénateur Grafstein:** Expliquez-moi les trois ou quatre étapes qui me conduiraient à cette même conclusion. J’ai lu un amendement, et cet amendement traite des Autochtones; l’amendement précédent traitait de l’abattage, mais il a été retiré. Expliquez-moi ces étapes pour que je puisse bien comprendre qu’on exempte l’abattage rituel.

**Le sénateur Jaffer:** Cela nous ramène à l’apparence de droit.

**Le sénateur Baker:** Tout le monde pensait que la correction qui avait été apportée aurait tout réglé. Cependant, cette correction a été retranchée, vous avez parfaitement raison de dire qu’elle a été retranchée. Il n’y a plus de protection.

**Le sénateur Grafstein:** Quels sont les mots qui ont été retranchés... les deux étapes? Donnez-moi simplement les termes.

**Le sénateur Baker:** Le président peut expliquer exactement ce que nous avons proposé: l’amendement numéro 2.

**Senator Jaffer:** On a point of order, I know that Senator Joyal is not at all trying to omit anyone — but there were more people than that who spoke. Svend Robinson, Tom Wappel, John Bryden and Peter MacKay, also spoke. I accept that it was a short time, but you would want the record to be clear.

**The Chairman:** We will come back to your point, Senator Grafstein. However, before we started, Senator Jaffer, we indicated we were ask you for an explanation on the government's position with respect to the rejection of the amendments, and also the acceptance of the two. With the indulgence of the committee, perhaps now that Senator Jaffer is here we could do that.

**Senator Jaffer:** I sincerely apologize for not being here earlier. I had an emergency to deal with.

As to the grammatical revision, that is not an issue. That has been accepted by both sides. I will not take anyone's time with that. The animal definition has been accepted.

I will start with what we were talking about, the “unnecessary death.” My explanations will be short because we have a lot of work to do and you have already heard from Senator Carstairs yesterday. I do not want to repeat at length what she said.

Basically, they feel that joining the two defences — pain and suffering — is not relevant to the meaning and that the amendment brings uncertainty as to what the law means. The phrase “without lawful excuse” is well known to the law, which is why it was used in the bill. Moreover, the scope of the meaning is not narrow at all. That is why they feel it raises confusion and that it is not as clear as our committee thought it was.

I do not think I can add anything more to the Aboriginal non-derogation clause. The committee knows the position of the government. The position is that our committee will be looking at it. Once we have looked at it, the commitment is that it will either be added to every bill — I am not meaning to take what our committee says, you, but that is the government's position and you know it.

Regarding the colour of right, they agree with the principle of what they have said. They feel the way our committee had it will not include all the case law. It is the opinion of the government that it does not cover the present case law. To remind all of you, we were very concerned about the colour of right. One of the reasons we wanted it in was to make sure that the judges understood that we wanted colour of right, and we wanted all that legislation in, because if it was not in, the judges would get the message that Parliament did not want it. That was our

**Le sénateur Jaffer:** J'invoque le Règlement, je sais que le sénateur Joyal n'essaie pas du tout d'exclure qui que ce soit, mais il y a d'autres personnes qui sont intervenues. Svend Robinson, Tom Wappel, John Bryden et Peter MacKay sont également intervenus. Il est vrai que le débat a été court, mais je tiens à dire cela pour mémoire.

**Le président:** Nous reviendrons à vous, sénateur Grafstein. Cependant, avant de commencer aujourd'hui, le sénateur Jaffer, nous avons dit que nous allions vous demander d'expliquer la position du gouvernement concernant le rejet de ces amendements, ainsi que l'acceptation des deux autres. Si le comité le veut bien, maintenant que le sénateur Jaffer est des nôtres, nous pourrions peut-être le faire.

**Le sénateur Jaffer:** Je vous fais toutes mes excuses de n'être pas arrivée plus tôt. Je devais m'occuper d'une urgence.

En ce qui concerne la révision grammaticale, cela ne pose pas de problème. Elle a été acceptée par les deux Chambres. Je ne vous ferais pas perdre de temps avec cela. La définition de l'animal a été acceptée.

Je vais commencer par le sujet dont il est question maintenant, la «mort sans nécessité». Mon explication sera brève parce que nous avons beaucoup à faire et que vous avez déjà entendu le sénateur Carstairs hier. Je ne veux pas répéter intégralement ce qu'elle a dit.

Essentiellement, la Chambre estime que l'adjonction des deux moyens de défense — la douleur et la souffrance — n'est pas pertinente en ce qui concerne la définition, et elle estime que l'amendement fait planer une incertitude relativement au sens de la disposition. La mention «sans excuse légitime» est bien connue en droit, et c'est la raison pour laquelle on l'utilise dans le projet de loi. En outre, la portée de la signification n'est nullement limitée. Voilà pourquoi la Chambre estime que cela sème la confusion et que notre amendement n'est pas aussi clair que notre comité le croyait.

Je ne crois pas pouvoir ajouter quoi que ce soit à la disposition de non-dérogation concernant les Autochtones. Le comité connaît la position du gouvernement. Il sait que notre comité va se pencher là-dessus. Une fois que nous aurons étudié ces dispositions, le gouvernement s'engage à l'ajouter à tous les projets de loi — et je ne prétends pas parler au nom de notre comité — vous, mais c'est la position du gouvernement et vous la connaissez.

En ce qui concerne l'apparence de droit, la Chambre maintient son principe. Elle estime que le libellé de notre comité ne couvre pas toute la jurisprudence. Le gouvernement est d'avis qu'il ne couvre pas la jurisprudence actuelle. Je vous rappelle à tous que l'apparence de droit nous préoccupait beaucoup. L'une des raisons pour lesquelles nous voulions en faire mention, c'était pour nous assurer que les juges comprennent bien que nous tenons à l'apparence de droit et que nous voulons qu'elle soit mentionnée dans ce projet de loi, parce que, si elle n'y est pas, les

preoccupation, as you remember. They are saying that we have created a new wording and that will give the judges an idea that we have changed the definition of colour of right. That is why they prefer the wording that they had suggested.

**Senator Baker:** The reason, then, for changing what we call “colour of right” — the legal justification or excuse and colour of right, which has been interpreted in case law to mean legal justification or colour of right or legal excuse — the “and” has been interpreted as meaning “or.”

The House of Commons is saying that the reason you want to put in 429(2) is to drag the case law — not the legislation — along with it. Is that what you are saying? That is so a judge would know and lawyers would know that it is the case law that is presently in place regarding 429(2) and the defences thereof would apply to future cases as it relates to this section.

That is quite a different reason than I was led to believe. I was led to believe a completely different reason, and that was “to the extent that it is relevant” and they did not want to have a spelling out of the actual defence of legal justification, excuse or colour of right. That is a new one; I did not hear that before. That was proposed early in our discussions, but I did not understand that to mean that was the reason from the House of Commons. That is interesting.

**Senator Jaffer:** I could be wrong. I will double-check if you wish, but that was my understanding.

**Senator Baker:** I suppose that might have some logic to it. However, there are some other things that counteract that. Yet, that is certainly a better excuse than I heard before regarding why the change.

**Senator Jaffer:** There is one thing that I did not cover on the colour of right. The reason I did not cover it — but I should — is that last time when we were looking at this, I had talked about the reverse onus that is created. That is an issue that is real preoccupation. The way we have it is that the person has to show that they have a right.

There are two ways; the prosecutor has to show that they have a case. The way we have it, it becomes a reverse onus; and we were all very much preoccupied with not creating a reverse onus — not dragging people into court — so that was the other reason.

**Senator Baker:** The only problem with that, of course, is that right from the offence of common assault, under section 266 of the code, you examine *mens rea* basic; and that applies to practically every offence there is. Therefore, there is a reverse onus — and it is a good thing there is a reverse onus in those cases — because otherwise there would be no defence. You understand what I am saying.

**Senator Beaudoin:** This is not always under the Charter; we have to remember that.

juges vont penser que le législateur n’en voulait pas. Cela nous préoccupait, vous vous en souvenez. La Chambre dit que nous avons formulé un nouveau libellé et que cela portera le juge à croire que nous avons modifié la définition de l’apparence de droit. Voilà pourquoi elle préfère le libellé qu’elle avait proposé.

**Le sénateur Baker:** Donc, si on a changé ce qu’on appelle «l’apparence de droit» — soit la justification légale ou l’excuse ou l’apparence de droit, qui a été interprétée en jurisprudence comme signifiant la justification légale ou l’apparence de droit ou l’excuse légale — c’est parce qu’on a donné au mot «et» le sens de «ou».

La Chambre des communes dit que la raison pour laquelle vous voulez ajouter le paragraphe 429(2), c’est pour couvrir la jurisprudence — et non la loi. Est-ce ce que vous dites? C’est pour que les juges sachent et que les avocats sachent que c’est ce que dit en ce moment la jurisprudence en ce qui concerne le paragraphe 429(2), et que les moyens de défense qui sont mentionnés s’appliqueront aux causes futures en ce qui concerne cet article.

C’est une raison tout à fait différente de celle que j’avais cru comprendre, soit qu’il s’agissait d’une raison totalement différente, c’est-à-dire la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», et que la Chambre ne voulait pas qu’on définisse ce moyen de défense qu’est la justification légale, l’excuse ou l’apparence de droit. Première nouvelle; je n’avais jamais entendu parler de ça. C’est ce qu’on a proposé au début de nos délibérations, mais je n’avais pas compris qu’il s’agissait de la raison qu’avait invoquée la Chambre des communes. Je trouve ça intéressant.

**Le sénateur Jaffer:** Je peux me tromper. Je vais vérifier de nouveau si vous le voulez, mais c’est ce que j’ai compris.

**Le sénateur Baker:** J’imagine qu’il y a peut-être une certaine logique à cela. Cependant, il y a d’autres éléments qui s’y opposent. Cela dit, c’est sûrement une meilleure excuse que celle que j’ai entendue auparavant pour justifier le changement.

**Le sénateur Jaffer:** Il y a une chose dont je n’ai pas parlé en ce qui concerne l’apparence de droit. Si je n’en ai pas parlé — et j’aurais dû — c’est que la dernière fois où nous en avons discuté, j’ai parlé du fardeau inversé de la preuve que l’on créait. Cela est très préoccupant. Avec le libellé qu’on a maintenant, l’intimé doit prouver qu’il exerçait son droit.

Il y a deux façons de faire; le procureur doit démontrer qu’il a des preuves. Avec notre libellé à nous, on inverse le fardeau de la preuve; et nous nous inquiétons tous vivement de l’inversion de la charge de la preuve — on ne voulait pas qu’on traîne les gens devant les tribunaux — c’était donc l’autre raison.

**Le sénateur Baker:** Le seul problème avec ça, bien sûr, c’est que dès qu’il y a voies de fait, en vertu de la section 270 du Code criminel, on tâche de voir s’il y a *mens rea*; et ce principe s’applique à pratiquement toutes les infractions. Par conséquent, il y a inversion du fardeau de la preuve — et c’est une bonne chose dans ces cas-là — parce qu’autrement, il n’existerait aucun moyen de défense. Vous comprenez ce que je dis.

**Le sénateur Beaudoin:** Ce n’est pas toujours en vertu de la Charte; il faut se le rappeler.

**Senator Jaffer:** I am not talking about the Charter.

**The Chairman:** Are there any further comments, honourable senators?

**Senator Cools:** I had heard from a private source that the government — and I am not too sure when we are talking about the House of Commons and when we are talking about the government — that those words were put in for a reason different from what Senator Jaffer just said. I was told that they were put in because 429(2) includes other sections of the Criminal Code and other provisions that may not be relevant to the issue at hand. The “to the extent they are relevant” were used to try to exclude the irrelevant portions of 429(2). Therefore, I was told something quite different.

**Senator Jaffer:** Just to clarify, you are right. That is also part of it. There could be other defences that would not use the words. You are right in what you said; that is also part of the reason.

**Senator Cools:** Okay. In a way, we are trying to find out what was in the mind of the House of Commons when they sent us this message. The problem is there is no one here from the House of Commons to explain that to us. It is a very curious sort of thing. I know that you are a government supporter — as are most of us are here — but there is a difference between the government and the House of Commons. Perhaps at some point in time, Mr. Chairman, when we proceed along this road, we should have someone who is a member of the House of Commons who can tell us what the House of Commons was really thinking.

**Senator Andreychuk:** It seems to me we put this section in because we wanted to make a distinction from property rights. They, on the other hand, want to ensure that the same defences in the line of cases continue. That is a very relevant point because we do not want to go over that ground and put people through. The problem is that we did not trap their concern, allegedly; and we cannot live with theirs because it seems to open up all kinds of other vistas.

I wonder we have legal counsel look at the wording where we make the distinction that it is no longer a property offence — which is what we were doing — but also in some way ensure the line of defences continue. I have not thought about that. We have overnight to think about it, but that could be if we are looking for a rationalization of this section with what the House was preoccupied with but maintaining the integrity of what our amendments are doing. Can we find a different wording?

I do not think that we can live with “to the extent they are relevant.” The thought is okay. The words can be used in a lot of ways; therefore, is there a middle ground?

**Le sénateur Jaffer:** Je ne parle pas de la Charte.

**Le président:** Avez-vous d'autres observations, honorables collègues?

**Le sénateur Cools:** J'ai entendu d'une source privée que le gouvernement — et je ne suis pas trop sûre de qui il s'agit quand on parle de la Chambre des communes et quand on parle du gouvernement — que ces mots ont été inclus pour une raison différente de celle que vient de mentionner le sénateur Jaffer. On m'a dit qu'on a ajouté ces mots parce que le paragraphe 429(2) englobe d'autres sections du Code criminel et d'autres dispositions qui ne sont peut-être pas pertinentes ici. Avec la mention «dans la mesure où ils sont pertinents», on excluait des éléments non pertinents du paragraphe 429(2). Donc, on m'a dit à moi quelque chose d'entièrement différent.

**Le sénateur Jaffer:** Clarification, vous avez raison. C'est également une raison. Il pourrait y avoir d'autres moyens de défense où l'on n'utiliserait pas ces mots. Vous avez raison de dire ce que vous dites; cela fait également partie de la raison.

**Le sénateur Cools:** Bien. Dans un sens, nous essayons de comprendre ce qui motivait la Chambre des communes lorsqu'elle nous a envoyé ce message. Le problème, c'est qu'il n'y a personne ici de la Chambre des communes pour nous l'expliquer. Je trouve cela très curieux. Je sais que vous soutenez le gouvernement — et c'est le cas de la plupart d'entre nous ici — mais il y a une différence entre le gouvernement et la Chambre des communes. Peut-être qu'un autre jour, monsieur le président, lorsque nous ferons ce genre de choses, il serait bon de faire venir ici un député pour nous expliquer les motivations de la Chambre des communes.

**Le sénateur Andreychuk:** Il me semble que l'on a intégré cet article dans le projet de loi parce que nous voulions faire une distinction avec les droits de propriété. Eux, de leur côté, veulent s'assurer que les mêmes moyens de défense continuent d'exister. C'est un argument très pertinent, parce que nous ne voulons pas emprunter cette voie si ça peut faire du tort. Le problème, c'est que nous n'aurions soi-disant pas résolu leur problème; et nous ne pouvons pas accepter leurs solutions, parce que cela semble ouvrir toutes sortes de nouveaux horizons.

Je me demande si nos conseillers juridiques ne pourraient pas examiner le libellé employé lorsque l'on précise qu'il ne s'agit plus d'une infraction contre les biens — puisque c'est ce que nous faisons — tout en s'assurant que les moyens de défense demeurent. Je n'y avais pas pensé. Nous avons jusqu'à demain pour y réfléchir, mais ce serait une bonne solution si nous cherchons à trouver un compromis pour cet article, en tenant compte de ce qui préoccupe la Chambre tout en conservant l'intégrité de l'objectif de notre amendement. Pourrions-nous trouver une formulation différente?

Je ne pense pas que nous puissions nous satisfaire de l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents». L'idée est bonne. Il y a beaucoup de formulations possibles. Alors, peut-on trouver un terrain d'entente?

**The Chairman:** Just to add to that, Senator Jaffer, before you arrived, Senator Baker was discussing that particular wording. There was a question of now that this defence was outside of the property section, then “to the extent it is relevant” may be, in fact, irrelevant and may have nothing to do with anything. That was a concern of Senator Baker.

With respect to the non-derogation clause, perhaps we can begin with Senator Jaffer if she has anything to say about it, and then we can go to Senator Watt.

**Senator Jaffer:** I do not think I can add anything else and take your time on what I have already said on the non-derogation. I have put forward the position of the government; I have nothing else to add to that.

**Senator Beaudoin:** In that aspect, we have to study it. It is from the Senate. It is a very difficult problem. There is no doubt about that.

Does this mean that we will not consider the fourth or the fifth amendment because we are going to have a study on the non-derogation? Is it only after that that we will deal with that question? Do we have to answer that question?

**The Chairman:** Senator Beaudoin, we can pose that as a question, and we can hear from Senator Watt and any other of our Aboriginal senators who are here.

I will quickly clarify what Senator Beaudoin is saying. One of the problems we had expressed in regard to the non-derogation amendment was doing it piecemeal. That was because there had been no reference to our committee to study it as a whole and see if we could come up with a one-time solution for it — either by stand-alone legislation or through any other means that were available to us.

Senator Beaudoin is wondering now — at least this is how I interpret his question — whether we can put aside the non-derogation amendment because there is a reference for our committee to deal with, or should we insist on going forward with it?

**Senator Beaudoin:** In other words, the message is before this committee, no doubt. Now, what do we say about the non-derogation clause? If we are going to make a study and at that time we may wait for this and set aside the others.

**Senator Watt:** For how many years?

**Senator Beaudoin:** No, we “may.” Perhaps it is not the best politics to follow. Perhaps we should do it anyway. This is why I raised the question.

**The Chairman:** The comment we received from the House of Commons said it disagreed with the amendment because it is unclear and creates confusion about whether the intent is to create a different test for liability of Aboriginal persons and because

**Le président:** À ce sujet, sénateur Jaffer, avant que vous arriviez, le sénateur Baker parlait précisément de ce libellé. On s’est demandé si, maintenant que ce moyen de défense était retranché de la section sur les biens, alors l’expression «dans la mesure où ils sont pertinents», pourrait en fait ne pas s’appliquer et n’avoir rien à faire là. Cela préoccupait le sénateur Baker.

En ce qui concerne la clause de non-dérogation, peut-être pourrions-nous commencer avec le sénateur Jaffer si elle a quelque chose à dire à ce sujet, puis nous pourrions passer au sénateur Watt.

**Le sénateur Jaffer:** Je pense n’avoir rien à ajouter et je ne veux pas revenir sur ce que j’ai déjà dit au sujet de la clause de non-dérogation. J’ai expliqué la position du gouvernement; je n’ai rien d’autre à ajouter.

**Le sénateur Beaudoin:** En ce sens, il nous faut l’étudier. Elle vient du Sénat. C’est un problème très complexe, cela ne fait aucun doute.

Est-ce que cela veut dire que nous n’allons pas examiner le quatrième ou le cinquième amendement parce qu’il nous faudra étudier la clause de non-dérogation? Est-ce que ça n’est qu’après que nous allons traiter de cette question? Faut-il répondre à cette question?

**Le président:** Sénateur Beaudoin, nous pouvons poser cette question, et entendre ce que le sénateur Watt et les autres sénateurs autochtones qui sont présents ont à dire.

Je vais rapidement préciser ce que disait le sénateur Beaudoin. Une des choses qui nous préoccupaient au sujet de l’amendement de non-dérogation, c’était d’en traiter au coup par coup. Notre comité n’a pas reçu le mandat de l’étudier intégralement et d’essayer de trouver une solution ponctuelle — soit par une loi autonome ou par tout autre moyen dont nous disposons.

Le sénateur Beaudoin se demande maintenant — du moins c’est la façon dont j’ai interprété sa question — si nous pouvons mettre de côté l’amendement de non-dérogation parce que celui-ci a été renvoyé à notre comité, ou si nous devrions insister pour y donner suite?

**Le sénateur Beaudoin:** En d’autres mots, le comité doit envoyer un message, c’est certain. Maintenant, qu’allons-nous dire au sujet de la clause de non-dérogation? Si nous avons l’intention de mener une étude, nous pouvons peut-être attendre celle-ci et mettre de côté les autres questions.

**Le sénateur Watt:** Pour combien d’années?

**Le sénateur Beaudoin:** Non, nous ne sommes pas obligés. Peut-être que ce n’est pas la meilleure démarche à suivre. Peut-être devrions-nous le faire de toute façon. C’est pour cela que j’ai posé la question.

**Le président:** La Chambre des communes nous a dit ne pas être d’accord avec l’amendement parce qu’il n’était pas clair et qu’il était difficile de savoir si l’objectif était de créer un critère de responsabilité différent pour les Autochtones. La Chambre a

there is no clarity as to what “traditional practices” are and how law enforcement can be expected to act accordingly.

**Senator Watt:** Honourable senators, I do appreciate the fact that we are participating in this. I guess it is important. On the other hand, maybe it is important to you but it is not really that important to me. Let me clarify that in my own way.

It is not real. It is not factual. It is not based on the day-to-day life and the reality of people. This whole notion of what the government is trying to do is a complete disconnect. It is disconnected from the reality of people.

Do you follow what I am saying? If not, I will try my best to try to clarify this. I am not saying I disagree with what has been proposed. My preference would have been to keep the people out of court altogether, but that is not the name of the game.

I think I participated here. I heard the witnesses from the Department of Justice. They gave you very clear directions from the way I understand it. They do not want you to deal with the concept of total exemption, nor do they want you to move into the direction of a two-tiered system. What have you left? The only thing you can do is build in some defence if you are ever taken into court. I swallowed that. I bought that. That is the name of the game today.

Now, with respect to you bringing in the concept of non-derogation clause, what do you want to say? The Constitution is very clear already. Section 25 describes the non-derogation clause. However, the government does not want you to use that non-derogation clause on this piece of legislation because they are worried about exemption. What will I do?

Honourable senators, the only recommendation I can put forward is that if you are waiting to have a discussion on a non-derogation clause and hope that we will rectify this through that avenue, you will have to wait for 100 or 125 years or longer. This issue has been around since 1995. It is not new, senator. Even before you came in, we were wrestling with that issue; we are still wrestling with that issue.

For that reason, honourable senators, I believe you should stick to your guns. Do not change a comma and stick to your guns. As committee members, you make your decisions according to your own conscience. That is all I can say, honourable senators, because there is nothing more I can add to that.

**The Chairman:** For the sake of honourable senators who did not participate in the debate, the non-derogation clause attempted to ensure that the legislation did not derogate from or abrogate from any of the rights of our Aboriginal peoples while recognizing the government's right — indeed, obligation — to regulate the exercise of those rights. Furthermore, to ensure that that in regulating the exercise of those rights, they were not doing through the back door what they were not permitted to do by the Constitution through the front door.

également signalé que l'expression «pratiques traditionnelles» n'était pas claire, ni la façon dont les forces de l'ordre devraient pouvoir agir en conséquence.

**Le sénateur Watt:** Honorables sénateurs, je suis heureux que nous puissions participer à cela. Je pense que c'est important. D'un autre côté, peut-être est-ce important pour vous mais pas vraiment pour moi. Laissez-moi m'expliquer.

Contrairement aux faits. Il n'y a rien de concret. Ce n'est pas fondé sur la vie quotidienne et la réalité des gens. Toute cette notion que le gouvernement préconise est complètement déconnectée. Elle est déconnectée de la réalité des gens.

Est-ce que vous me suivez? Sinon, je vais faire de mon mieux pour essayer d'être plus clair. Je ne dis pas que je ne suis pas d'accord avec ce qui est proposé. Je préférerais que les gens restent en dehors des tribunaux, mais ce n'est pas ce qui compte.

Je pense avoir participé. J'ai entendu les témoins du ministère de la Justice. Ils nous ont proposé des orientations claires, d'après ce que j'ai compris. Ils ne veulent pas que vous traitiez du concept de l'exemption totale, ni que vous envisagiez un système à deux vitesses. Que vous reste-t-il comme solution? La seule chose que vous pouvez faire, c'est de préparer votre défense si jamais vous êtes poursuivi en justice. J'ai avalé cela. J'ai accepté cela. C'est ce qui compte aujourd'hui.

Maintenant, au sujet de la clause de non-dérogação, que voulez-vous dire? La Constitution est déjà très claire à ce sujet. L'article 25 décrit la clause de non-dérogação. Cependant, le gouvernement ne souhaite pas que vous y ayez recours dans cette mesure législative, parce qu'il s'inquiète de l'exemption. Que faut-il faire?

Honorables sénateurs, la seule recommandation que je peux faire, c'est que si vous avez l'intention d'avoir une discussion sur cette clause de non-dérogação et espérez rectifier cela à ce moment-là, il vous faudra attendre 100 ou 125 ans. C'est une question qui existe depuis 1995. Ça n'a rien de nouveau, sénateur. Bien avant que vous arriviez, nous étions aux prises avec cette question; et c'est toujours le cas aujourd'hui.

Pour cette raison, honorables sénateurs, gardez vos positions. Ne changez pas une virgule et gardez vos positions. En tant que membres du comité, vous prenez des décisions à partir de votre propre conscience. C'est tout ce que je peux dire, honorables sénateurs, parce qu'il n'y a rien à ajouter.

**Le président:** Pour la gouverne des honorables sénateurs qui n'ont pas participé à ce débat, la clause de non-dérogação vise à faire en sorte que la loi ne déroge à aucun des droits des Autochtones, ni qu'elle n'abroge ceux-ci, tout en reconnaissant le droit du gouvernement — ou plutôt, l'obligation — de réglementer l'exercice de ces droits. La disposition nous permet également de nous assurer qu'en réglementant l'exercice de ces droits, le gouvernement ne fait pas en coulisses ce qu'il n'a pas le droit de faire en vertu de la Constitution, sur la scène.

While that is sometimes a rather thin line, there was, among the committee members, a clear understanding that the intent of the amendment was to ensure that the rights of our Aboriginal peoples were not derogated from, but that we were not at the same time interfering with government's right to regulate the exercise of those rights.

**Senator Beaudoin:** That answers my question in respect of the Aboriginal nations are concerned. However, the fact is that we have said the amendment brought forward by Senator Joyal is good for our committee and for our report, but the study that we will do is much larger than that. There is no comparison. We have solved one problem. We did it the right way. We agreed or disagreed, but it was done, and it was well done. In that sense, we can stick to our amendment in that field for our report tomorrow. If I understand Senator Watt correctly, this is what he wants.

**The Chairman:** I will summarize the concerns that I garnered from the debate in the Commons about our amendment in point form. They thought the clause was unnecessary because of the right of Aboriginal persons to raise a claim under section 35 of the Charter. They thought there was no risk of prosecution. They thought that our amendment created substantial "confusion"; that it created a reverse onus on Aboriginal peoples. They said that Aboriginal peoples can go anywhere under this proposed amendment to exercise their rights, and raised the fact that traditional practices were not defined created confusion.

**Senator Joyal:** I read the arguments that were listed. Frankly — and I speak freely here in the committee — what they have done is essentially this: They have taken just the questions that we have raised around this table when we were discussing the amendments. In an intellectual, honest process, you ask what things mean, and you provide an answer. We were satisfied with the answers around this table. There were questions raised at the report stage and on third reading, and we provided answers.

Essentially, they took the questions without the answers. They just listed the questions raised around the table, as if, when you discuss something and raise questions, you conclude it is wrong. I thought the way it was presented in the House of Commons was rather strange.

They also said that it is unnecessary, because if Aboriginal people are unsatisfied, they just have to go to court and waive section 35. They talk about reversing onus. I listened to the debate yesterday and, frankly, I could have cried. When there is a fair, open process of discussion — as we have here — we participate with the idea of learning something, listening, trying to understand honestly, consciously, trying to be convinced of what is the right thing. When I read that list, I thought it was not the proper way to address an average, intelligent person.

Même si, parfois, la limite est floue, les membres du comité avait bien compris que l'objectif de l'amendement était de faire en sorte que les droits des peuples autochtones ne soient pas bafoués, tout en faisant attention de ne pas empiéter sur le droit du gouvernement de réglementer l'exercice de ces droits.

**Le sénateur Beaudoin:** Vous avez répondu à ma question en ce qui concerne les Autochtones. Cependant, nous avons dit que l'amendement proposé par le sénateur Joyal était acceptable pour notre comité et notre rapport, bien que l'étude que nous allons faire ira bien au-delà de ça. Il n'y a aucune comparaison possible. Nous avons résolu un problème. Et nous l'avons bien fait. Certains étaient d'accord, d'autres non, mais ça a été fait et bien fait. C'est pourquoi nous pouvons conserver notre amendement pour notre rapport, demain. Si j'ai bien compris le sénateur Watt, c'est ce qu'il voulait.

**Le président:** Je vais vous résumer les préoccupations que j'ai entendues lors du débat à la Chambre des communes au sujet de notre amendement. Ils ont pensé que l'article n'était pas nécessaire en raison du droit des personnes autochtones de porter plainte en vertu de l'article 35 de la Charte. Ils étaient d'avis qu'il n'y avait pas de risque de poursuite. Ils ont pensé que notre amendement créait beaucoup de «confusion», qu'il imposait au contraire un fardeau aux Autochtones. Ils ont dit qu'en vertu de l'amendement proposé, les Autochtones pourraient se tourner vers n'importe qui pour exercer leurs droits, et ils ont soulevé le fait que les pratiques traditionnelles n'étaient pas définies, ce qui créait de la confusion.

**Le sénateur Joyal:** J'ai lu les arguments qui ont été avancés. Honnêtement — et je peux parler librement à ce comité — voilà ce qu'ils ont fait: Ils n'ont regardé que les questions que nous avons soulevées à cette table lorsque nous discutons des amendements. Lors d'un processus intellectuel honnête, vous cherchez à savoir ce que certaines choses veulent dire, et vous trouvez une réponse. Nous étions satisfaits des réponses que nous avons trouvées. Lors de l'étape du rapport et à la troisième lecture, des questions ont été posées, et nous y avons répondu.

Essentiellement, ils n'ont regardé que les questions sans tenir compte des réponses. Ils ont simplement fait une liste des questions soulevées à cette table, comme si, lorsque vous discutez de quelque chose et soulevez des questions, vous tirez la conclusion que ça n'est pas valable. J'ai trouvé cette façon de présenter les choses à la Chambre des communes plutôt étrange.

Ils ont aussi dit que cet amendement n'était pas nécessaire, parce que si les Autochtones ne sont pas satisfaits, ils peuvent invoquer l'article 35 devant les tribunaux. Ils ont parlé de l'inversion de la charge de la preuve. J'ai écouté le débat hier et honnêtement, j'aurais pu pleurer. Lorsque vous avez un processus de discussion ouvert et juste — comme ce que nous avons ici —, vous participez avec l'intention d'apprendre quelque chose, d'écouter, d'essayer de comprendre de bonne foi, consciencieusement, et de trouver la bonne solution. Lorsque j'ai lu cette liste, je me suis dit que ce n'était pas la bonne façon de s'adresser à une personne intelligente.

Furthermore, when I read that they asked, “What does it mean by “traditional practice? We do not know what it means.” Listen to this: Canada’s National Parks Act, subsection 17(3), talks about traditional purposes in relation to Aboriginal people twice. The Canadian Environmental Assessment Act, subsection 2(1) raised the topic twice. The words are in the bylaws of the National Energy Board. Furthermore, the Firearms Act contains the expression “traditional practice” in the definition section of “Elder.” “Elder” in the sense of Aboriginal culture. What does it mean? Elder means an Aboriginal person who is a member of an Aboriginal community and is recognized by the members of the Aboriginal community as having extensive knowledge of the culture and traditional practices of that community. It is even redefined in other regulations of the Firearms Act as Aboriginal community, which means a traditional collective of Aboriginal community that has a distinctive culture that includes engaging in traditional hunting practices. That is in the Firearms Act.

I had a discussion with a representative of the Department of Justice, the parliamentary secretary to the Minister of Justice, who is responsible for the firearms registry. We all know the battle that we fought around this table, and I was not a member of this committee when the Firearms Act was amended to protect the Aboriginal people. The message from the House of Commons yesterday indicates that because there is a different test for liability of Aboriginal people, and because there is no clarity as to what traditional practices are, they do not know how to expect enforcement. If they cannot enforce the Firearms Act because they do not know the concept, I do not know how they will implement this bill. It is the same department.

I am open to negotiation, Mr. Chairman. I share Senator Beaudoin’s preoccupation. We want to do things right on the non-derogation clause. I am also wrestling with whether we should do it now or whether we should wait for our study. What will happen? Will we be prorogued? Will we be disbanded as a committee and then have to start the process again? Meanwhile, that will be in the Criminal Code. The Aboriginal communities, as Senator Baker said, will be fighting and, at any rate, they could waive section 35 in court and reverse the onus of proving they have those Constitutional rights.

I was hoping to be convinced by the message of the House of Commons, but in all honesty, when I read the arguments put forward in the address of the House of Commons, I was not at all convinced. If I have a message to send back to the House of Commons, it is better that I do not draft it today. I will take 24 hours to cool off, because I will tell them what to do with traditional practices, Mr. Chairman.

**Senator Andreychuk:** I had some concerns about this clause and raised some of the questions because time and time again the government and others really do not understand this. I have heard a lot of fine speeches from a lot of members of Parliament. We all

De plus, lorsque j’ai lu les questions qu’ils posaient, «Qu’entend-on par pratique traditionnelle? Nous ne savons pas ce que ça veut dire.» Voici les faits: dans la Loi sur les parcs nationaux du Canada, au paragraphe 17(3), on parle des fins traditionnelles des peuples autochtones à deux reprises. Dans la Loi canadienne sur l’évaluation environnementale, le paragraphe 2(1) en parle également deux fois. Cette expression figure dans les règlements administratifs de l’Office national de l’énergie. De plus, la Loi sur les armes à feu comprend également l’expression «tradition», dans la définition du mot «aîné». Un «aîné», dans le contexte de la culture autochtone. Qu’est-ce que ça veut dire? Un aîné, c’est une personne autochtone qui est membre d’une collectivité autochtone et considérée par les membres de la collectivité autochtone comme possédant une vaste connaissance de la culture et des traditions de la collectivité. Dans d’autres règlements de la Loi sur les armes à feu, on définit une collectivité autochtone comme une collectivité traditionnelle de tout peuple autochtone possédant une culture distincte qui comprend la pratique de la chasse ancestrale. Cela figure dans la Loi sur les armes à feu.

J’ai eu une discussion avec un représentant du ministère de la Justice, le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, qui est responsable du registre des armes à feu. Nous savons tous la bataille que nous avons faite à cette table, et je n’étais pas membre de ce comité lorsque la Loi sur les armes à feu a été modifiée pour protéger les Autochtones. Le message de la Chambre des communes hier montre qu’étant donné qu’il y a un test de responsabilité différent pour les personnes autochtones, et comme ces pratiques traditionnelles ne sont pas claires, ils ne savent pas comment mettre en application cette mesure. S’ils ne peuvent pas mettre en application la Loi sur les armes à feu parce qu’ils ne connaissent pas ce concept, je ne vois pas comment ils pourront mettre en application ce projet de loi. C’est le même ministère.

Je suis ouvert à la négociation, monsieur le président. Je partage les inquiétudes du sénateur Beaudoin. Nous voulons bien faire les choses dans cette clause de non-dérogation. Je me demande aussi si nous devrions faire cela maintenant ou plutôt attendre notre étude. Que va-t-il se passer? Y aura-t-il prorogation? Le comité sera-t-il dissous? Va-t-il falloir retourner à la case départ? En attendant, ça sera dans le Code criminel. Comme l’a dit le sénateur Baker, les communautés autochtones vont se battre et, quoi qu’il en soit, elles pourront toujours invoquer l’article 35 devant les tribunaux et prouver qu’elles ont ces droits constitutionnels.

J’espérais que le message de la Chambre des communes allait me convaincre, mais je dois admettre que la lecture des arguments contenus dans ce message ne m’a pas convaincu du tout. Si je dois renvoyer un message à la Chambre des communes, ce serait préférable que je ne le rédige pas aujourd’hui. Je prendrai 24 heures pour me calmer parce que je voudrais dire à la Chambre des communes ce qu’elle peut faire des pratiques traditionnelles, monsieur le président.

**Le sénateur Andreychuk:** J’avais certaines inquiétudes au sujet de cet article et je les avais mentionnées parce que le gouvernement n’a toujours pas l’air de comprendre. J’ai entendu beaucoup de beaux discours de la part de toutes sortes

say we are for Aboriginal rights, but when it comes to applying them, we do not do it. That has been my complaint. I have been here now for 10 years. I have said it over and over again. I have not taken the same approach as Senator Watt. I worked with Aboriginal people. The lowest point of my time in court was when they had to come to court to defend themselves. Therefore, I worry when I see something that may push them into court more, because these are usually people who do not have access to Aboriginal leadership. They are generally people who actually live harvesting rights; who are so far from the nearest town that they do not even know where the courts are and what they are. They run into some enforcement officer and they have to apply.

That is the reason I question every one of these clauses. I question them from many points of view. Obviously, there was a consensus in this room that we should not really need non-derogation clauses. That is the sad part of our society. That is what the Royal Commission on Aboriginal Peoples said. We created that as a little sop to say, "Gee, we have not done what we should have done under the Constitution, so now we will point it out to you that we will live by it." That has created more problems than it has solved. I am not sure I am for non-derogation clauses because it seems to be a way of deflecting from the fundamental rights that Aboriginals have.

I will continue to question clauses because I think that is our responsibility. I raised them not only in this committee, I raised them in the house and got some flack from my colleagues because of it. I am perfectly willing to accept that.

I do not think we should shy away from doing what we are doing. I do not think we should consider not having a non-derogation clause because of some study. Too often, we have been signalled with studies and they did not happen. I do not want to bring up old saws, but the Human Rights Committee will be studying the issue of women on reserves. We were undertaking that in the Aboriginal Peoples Committee a couple of years ago. Where did it go? It died. It was deep-sixed by prorogations. I do not think we stop any process because of studies.

On the other hand, we should be absolutely certain that our questions are addressed. The interesting thing to me is not that they misunderstood us — I am not boiling about that in my chair. What is sad to me is that people in the Justice Department and members of Parliament do not know what our Aboriginal people do, how they live and where they live. It is a shame that they will come back and say that we do not need the clause because they do not understand what harvesting rights are.

I made the point that a young enforcement officer at 18 years old of age would not know how to interpret it within this bill. To what extent does he have the right to afford Aboriginals the full extent of it? I never for a minute thought that members of Parliament would not know. Obviously, they have never read any

de députés. Nous disons tous vouloir permettre aux Autochtones d'exercer leurs droits, mais nous ne le faisons pas en pratique. Je m'en plains depuis 10 ans. J'ai répété la même chose à maintes reprises. Je n'ai pas fait comme le sénateur Watt. J'ai travaillé avec les Autochtones. Mes pires moments comme avocate étaient quand les Autochtones venaient devant les tribunaux pour se défendre. Cela m'inquiète de voir une disposition qui pourrait faire que plus d'Autochtones passent devant les tribunaux parce que, d'habitude, ceux qui le font n'ont pas accès à l'aide des dirigeants autochtones. D'habitude, ce sont des gens qui subsistent grâce à leurs droits de récolte et qui habitent tellement loin de la ville qu'ils ne savent même pas ce qu'est un tribunal. S'ils croisent par hasard un agent d'exécution de la loi, ils sont obligés de se conformer aux formalités.

C'est pourquoi je conteste chacun de ces articles. Je les conteste pour bien des raisons. Nous nous étions entendus ici pour dire que nous n'avions pas vraiment besoin d'articles de non-dérogation. C'est ce qui est malheureux dans notre société. C'est ce que disait la Commission royale sur les peuples autochtones. Nous avons créé cette commission simplement pour dire que nous n'avions pas fait ce que nous aurions dû faire selon la Constitution et que nous allions nous amender à l'avenir. Cela a causé plus de problèmes que le contraire. Je ne suis pas certaine d'être en faveur des clauses de non-dérogation parce que cela semble être un moyen de contourner les droits fondamentaux des Autochtones.

Je vais continuer à contester ces articles parce que je pense que c'est notre devoir de le faire. J'en ai parlé non seulement au comité, mais aussi au Sénat, ce qui m'a valu des critiques de la part de mes collègues. Je suis tout à fait prête à l'accepter.

Selon moi, nous ne devons pas nous laisser dissuader de faire ce que nous faisons. À mon avis, nous ne devons pas songer à adopter une clause de non-dérogation à cause d'une étude quelconque. On nous a trop souvent parlé d'études qui n'aboutissent à rien. Je ne veux pas revenir sur de l'histoire ancienne, mais le Comité des droits de la personne va étudier la question des femmes sur les réserves. Nous devons le faire au Comité des peuples autochtones il y a quelques années. Qu'est-il arrivé à cette étude? Elle est restée en plan. Cette étude a disparu à cause de prorogations. Je ne pense pas que nous puissions empêcher quoi que ce soit à cause d'études quelconques.

D'autre part, nous devons nous assurer que l'on répond à nos préoccupations. Ce que je trouve curieux, ce n'est pas que les communes ne nous aient pas compris. Ce n'est pas ce qui me dérange. Ce qui m'attriste, c'est que les gens au ministère de la Justice et les députés ne savent pas ce que font les Autochtones, comment ils vivent et où ils habitent. C'est vraiment malheureux qu'ils nous disent encore que l'on n'a pas besoin de cet article parce qu'ils ne comprennent pas ce que sont les droits de récolte.

J'ai déjà signalé qu'un jeune agent d'exécution de la loi âgé de 18 ans ne saurait pas comment interpréter la disposition du projet de loi. Dans quelle mesure peut-il permettre aux Autochtones d'exercer pleinement leurs droits? Je n'ai jamais pensé un seul instant que les députés ne seraient pas au courant. De toute

of the material. I do not know what their constituencies are like. In terms of mine, I would not be here if I did not understand what Aboriginal rights are.

I hope we do not shy away from questioning because that is our other responsibility. We are balancing. We have to consider some sort of non-derogation clause. I hope we think about that overnight.

**Senator Watt:** What does that mean?

**Senator Andreychuk:** What it means is we will put all of the clauses together. We have a process in place.

**Senator Watt:** Mr. Chairman, I would like to get back to the point. There was a motion on the floor to deal with the non-derogation clause in this committee. I do not think we should be preoccupied with that. That is not the issue. The issue is Bill C-10B. That is what we are dealing with here.

The motion put forward by Senator Carstairs in the Senate was to refer the non-derogation clause to this committee. We should not be preoccupied with that because it is not even here. The bill that we are dealing with is Bill C-10B. Let us deal with that. Let us not get sidetracked from the fact that there is some possibility to rectify it through a non-derogation clause. I do not buy that. I am a bit like you, Senator Andreychuk, in terms of this non-derogation clause. It helps to confuse the living daylights out of the people who try to run the system.

I think we will have to deal with the issues head on. If there is a law that will be applied to me, I want to know how that law will apply to me.

**The Chairman:** In fairness to Senator Carstairs, she made a commitment to refer the study to this committee. She has honoured that commitment. The fact it is not here yet is not her fault. It has been held up.

**Senator Watt:** That is not the issue. I am sorry. That is not what we are dealing with here.

**The Chairman:** You made the point — and I think it should be clarified — that the fact it is not before our committee really has to do with other people wanting to debate it in the chamber. What I am gathering from what you are saying, Senator Watt, is that irrespective of the study being referred to our committee — and this follows in line with what Senator Joyal was saying about what we do in the meantime — you do not want to see this amendment of our committee fall off the table because of the reference.

**Senator Watt:** Not at all, not at all.

**Senator Beaudoin:** All this is true, I agree entirely. We will deal with that fifth amendment. For the purposes of our mandate for tomorrow, irrespective, as you said, there is no doubt that the study that will come. In any case, the study is much larger than what we are doing for the fifth amendment. We have no choice about this. We have to do it. The study is quite another thing, of course. I agree with everything that has been said before.

évidence, ils n'ont jamais rien lu là-dessus. Je ne sais pas à quoi ressemblent leurs circonscriptions. Quant à moi, je ne serais pas ici si je ne comprenais pas ce que sont les droits des Autochtones.

Nous ne devons pas refuser de poser des questions. Cela fait partie de nos responsabilités. Nous devons faire la part des choses. Nous devons songer à ajouter une clause de non-dérogation quelconque. J'espère que nous y réfléchirons d'ici demain.

**Le sénateur Watt:** Qu'est-ce que cela veut dire?

**Le sénateur Andreychuk:** Cela veut dire que nous réunirons tous les articles. Nous avons un processus pour cela.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le président, je voudrais revenir au sujet du débat. On avait proposé une motion à propos de la clause de non-dérogation. Je ne pense pas que ce soit nécessaire de nous faire de souci à ce sujet. Ce n'est pas là qu'est le problème. Nous étudions le projet de loi C-10B. C'est le sujet de nos délibérations.

La motion présentée par le sénateur Carstairs au Sénat renvoyait la clause de non-dérogation au comité. Nous ne devons pas nous en préoccuper parce qu'elle n'est même pas là. Nous traitons maintenant du projet de loi C-10B. Faisons-le. Ne perdons pas de vue la possibilité de rectifier la situation grâce à une clause de non-dérogation. Je ne suis pas d'accord là-dessus. J'ai un peu les mêmes idées que vous au sujet de cet article de non-dérogation, sénateur Andreychuk. Cela sème la confusion parmi ceux qui essaient d'administrer le système.

Je pense que nous devons nous pencher directement sur toutes ces questions. S'il y a une loi qui s'applique à ma situation, je veux savoir comment.

**Le président:** À la décharge du sénateur Carstairs, je dois dire qu'elle s'était engagée à renvoyer la question à notre comité. Elle l'a fait. Elle n'est pas à blâmer si cette étude ne nous est pas parvenue. Elle a été retardée.

**Le sénateur Watt:** Ce n'est pas le problème. Je m'excuse, mais ce n'est pas de cela que nous discutons maintenant.

**Le président:** Vous avez noté, et je pense qu'il faut le souligner, que, si cette question n'a pas été renvoyée à notre comité, c'est parce que d'autres voulaient en discuter au Sénat. D'après ce que vous dites, sénateur Watt, que l'étude soit renvoyée à notre comité ou non, et cela revient à ce que disait le sénateur Joyal au sujet de notre emploi du temps d'ici là, vous ne voulez pas que nous laissions tomber cet amendement à cause du renvoi.

**Le sénateur Watt:** Pas du tout.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis tout à fait d'accord. Nous devons nous occuper de ce cinquième amendement. Peu importe ce qui arrive, relativement à notre mandat pour demain, il est certain que nous recevrons cette étude. De toute façon, la portée de l'étude est beaucoup plus vaste que le cinquième amendement. Nous n'avons pas le choix. Nous devons nous en occuper. La question de l'étude est tout à fait distincte. Je suis d'accord avec tout ce qu'on a dit jusqu'ici.

**Senator Watt:** Mr. Chairman, I do not want to begin to start attacking my good friend Senator Andreychuk at a later date. I would, however, like to flush her out a little more in terms of what she would prefer to see. Can you go into it a little more detail in terms of what you think might be the alternative solution, if you have one?

**Senator Andreychuk:** I put on the floor of the Senate my concerns about how it will be administered. What I was signalling is that the government had better understand — even under the present law — how difficult it is to administer when you are out in the field. It causes great difficulty. I am always worried not only about the law but the administration of justice. We can pass all the fine laws we want here, but it is how they work in the small towns and the villages in the country that I come from that count.

As I indicated on the floor, I did not vote against the bill. I would not vote against it. I raised concerns. I am still concerned about your rights being protected under your treaty rights, under your constitutional rights. The words “in any area” appear not to have the same connotation in the French version as they appear to have in the English version. If we are to stick to our amendments, I would want some reflection on that. If we cannot come up with a better wording, I have lived with it once; I will live with it twice. I hope that explains my position.

**Senator Joyal:** That is why we are having this discussion. In the proper, fundamental role of the Senate, we are trying to think twice about those things. They are important. Most of the members around this table will be involved in one way or the other in the future months or years — and I hope to be — in that discussion and study.

I know Senator Nolin is not here, but he spoke vehemently in the house earlier this week and last week when we were discussing the government’s proposal. Senator Carstairs took great pains to have the authorization to introduce that on behalf of the government. It should be fair that the record states that here, that it is such an encompassing study, because we want — and Senator Nolin has mentioned it — to revisit the process through which the Department of Justice drafts bills that might have implications for Aboriginal people so that the bills reflect the proper concerns of the Aboriginal people. We are not trying to patch, *ex post facto*, an omission or something that hurts the culture of the Aboriginal people.

Senator Andreychuk is so right that the issues dealing with Aboriginal people speak of a different culture, a different civilization that predates ours. We try to impose upon them concepts that are foreign to their own reality.

When we deal with those issues, we want the administration of justice, as Senator Andreychuk so ably mentioned. We want the Department of Justice, when they draft bills that are clearly moving on rights of Aboriginal people, to ensure that they meet the tests of the Supreme Court of Canada. Our good friend Senator Beaudoin knows the *Sparrow* case as you also know it.

**Le sénateur Watt:** Monsieur le président, je ne veux pas commencer à critiquer ma bonne amie le sénateur Andreychuk. Je voudrais cependant qu’elle nous explique un peu mieux ce qu’elle voudrait voir ici. Peut-elle nous donner un peu plus de détails sur ce qu’elle envisagerait comme solution de rechange?

**Le sénateur Andrychuk:** J’ai déjà signalé au Sénat mes inquiétudes au sujet de l’administration de cette disposition. Ce que je voulais dire au gouvernement, c’est qu’il doit comprendre à quel point, même selon la loi actuelle, la loi est difficile à administrer sur place. Cela cause beaucoup de problèmes. Je m’inquiète toujours non seulement de la loi même, mais aussi de l’administration de la justice. Nous pouvons adopter toutes les lois que nous voulons, mais ce qui compte, c’est la façon dont elles seront administrées dans les petites localités et les villages du coin de pays que je représente ici.

Comme je l’ai dit au Sénat, je n’ai pas voté contre le projet de loi. Je ne le ferai pas. J’ai soulevé certaines inquiétudes. Je m’inquiète encore de la façon dont les droits seront protégés selon les traités et selon la Constitution. Les mots «dans une zone» ne semblent pas avoir la même connotation en français qu’en anglais. Si nous maintenons nos amendements, je voudrais que l’on fasse quelque chose à ce sujet. Si nous ne pouvons pas trouver un meilleur libellé, je m’en contenterai vu que je l’ai déjà fait. J’espère que cela explique ma position.

**Le sénateur Joyal:** C’est pour cela que nous avons cette discussion. C’est vraiment le rôle essentiel du Sénat de réfléchir deux fois à toutes ces choses. C’est important de le faire. La plupart des membres du comité participeront à cette discussion d’une façon ou d’une autre au cours des mois ou des années à venir.

Je sais que le sénateur Nolin n’est pas ici, mais il a prononcé un discours énergique au Sénat cette semaine et la semaine dernière quand nous discutons de la proposition du gouvernement. Le sénateur Carstairs s’est vraiment efforcée d’obtenir l’autorisation de présenter cette proposition au nom du gouvernement. Il faudrait que le compte rendu en fasse état et signale qu’il s’agit d’une étude vraiment globale parce que, comme le sénateur Nolin l’a dit, nous voulons réexaminer le processus qu’utilise le ministère de la Justice pour rédiger les projets de loi qui peuvent avoir des conséquences pour les Autochtones, afin que les mesures reflètent vraiment leur situation. Nous n’essayons pas de réparer de façon rétroactive une omission ou quelque chose qui nuit à la culture des Autochtones.

Le sénateur Andreychuk a bien raison de dire que les questions qui touchent les Autochtones découlent d’une culture et d’une civilisation différente et plus ancienne que la nôtre. Nous essayons de leur imposer des concepts qui ne correspondent pas à leur propre réalité.

Comme l’a si bien dit le sénateur Andreychuk, nous voulons que la justice soit bien administrée dans de tels cas. Nous voulons que, quand le ministère de la Justice rédige des projets de loi qui touchent nettement aux droits des Autochtones, il garantisse que les dispositions de ces mesures sont conformes aux normes de la Cour suprême du Canada. Notre ami le sénateur Beaudoin

The worst-case scenario is that we are always on the defensive. This to me is the worst-case scenario, because one day, for all kinds of reasons, we are taken by another debate, we let it go and then we wake up and we say, “What did we do?”

As a House of Parliament, we are supposed to have a special eye and a special interest on minority rights and singularly on Aboriginal Peoples, because of the approach that successive governments in Canada have had. I want to find a solution. We are now confronted with a decision we have to take now — not in the ideal world, but in the world of today.

Like Senator Andreychuk, I am always questioning myself: Is it better to do this than not to do this? I prefer to take the risk of protecting Aboriginal people, especially compared to the approach and the general solution that is put forward.

**Senator Grafstein:** I, and others here, have said repeatedly that as legislators, we are trying to sustain the constitutional principle of the Parliament being supreme. However, there is a corollary to that, and that is that we do not want the courts to continually invade the responsibilities of Parliament by making laws that are not too clear.

A report back from the other House such as this, that really has not looked at the issues as carefully as we can — and I say this respectfully — reduces the respect for Parliament. The result of all this is the worst of all worlds, which is to force the Aboriginals to conduct their traditional way of life through the courts. They have to approach the courts to conduct their traditional way of life. Therefore, that brings the courts and the administration of justice, as Senator Andreychuk says, into disrepute, and for a lack of respect for the rule of law. This is because they say, “This is our way of life. We have to go to the courts to prove it every day.” Why so?

It is the most insidious of reverse onuses to compel Aboriginals to change what they have been comfortable doing for hundreds or thousands of years and to be concerned about an RCMP officer tapping them on the shoulder and saying, “By the way, we would like you to come to court here, because we have been watching what you are doing and we think this is inconsistent with the law.”

This is bringing the law into disrepute. I wonder where the mindset of the Department of Justice is on this bill. I cannot understand it. I put it on the record, Mr. Chairman, because I think there are people here who will take these concerns back to the government, and perhaps say to themselves, “I think it is time we took a second hard look at what we are doing here.” This is not the first time we have done this.

I at one time proudly served on this committee and I raised this issue a number of times. I was then told my services would be requested otherwise and elsewhere. Now that I am back here for a moment of free time, I thought I would make that commercial once again.

connaît aussi bien que vous l'affaire *Sparrow*. Le pire qui puisse arriver, c'est que nous soyons sur la défensive. C'est la pire situation possible pour moi parce que, un jour ou l'autre, pour toutes sortes de raisons, nous oublierons de nous en occuper à cause d'un autre débat et nous le regretterons plus tard.

Le rôle du Sénat doit être de prêter une attention particulière aux droits des minorités, surtout aux droits des Autochtones, à cause de l'attitude adoptée par un gouvernement après l'autre au Canada. Je veux trouver une solution. Nous devons maintenant prendre une décision, pas dans un monde idéal, mais dans le monde d'aujourd'hui.

Je me pose toujours la même question que le sénateur Andreychuk: est-ce préférable de faire telle chose ou de ne pas le faire? Je préfère prendre le risque de protéger les Autochtones, surtout par opposition à l'autre approche ou solution générale qu'on a proposée.

**Le sénateur Grafstein:** Comme d'autres membres du comité, j'ai soutenu à maintes reprises que nous nous efforçons comme législateurs de maintenir la suprématie du Parlement comme principe constitutionnel. D'autre part, nous ne voulons pas que les tribunaux empiètent constamment sur les pouvoirs du Parlement parce que nous avons adopté des lois qui manquaient de clarté.

Un rapport comme celui-ci qui nous vient de l'autre chambre alors que les députés n'ont pas examiné les questions aussi attentivement que nous pouvons le faire nous-mêmes, et je le signale tout à fait respectueusement, réduit le respect du public pour le Parlement. Le résultat est d'obliger les Autochtones à maintenir leur mode de vie traditionnel en s'adressant aux tribunaux. Ils doivent demander aux tribunaux de maintenir leur mode de vie traditionnel. Comme l'a dit le sénateur Andreychuk, cela ternit la réputation des tribunaux et de l'administration de la justice parce que l'on ne tient pas compte des principes du droit. Les Autochtones doivent dire: «C'est notre mode de vie. Nous devons constamment aller le prouver devant les tribunaux.» Pourquoi?

Il s'agit de l'inversion la plus insidieuse du fardeau de la preuve que d'obliger les Autochtones à changer ce qu'ils font à leur aise depuis des centaines ou des milliers d'années et de leur faire craindre qu'un agent de la GRC puisse arriver et les taper sur l'épaule en disant: «Au fait, nous voudrions que vous vous présentiez devant le tribunal, puisque nous surveillons vos activités et nous croyons qu'elles vont à l'encontre de la loi.»

Ceci ternit l'image de la justice. Je me demande quelle était l'attitude du ministère de la Justice relativement à ce projet de loi. Je n'arrive pas à la comprendre. Je tenais à le déclarer, monsieur le président, puisque je crois qu'il y a des gens ici qui vont transmettre ces préoccupations au gouvernement, et peut-être se dire: «Je crois qu'il est temps qu'on réfléchisse sérieusement à ce que nous faisons là.» Ce n'est pas la première fois que nous l'avons fait.

Quand j'étais membre de ce comité, et j'étais fier d'y siéger, j'ai soulevé cette question à plusieurs reprises. On m'a dit par la suite qu'on avait besoin de moi ailleurs. Maintenant que je suis de retour pendant un moment de temps libre, j'ai décidé de faire cette publicité à nouveau.

**Senator Smith:** From a procedural point of view, I am wondering whether there is much more we can do this afternoon. Senator Grafstein raised the issue about wondering where the heads of the Department of Justice are. That is a very valid point. We are meeting tomorrow. I do not know why we do not have the appropriate official on hand. Time is precious. We have already gone back to them once with some differences to their bill; to go back a second time is not exactly routine. It is not unheard of, but it is not routine. We will have some further consolidation. There is no harm in inviting the minister — as far as I am concerned — or the chairman of the committee. I am not certain of the protocol on that, but if you want to find out where their heads are, time is of the essence and you had better have them here and ask them.

I want to apologize to some extent, that when this committee was doing these clauses, that is when I was away with my surgery. I am not as au courant with all the nuances and the hours you have put in because that is when I was away.

**The Chairman:** I would suggest, Senator Smith, that I take this evening to try to bring together the thoughts that were expressed here this evening in a kind of coherent way so that we can reassess them tomorrow morning, bearing in mind a couple of things. First, I do not think anyone has made any indication that we move very far from the recommendations that we made originally. We must consider that, in light of the fact that we may be killing this bill if we just keep ping-ponging it back and forth. That is a consideration for this committee — probably not at this stage, but it is a consideration. It may or may not be one to which we give a lot of weight, but it is one that we should consider.

As well, this evening, we will talk to officials and see if we should have someone from our legal counsel come and talk about the issue that Senator Joyal raised on the colour of right, and how, if we delete the relevancy section, it falls in line with the other proposal for an amendment that we made.

Second, it may indeed, Senator Smith, be a good idea to have someone like the minister here to hear our concerns first-hand. If we are going to send it back in much the same fashion, it may provoke at least some more debate with respect to where we are coming from, and that we are not just doing it as a confrontational approach.

**Senator Joyal:** I fully agree, Mr. Chair. I see Senator Smith nodding, too. We should attempt to this difference of approaches between the two Houses. Both Houses have taken a stand on this and we must follow the rule of the House. The rule of the House, as was mentioned this afternoon in the chamber, is through a conference.

**The Chairman:** It would be our first one since 1947, Senator Joyal.

**Le sénateur Smith:** Du point de vue de la procédure, je me demande si nous pouvons faire grand-chose de plus cet après-midi. Le sénateur Grafstein a soulevé la question de l'état d'esprit général au ministère de la Justice. C'est tout à fait juste. Il y aura une autre séance demain. Je ne vois pas pourquoi le fonctionnaire compétent ne serait pas là. Le temps est précieux. Nous leur avons déjà renvoyé la balle une fois en proposant des modifications à leur projet de loi; le faire une deuxième fois ne serait pas tout à fait habituel. Ce n'est pas sans précédent, mais ce n'est pas l'usage. Il y aura encore refonte du texte. À mon avis, il conviendrait d'inviter le ministre ou le président du comité. Je ne suis pas certain du protocole à cet égard, mais si on veut connaître leur état d'esprit, le temps presse et il faudrait les faire venir et leur poser des questions.

Je tiens à m'excuser dans une certaine mesure d'avoir été absent pour une intervention chirurgicale pendant que le comité se penchait sur ces articles. Je ne suis pas aussi au courant de toutes les nuances et des heures que vous y avez consacrées, puisque c'était pendant mon absence.

**Le président:** Je me propose, sénateur Smith, de synthétiser ce soir toutes les idées qui ont été exprimées ici ce soir, d'une façon cohérente, pour que nous puissions les réévaluer demain matin, en gardant certaines choses à l'esprit. Premièrement, je crois que personne n'a laissé entendre que nous devrions nous écarter de façon importante des recommandations que nous avons faites au départ. Il faut tenir compte de cela, étant donné que nous risquons d'étouffer ce projet de loi si nous continuons à nous renvoyer la balle sans cesse. C'est quelque chose dont ce comité doit tenir compte — probablement pas à ce stade-ci, mais il faudra en tenir compte. Reste à voir l'importance que nous y attacherons, il n'en demeure pas moins que c'est quelque chose dont nous devrions tenir compte.

Nous allons également parler aux fonctionnaires ce soir pour voir si l'un de nos conseillers juridiques devrait venir parler de la question qu'a soulevée le sénateur Joyal concernant l'apparence de droit, et nous dire comment, si nous supprimons la disposition concernant la pertinence, cela cadrerait avec l'autre modification que nous avons proposée.

Deuxièmement, il se peut bien, sénateur Smith, que ce soit une bonne idée de faire venir quelqu'un comme le ministre pour écouter nos préoccupations en personne. Si nous allons renvoyer le projet plus ou moins selon les mêmes motifs, cela pourrait au moins provoquer encore le débat sur le pourquoi de notre position et sur le fait que ce n'est pas simplement une démarche de confrontation.

**Le sénateur Joyal:** Je suis tout à fait d'accord, monsieur le président. Et je vois le sénateur Smith qui fait signe que oui. Nous devrions essayer de concilier l'attitude des deux Chambres. Les deux Chambres ont pris position là-dessus, et nous devons suivre le règlement de la Chambre. Le règlement de la Chambre, comme on l'a dit cet après-midi à la Chambre, prévoit une conférence.

**Le président:** Ce serait notre première conférence depuis 1947, sénateur Joyal.

**Senator Joyal:** I know. However, if you read Marleau and Montpetit's *House of Commons: Procedure and Practice* — which is the bible — pages 674 to 676 explain the procedure that the House itself recognizes. It is a formal procedure. If we want to resolve this in the context of the sovereignty of each House, there is a procedure through which, if we insist on those amendments, we can reconcile in an amicable manner as Senator Smith and yourself have suggested.

**The Chairman:** I did not mean to imply that there was any limit on the number of messages that could go back and forth before — and if — we go to a conference. I am saying that we have to bear in mind that if this is not resolved, the bill dies.

**Senator Andreychuk:** The point I would like to make is that conference may be the last resort. We have been speaking to department officials and the minister obviously should know by now there is this conundrum between the two Houses. The minister, and the government that has a majority in both places, must understand that this is not good for Parliament.

No one has said that we are not in favour of the objective of the bill. Senator Joyal says that we have a difference of approach. With all the things the minister has on his plate, I am not sure it is crystal clear to him why there is a difference. The difference appears to be amendments as opposed to approaches. If the minister knew that, then we would know where we are.

I do not see the point of sending amendments back and forth and escalating to a conference. It would seem to me the impasse can be resolved by the minister. Therefore, I would urge that a discussion take place overnight.

**Senator Cools:** between the minister and us.

**The Chairman:** I just wanted to make this point. It has been drawn to my attention that, under ordinary circumstances, we probably would have had officials from the Department of Justice here. However, the meeting was posted as being in camera. Of course, it was not in camera but that probably indicated to them that they would not have gotten in.

We will this evening make an effort to get the minister and some officials here tomorrow. We start at 10:45 tomorrow morning.

**Senator Beaudoin:** Is it not possible to start at nine o'clock or ten o'clock? We have a lot of work to do.

**The Chairman:** The problem is, senators, we have a set time. Unless we get some consensus to start at an earlier time —

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, this committee has been placed in an untenable position. The debate is adjourned, we have to come to committee and we have two days. You were very kind in the Senate the other day to say we shall take the time that is necessary. I think if we can use extraordinary efforts to allow ourselves another three quarters of an hour tomorrow morning

**Le sénateur Joyal:** Je le sais. Cependant, si vous lisez *La procédure et les usages de la Chambre des communes* de Marleau et Montpetit — la bible de la procédure — les pages 674 à 676 expliquent la procédure que reconnaît la Chambre elle-même. C'est une procédure officielle. Si nous voulons régler ce différend dans le respect de la souveraineté de chaque Chambre, il existe une procédure par laquelle, si nous insistons pour que ces amendements-là soient apportés au projet de loi, nous pourrions nous entendre à l'amiable, comme l'avait suggéré le sénateur Smith et vous-même.

**Le président:** Je ne voulais pas laisser entendre qu'il y avait une limite au nombre de messages qu'on pouvait envoyer de part et d'autre avant de tenir une conférence, le cas échéant. Ce que je dis, c'est qu'il faut se rappeler qu'à défaut de s'entendre, le projet de loi tombera à l'eau.

**Le sénateur Andreychuk:** Cette conférence-là pourrait être notre dernier recours. Nous avons eu des entretiens avec les fonctionnaires du ministère, et le ministre devrait évidemment déjà savoir qu'il y a ce problème entre les deux Chambres. Le ministre, et le gouvernement qui a une majorité dans les deux endroits, doivent comprendre que ce n'est pas bon pour le Parlement.

Personne n'a dit que nous ne sommes pas en faveur de l'objectif du projet de loi. Le sénateur Joyal dit que nous avons une différence d'approche. Comme le ministre a beaucoup de pain sur la planche, je ne suis pas certaine qu'il comprenne tout à fait pourquoi il y a cette différence. La différence prend la forme d'amendements plutôt que d'approches. Si le ministre savait cela, nous saurions où nous en sommes.

Je ne vois pas l'utilité de se renvoyer des amendements jusqu'à la tenue d'une conférence. À mon avis, le ministre peut nous sortir de l'impasse. Donc, je recommande vivement d'avoir des entretiens ce soir.

**Le sénateur Cools:** Entre le ministre et nous.

**Le président:** Je tiens à ajouter ce qui suit. On m'a fait savoir que normalement des fonctionnaires du ministère de la Justice seraient présents. Or, selon l'avis de convocation, la séance devait être à huis clos. Manifestement, elle ne l'est pas, mais cela les a sans doute menés à croire qu'on ne les aurait pas laissés entrer.

Nous allons essayer ce soir de faire venir le ministre et des fonctionnaires demain. Nous commencerons à 10 h 45 demain matin.

**Le sénateur Beaudoin:** Est-ce qu'on pourrait commencer à 9 heures ou à 10 heures? Nous avons fort à faire.

**Le président:** Le problème, sénateurs, c'est que l'heure est déjà fixée. À moins qu'on s'entende pour commencer plus tôt...

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, ce comité se retrouve dans une position inacceptable. On a ajourné le débat, nous devons assister aux séances du comité, et nous avons deux jours. C'était bien aimable de votre part l'autre jour au Sénat de dire que nous prendrions le temps qu'il nous faut. Je crois que si nous pouvons faire des efforts extraordinaires afin de nous

that would give us time to think about this. I hope that the minister comes to address this because I do not think the officials can deal with this question.

**The Chairman:** Perhaps some of the more senior senators can help me out here. Is there any reason why, with the consent of the committee, we cannot start at an earlier time?

**Senator Stratton:** You have to get the permission of the whips on both sides.

**The Chairman:** Do you agree, Senator Stratton? I will talk to Senator Rompkey. We will look at ten o'clock and again it will depend on availability of this room. I cannot imagine anyone having it for an hour or 45 minutes. If so, we will find some other room and we will post it on your e-mail addresses.

**Senator Cools:** I am very curious. You say you are going to think on this tonight, but our time frame is extremely short. We need to be ready to report tomorrow by 1:30. I am trying to figure out what decisions you can possibly take tonight. Should they not be taken now, because the time frame is very short?

**The Chairman:** If we were to hamper ourselves with decisions this evening, people would claim we did not have an open mind tomorrow to meet with officials. You say 1:30 is the deadline for reporting. It is not, really. We must have the report in sometime before the adjournment tomorrow.

**Senator Cools:** We have to stop meeting at 1:30. We must adjourn by 1:30. Whatever decisions we are making have to be done by 1:30, even if the report shows up an hour later.

I also have to remind senators that Justice officials are out of the picture. This is not a message from the government; this is a message from the House of Commons. We could talk to the minister because the minister is a member of the House of Commons. However, constitutionally, let us remember this is not a proposition between government and us. This is between the House of Commons and us now. We have to proceed very carefully, so it is not just a matter of calling in the officials from the Department of Justice officials.

**The Chairman:** Let me clarify that. I used the word "officials." I did not mean to use the word officials. I was referring to members of the House of Commons — either the minister or the parliamentary secretary, or other members who may wish to come and talk to us.

The committee adjourned.

---

permettre 45 minutes de plus demain matin, cela nous donnerait le temps de réfléchir. J'espère que le ministre viendra en parler, parce que je ne crois pas que les fonctionnaires soient capables de répondre à cette question.

**Le président:** Peut-être que des sénateurs plus anciens pourraient me venir en aide. Y a-t-il quelque chose qui nous empêcherait, avec le consentement du comité, de commencer plus tôt?

**Le sénateur Stratton:** Il faut l'autorisation des whips des deux côtés.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, sénateur Stratton? Je parlerai au sénateur Rompkey. Nous envisagerons 10 heures, mais cela dépendra de la disponibilité de cette pièce. Je doute que qui que ce soit l'ait réservée pendant une heure ou 45 minutes. Si tel est le cas, nous trouverons une autre pièce et nous vous le ferons savoir par courriel.

**Le sénateur Cools:** Je suis très curieuse. Vous dites que vous allez y réfléchir ce soir, mais le délai est extrêmement court. Nous devons être prêts à faire rapport demain à 13 h 30. J'essaie de comprendre quelles sont les décisions que vous pouvez vraiment prendre ce soir. Ne faudrait-il pas les prendre maintenant, puisque le délai est très court?

**Le président:** Si nous nous limitons en prenant les décisions ce soir, on dirait que nous n'avons pas l'esprit ouvert demain rencontrant les fonctionnaires. Vous dites que 13 h 30 est l'heure limite pour faire notre rapport. Ce n'est pas vraiment le cas. Il suffit de le déposer avant l'ajournement demain.

**Le sénateur Cools:** Le séance se terminera à 13 h 30. Il faudra lever la séance à 13 h 30. Toutes les décisions doivent être prises avant 13 h 30, même si le rapport est déposé une heure plus tard.

Je dois également vous rappeler, sénateurs, que les fonctionnaires du ministère de la Justice n'ont rien à voir avec ceci. Il s'agit d'un message de la Chambre des communes, et non du gouvernement. Nous pourrions parler au ministre parce que le ministre est un membre de la Chambre des communes. Par contre, sur le plan constitutionnel, n'oublions pas qu'il ne s'agit pas d'une proposition entre le gouvernement et nous. C'est entre la Chambre des communes et nous maintenant. Il faut agir avec prudence, donc il ne s'agit pas simplement de convoquer les fonctionnaires du ministère de la Justice.

**Le président:** Permettez-moi d'éclaircir ce malentendu. J'ai utilisé le mot «fonctionnaire.» Je n'avais pas l'intention d'utiliser ce mot-là. Je pensais plutôt aux membres de la Chambre des communes — que ce soit le ministre ou le secrétaire parlementaire, ou tout autre membre qui voudrait venir nous parler.

La séance est levée.

---

OTTAWA, Thursday, June 12, 2003

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:38 a.m. to consider that the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals); that the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed; and that the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

**Senator George J. Furey** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the order of reference sent to us yesterday requires us to consider the message sent to the Senate by the House of Commons on the subject of Bill C-10B.

The order of reference sent to us on Tuesday requires us to consider the terms of Senator Carstairs' motion. Copies of both orders of reference were distributed at yesterday's meeting when we began our discussion concerning our reaction to the House of Commons' response to the amendments we had proposed.

We are permitted by the rules to go in camera to discuss our draft report should we feel the need to do so. We will discuss that matter at the end of the evidence that we hear today.

To reiterate the framework I outlined yesterday, we will concern ourselves with three amendments, numbers 2, 3 and 4 that were not accepted by the other place. Amendments 2 and 3 concerning the unnecessary death of an animal and Aboriginal practices, respectively, were rejected outright. Amendment 4, the colour of right provision, was amended by the House of Commons. As requested by the committee, the text of our proposed amendment has been placed aside the amendment put forth by the other place on one sheet of paper for easy comparison.

For the benefit of those who were not present yesterday, I will restate the three options that we have according to parliamentary practice and procedure.

For each of the three amendments we can accept the proposal made by the House, we can reject it by insisting opinion our original amendment or we can put forward some alternative wording to address our concerns with respect to a given section. This last option would be done with a view to reaching a compromise that we hope would cause the House of Commons to accept the amendment.

At our meeting yesterday, we agreed that we wished to hear from the minister to better understand the perspective of the other place. While the minister was unavailable, we are happy to welcome in his stead the Honourable Paul Macklin. With Mr. Macklin is Ms. Joanne Klineberg who has appeared before

OTTAWA, le jeudi 12 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 38 pour étudier la possibilité que le Sénat agréé l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux), que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2 et 3, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé et que le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) soit maintenant renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

**Le sénateur George J. Furey** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président:** Honorables sénateurs, l'ordre de renvoi que nous avons reçu hier nous oblige à examiner le message que la Chambre des communes a envoyé au Sénat a sujet du projet de loi C-10B.

L'ordre de renvoi que nous avons reçu mardi nous oblige à examiner les paramètres de la motion du sénateur Carstairs. Des copies des deux ordres de renvoi ont été distribuées à la réunion d'hier, où nous avons commencé à discuter de notre réaction à la réponse de la Chambre des communes aux amendements que nous avons proposés.

Le Règlement nous autorise à discuter à huis clos de la version provisoire de notre rapport, si telle est notre intention. Nous allons discuter de cette question à la fin des témoignages d'aujourd'hui.

Je reprends le cadre que j'ai défini hier. Nous allons nous intéresser aux trois amendements qui n'ont pas été acceptés par l'autre endroit, c'est-à-dire les amendements n<sup>os</sup> 2, 3 et 4. Le fait de causer la mort sans nécessité et les pratiques autochtones, respectivement, ont été rejetés. La Chambre des communes a amendé l'amendement 4, soit la disposition portant sur l'apparence de droit. À la demande du comité, le texte de l'amendement que nous avons proposé a été, pour fins de comparaison, placé sur une feuille à côté de celui proposé par l'autre endroit.

Au profit de ceux qui n'étaient pas présents hier, je vais rappeler les trois options qui s'offrent à nous selon la pratique et la procédure parlementaires.

Pour chacun des trois amendements, nous pouvons accepter la proposition de la Chambre, nous pouvons la rejeter en insistant sur notre amendement initial ou nous pouvons proposer une nouvelle formulation faisant droit à nos préoccupations au sujet d'un article donné. Si on opte pour cette dernière option, ce sera dans l'espoir d'en arriver à un compromis susceptible d'inciter la Chambre des communes à accepter l'amendement.

À l'occasion de notre réunion d'hier, nous avons convenu de notre volonté d'entendre le ministre pour mieux comprendre le point de vue de l'autre endroit. Si le ministre n'a pu se libérer, nous sommes heureux d'accueillir à sa place l'honorable Paul Macklin. M. Macklin est accompagné de Mme Joanne Klineberg,

our committee on several occasions and needs no introduction. As well, we will hear from our counsel Mr. Mark Audcent and Mr. Michel Patrice.

I understand Mr. Macklin will proceed with a brief explanation of the perspective of the other place on the amendments proposed by the Senate. I will then open the floor to questions for a fulsome discussion with Mr. Macklin. We are under a great deal of pressure with respect to time and so I would ask Mr. Macklin to be as brief as possible. A number of senators want to ask specific questions pertaining to the amendments.

Mr. Macklin, please proceed.

**The Honourable Paul Macklin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice:** Honourable senators, I sincerely thank you for inviting me here today to talk about Bill C-10B and the amendments to the Criminal Code dealing with the cruelty to animals. Last week, as you are aware, my colleagues and I in the House considered the amendments made by you and your colleagues in the Senate. I know that you put in many hours of difficult and dedicated work to arrive at those amendments.

In that process of consideration, we also looked at your amendments. The amendments that we accepted completely satisfy the concerns of many of us who have continued concerns about negative impact of this proposed legislation on animal users such as hunters, farmers and animal researchers.

The addition of the defences in subsection 429(2) and the modification of the definition of "animal" alleviate all of the fears that were brought to our attention by those who could be affected by the bill. I can assure honourable senators that the bill, as it stands now, does have the support of the House. We greatly appreciate your fine work and contribution in helping to reassure Canadians that these amendments would not put their livelihoods at risk.

I have with me today several of my colleagues from the House of Commons who support the bill in its current form and who would also like to see it become law.

Without going further into detail, I think we should proceed with questions so that we are able to deal with your concerns.

**Senator Beaudoin:** We have to start with one of the five amendments. My concern is the question of colour of right. There is a certain disagreement and I want to know why the House proposes an amendment other than the one that was sent to the House of Commons.

**Mr. Macklin:** We take the position such that whether you look at 8(3) or 429(2), in both cases we are being superfluous. These defences apply in any event. This was brought home to us when we considered testimony, as I recall, by the Canadian Criminal

qui a comparu devant notre comité à quelques reprises et qui se passe de présentation. De même, nous allons entendre nos propres conseillers, M. Mark Audcent et M. Michel Patrice.

Je crois comprendre que M. Macklin va brièvement expliquer le point de vue de l'autre endroit à propos des amendements proposés par le Sénat. Nous allons ensuite passer à une période de questions et à une discussion complète avec M. Macklin. Nous sommes terriblement pressés par le temps, et j'invite donc M. Macklin à être aussi bref que possible. Un certain nombre de sénateurs souhaitent poser des questions précises concernant les amendements.

Monsieur Macklin, la parole est à vous.

**L'honorable Paul Macklin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice:** Honorables sénateurs, je vous remercie sincèrement de m'avoir invité à venir aujourd'hui vous entretenir du projet de loi C-10B et des amendements du Code criminel concernant la cruauté envers les animaux. La semaine dernière, comme vous le savez, mes collègues et moi avons étudié les amendements que vos collègues du Sénat et vous avez proposés. Je sais que vous avez consacré de nombreuses heures de travail difficiles et acharnées pour en arriver à ces amendements.

Dans le cadre de notre étude, nous avons également examiné vos amendements. Ceux que nous avons acceptés répondent parfaitement aux préoccupations de bon nombre d'entre nous, qui continuent d'avoir des inquiétudes à propos de l'impact négatif du projet de loi sur les utilisateurs légitimes des animaux, c'est-à-dire les chasseurs, les agriculteurs et les chercheurs.

L'ajout de moyens de défense au paragraphe 429(2) et la modification de la définition d'«animal» atténuent toutes les craintes qui ont été portées à notre attention par les personnes susceptibles d'être touchées par le projet de loi. Je tiens à vous assurer, honorables sénateurs, que le projet de loi, selon son libellé actuel, bénéficie du soutien de la Chambre. Nous vous sommes tout à fait reconnaissants du bon travail que vous avez fait et de la contribution que vous avez apportée pour convaincre les Canadiens que les amendements en question ne vont pas compromettre leur gagne-pain.

À mes côtés se trouvent aujourd'hui quelques-uns de mes collègues de la Chambre des communes qui sont favorables au projet de loi dans sa forme actuelle et aimeraient qu'il soit adopté.

Sans plus de détails, je pense que nous allons passer aux questions: nous pourrions ainsi apaiser vos inquiétudes.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous allons devoir commencer par un des cinq amendements. Ma préoccupation concerne la question de l'apparence de droit. On note un certain désaccord, et j'aimerais savoir pourquoi la Chambre propose un amendement différent de celui qui a été envoyé.

**M. Macklin:** Que l'on prenne le paragraphe 8(3) ou le paragraphe 429(2), nous sommes d'avis que, dans les deux cas, la disposition est superflue. Ces moyens de défense s'appliquent de toute façon. C'est ce que nous avons compris à l'étude du

Lawyers Association, who were asked about whether we needed to have those defences specifically identified in order to be effective defences for Bill C-10B.

Their response was that the only reason to include them would be to give further assurances to the individuals who are looking at the proposed legislation. From our perspective, whether we put in 8(3) or 429(2), in both cases it would be a way to give further assurances to those who would look at the bill.

**Senator Beaudoin:** We wanted to be sure that this would be included. The French version of this is “apparence de droit” which we think is a good thing to include, although justice officials have always said that it is not necessary. Justice officials use the argument that once you get rid of the question of property, then there is no need to have the rule of colour of right. Is that your reasoning?

**Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice Canada:** I am not sure that the department ever stated that colour of right is limited legally to property concepts, although that was the origin of it. As senators around this table have well pointed out, there is case law that supports the view that it can be a mistake of other kinds of law and not just about property rights. In the case law, it has evolved a little bit beyond just being related to property.

I do not think that particular view of colour of right will continue to apply because these offences are moving out of the part of the code that deals with property. Colour of right is generic; it is a common law defence; it covers a variety of different mistakes that could arise in respect of any kind of offence; and it will continue to have application to these offences where they are now, in the new Part 5.1.

**Senator Beaudoin:** That is why you said, “to the extent that it is relevant.”

**Ms. Klineberg:** Yes, and also because the defences in section 429(2), which are written in that section, apply to sections 430 to 446 of the Criminal Code, which is all of Part 11 and includes offences such as mischief, arson and other offences of that nature. The defences in that provision have a meaning or application that differs, depending on the kind of offence indicated. Adding the words “to the extent that they are relevant,” provides the intent to signal that, insofar as they are relevant to animal cruelty offences, they will continue to be relevant. Those are the offences for which the new provision will apply now.

**Senator Andreychuk:** Mr. Macklin, the current code contains a property section that includes the cruelty to animals provisions. We have taken that out and now common law defences are to apply. I find it rather curious when I hear from either the department or from the minister that this will be the

témoignage de la Canadian Criminal Lawyers Association, si je ne m’abuse, à laquelle on a demandé si, pour être efficaces, les moyens de défense devaient figurer expressément dans le projet de loi C-10B.

On nous a répondu que la seule raison d’inclure de tels moyens de défense serait de rassurer davantage les particuliers qui examinent le projet de loi. En ce qui nous concerne, que l’on introduise ou non l’article 8(3) ou l’article 429(2), il s’agirait dans les deux cas d’un moyen de rassurer les personnes qui examinent le projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Nous tenions à ce qu’une telle disposition soit incluse. C’est ce que, en français, on appelle l’«apparence de droit», aspect qu’il nous paraît utile d’inclure, même si des fonctionnaires du ministère de la Justice nous ont répété que ce n’était pas nécessaire. Ces derniers ont soutenu que, une fois supprimée la question de la propriété, on peut se passer de la règle de l’apparence de droit. Est-ce là notre raisonnement?

**Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice du Canada:** Je ne sais pas de façon certaine que le ministère n’ait jamais affirmé que l’apparence de droit se limite, en droit, aux notions de propriété, même si c’est là qu’on en trouve l’origine. Comme les sénateurs réunis autour de la table l’ont bien montré, la jurisprudence montre qu’il peut s’agir d’une erreur d’autres types de droit et que la notion ne se limite pas qu’aux droits de propriété. En jurisprudence, la notion a évolué un peu et ne s’applique pas qu’à la seule propriété.

Je pense que cette conception particulière de l’apparence de droit continuera de s’appliquer puisque les infractions sortent de la partie du code portant sur la propriété. L’apparence de droit est une notion générique; il s’agit d’une défense en common law; elle s’applique à une diversité d’erreurs différentes pouvant se produire en rapport avec toutes sortes d’infractions; et elle continuera de s’appliquer à ces infractions à l’endroit où elle se trouve maintenant, c’est-à-dire la nouvelle partie 5.1

**Le sénateur Beaudoin:** C’est pour cette raison que vous dites «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Mme Klineberg:** Oui, et aussi parce que les moyens de défense contenus au paragraphe 429(2), qui font partie de la disposition, s’appliquent aux articles 430 à 446 du Code criminel, qui est entièrement intégré à la partie 11 et comprend des infractions comme les méfaits, les incendies criminels et d’autres infractions de cette nature. Les moyens de défense contenus dans cette disposition ont une signification ou une application différente, selon le type d’infraction concerné. L’ajout des mots «dans la mesure où ils sont pertinents» indique que les moyens de défense en question demeureront pertinents tant et aussi longtemps qu’ils s’appliqueront aux infractions relatives à la cruauté envers les animaux. Ce sont les infractions auxquelles la nouvelle disposition s’appliquera désormais.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans le code actuel, monsieur Macklin, on trouve une disposition sur la cruauté comprenant des dispositions relatives à la cruauté envers les animaux. Nous les en avons sorties, et les moyens de défense en common law s’appliquent déjà. Il m’apparaît plutôt curieux d’entendre le

interpretation. If you will permit me, I did sit as a judge and I took my responsibilities seriously. At that time, I always said: If everything stays the same, then I am bound by the previous case law. However, when you take a section and move it, you must have intended something different. If you slightly reword a defence, then you must mean something different. Even if the government quite fully puts its position forward to the benefit of the judges, the judges are still free to interpret as they see fit within the bounds of the law that they are obliged to interpret. Therefore, it is not just a comfort, and I do not think that the Criminal Lawyers Association said that it was.

I have often said it is a comfort because I think it would be to signal, very deeply, that we do not want the case law to be interrupted and that we want the colour of right to be there. If you start moving sections around, despite what the government intended, a natural consequence in the courts could be a different interpretation. One of those natural interpretations could be a narrowing of the defence or a different interpretation of the defence.

That is why, sir, with deference, what we were trying to do was to ensure that it would be as it was, that no one is changed in their position by virtue of the overall intent to make killing of animals unnecessarily a crime.

We knew that might jeopardize the defences so we worked for many months to come up with wording that would be even more certain than the House of Commons amendment or that of the previous ministry. We wanted to ensure that there would be no change, no expansion, no dilution, no narrowing of the defence. Your assurance that it is not intended is some comfort; however, it is not as complete as taking the Senate defence, because that would be a clear signal to the courts.

**Mr. Macklin:** Your perspective has been shared by the committee in the other place because it was that committee who inserted 8(3) on the basis that it felt it would be worthwhile for greater clarity to put some comfort in the bill itself.

Your “insecurity” concerning that issue is certainly something that was demonstrated in the other place. I suppose it comes down to a question of how we deal with it. You have brought forward a proposal. Frankly, we looked at your proposal and, we felt, subject to some change, for reasons that I believe are made known — if not, I am happy to do so — that we could modify the 429 defence and put it in. I am sure you are aware of the reverse onus problem that would develop. We are already of the opinion that there is a concern with the reverse onus under our Constitution. In fact, in almost every case where there is a reverse onus, the court is declaring it to be invalid.

ministère ou le ministre dire que telle sera l'interprétation. Si vous me le permettez, j'ai été juge et j'ai pris mes responsabilités au sérieux. À l'époque, je me disais toujours: si rien n'a changé, je suis liée par la jurisprudence existante. Si vous avez déplacé une disposition, c'est forcément parce que vous aviez une intention différente. Lorsqu'on reformule légèrement un moyen de défense, c'est forcément parce qu'on a une intention différente. Même si le gouvernement expose en détail sa position au bénéfice des juges, ces derniers demeurent libres d'interpréter ce qu'ils jugent nécessaire d'interpréter compte tenu des limites du droit qu'ils sont tenus d'interpréter. Par conséquent, il ne s'agit pas d'assurance, et je ne pense pas que ce soit ce que cette association des criminalistes ait dit.

J'ai souvent dit qu'il est réconfortant de disposer d'une garantie parce que, à mon avis, la disposition signale, très profondément, que nous ne voulons pas que la jurisprudence soit interrompue et que nous tenons à ce que la notion d'apparence de droit soit présente. Lorsqu'on commence à déplacer des dispositions, les tribunaux auront naturellement tendance à en arriver à des interprétations différentes, quelles qu'aient été les intentions du gouvernement. Un rétrécissement des moyens de défense ou une interprétation différente de ces derniers constituerait l'une de ces interprétations naturelles.

Avec tout le respect que je vous dois, monsieur, voilà pourquoi nous tentions de faire en sorte que rien ne bouge, que personne ne voie sa situation changer au motif de l'intention générale et que le fait de causer la mort d'un animal sans nécessité devienne un crime.

Sachant que nous risquions de compromettre les moyens de défense, nous avons travaillé pendant des mois à l'établissement d'un libellé qui nous procurerait une certitude encore plus grande que celui de l'amendement de la Chambre des communes ou de celui du ministre précédent. Nous voulions nous assurer qu'il n'y aurait ni changement, ni expansion, ni dilution, ni rétrécissement du moyen de défense. Vous nous donnez l'assurance que telle n'est pas l'intention, ce qui est rassurant; cependant, ce n'est pas aussi complet que le moyen de défense proposé par le Sénat, qui enverrait un signal clair aux tribunaux.

**M. Macklin:** Le comité de l'autre endroit partageait votre point de vue parce qu'il a introduit le paragraphe 8(3), ce dernier en étant venu à la conclusion qu'il serait utile, pour plus de certitude, d'assortir le projet de loi lui-même de garanties.

L'«insécurité» que vous inspire cette question s'est indubitablement fait sentir à l'autre endroit. Je suppose que tout est de savoir comment y remédier. Vous avez fait une proposition. Franchement, nous l'avons examinée et nous en sommes venus à la conclusion que, sous réserve de certains changements, pour des motifs qui, je crois, sont connus — sinon, je serai heureux de les connaître — nous pouvions modifier le moyen de défense inscrit à l'article 429 et l'inclure. Je suis certain que vous êtes au courant du problème d'inversion du fardeau de la preuve qui se poserait. Nous sommes déjà d'avis qu'un problème d'inversion du fardeau de la preuve se pose déjà aux termes de notre Constitution. En fait, dans presque tous les cas où on a affaire à une inversion du fardeau de la preuve, la Cour invalide la procédure.

As a result, the way your amendment is worded would — in our opinion — subject it to a court challenge almost immediately upon coming into force, based on the reverse onus section that you put in. Our concern was to try to deal with that and accept the fact that you wanted to use this preferential way of giving further assurance.

We had to look at this from the perspective of accepting the principle that you are looking for further assurances; but let us not walk into a position where we are simply asking for a court challenge in the post-Charter era. Let us say we would take the defences that were reflected in 429(2) rather than your wording of “no person shall be convicted of an offence under this Part where he” — that would be the accused — “proves that he acted with legal justification or excuse or with colour of right.”

The purpose in us looking at that wording was to try to accept your principle, but rather than put ourselves in a position of some jeopardy, we felt it would be wiser to take the defences from that section and put them into our modified section.

**Senator Andreychuk:** I do not want to monopolize this debate. However, I think that while we raised the problem of the reverse onus, we satisfied ourselves that it was not — I thought that was the department’s position — a reverse onus in the way you have described it, because it is for the Crown to establish the absence of the legal justification or excuse or colour of right.

Even if that is not your position, it is an evidentiary thing. That is basically the point. I have not seen the trend that the courts are not accepting reverse onus. I think there is in our law a basic principle that an accused is innocent until proven guilty. However, there has been use of reverse onus, justifiably, and it has withstood the Charter test. While we questioned it at the start, I think we were comfortable at the end that it was an appropriate use of reverse onus. I did not even believe where we ended up was a reverse onus.

**Mr. Macklin:** I would defer to Ms. Klineberg.

**Ms. Klineberg:** There is little doubt that the words “where he proves that” do indeed constitute a reverse onus. “Where he proves” requires the accused to prove on a balance of probabilities that a defence applies. Since a number of Charter cases have come down that have struck that kind of language as unconstitutional, the government has been in the habit of not including that kind of language. If you had the impression from our previous testimony that those words did not establish a reverse onus, that was probably a miscommunication, for which I would apologize.

Ainsi, la façon dont votre amendement est libellé prêterait selon nous le flanc, tout de suite après son entrée en vigueur, à une contestation devant les tribunaux, étant donné la disposition d’inversion du fardeau de la preuve que vous introduisez. Nous avons tenté de remédier au problème tout en acceptant le fait que l’ajout de garantie vous semble une solution préférable.

Nous avons dû aborder la question sans perdre de vue que nous acceptions le principe selon lequel vous cherchiez une garantie plus grande; évitons simplement d’inviter une partie ou une autre à contester les dispositions devant la loi dans l’après-Charte. Acceptons les moyens de défense contenus au paragraphe 429(2) de préférence à ce que vous proposez: «Nul ne peut être déclaré coupable d’une infraction prévue par la présente partie s’il — l’accusé, en l’occurrence — «prouve qu’il a agi avec une justification ou une excuse légale ou avec une apparence de droit».

Si nous avons examiné ce libellé, c’était pour tenter d’accepter le principe auquel vous tenez. Au lieu de nous placer en situation périlleuse, nous avons jugé sage de retirer les infractions de cette section pour les mettre dans la section modifiée par nos soins.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas monopoliser le débat. Si nous avons soulevé le problème de l’inversion du fardeau de la preuve, je pense toutefois que nous nous sommes persuadés — et je pense que c’est la position du ministère — qu’il ne s’agissait pas d’une inversion du fardeau de la preuve au sens où vous venez de le dire, parce que c’est à la Couronne qu’il incombe d’établir l’absence de justification et d’excuse légale ou d’apparence de droit.

Même si telle n’est pas notre position, il s’agit d’une question liée à la preuve. Voilà essentiellement le problème. Je n’ai pour ma part pas observé de tendance selon laquelle les tribunaux n’acceptent pas l’inversion du fardeau de la preuve. Dans le droit tel qu’on le pratique, il existe, je pense, un principe de base selon lequel l’accusé est innocent tant et aussi longtemps que sa culpabilité n’a pas été établie. Cependant, on a à bon droit eu recours à l’inversion du fardeau de la preuve, et de telles mesures ont été jugées conformes à la Charte. Même si nous nous sommes posé des questions au départ, je pense que nous en étions à la fin venus à la conclusion qu’il s’agissait d’un recours approprié à l’inversion du fardeau de la preuve. Je ne suis même pas convaincue que nous ayons fini avec une inversion du fardeau de la preuve.

**M. Macklin:** Je vais faire appel à Mme Klineberg.

**Mme Klineberg:** Il fait peu de doute que les mots «s’il prouve qu’il» constituent en réalité une inversion du fardeau de la preuve. «S’il prouve qu’il» oblige l’accusé à prouver, suivant le principe de la prépondérance des probabilités, qu’un moyen de défense s’applique. Puisque, au terme d’un certain nombre de causes liées à la Charte, ce type de formulation a été jugé inconstitutionnel, le gouvernement a pris l’habitude de ne pas y recourir. Si, à la lumière de nos témoignages antérieurs, vous avez eu l’impression que ces mots ne constituaient pas une inversion du fardeau de la preuve, il y a probablement eu un malentendu, ce dont je vous prie de nous excuser.

Whether or not a reverse onus is unconstitutional will depend on the cases that decide it. The particular reverse onus in section 429(2) has been held by a court — I believe the gaming court — to be unconstitutional. However, where those words occur elsewhere in the code, each occasion of those words has to be looked at on its own merits. *Prima facie*, the words “where he proves that” would be a violation of the presumption of innocence under the Charter and the government would be given an opportunity to justify the violation of the presumption of innocence under section 1. I do not know that they are in the habit of doing that much any more.

Reverse onus has been held to be constitutional under section 16 of the Criminal Code — the mental disorder provisions — but that is quite a different case from normal, general, common law applicable defences such as colour of right, legal excuse. For instance, there is no reverse onus in the self-defence provisions or defence of property provisions. Mental disorder is a slightly different case, in which the government went to the effort of justifying that constitutional breach.

If I could move back to your previous point, Senator Andreychuk, you are persuasive in being concerned about whether or not existing case law will continue to be applied. I would argue that the current formulation that cross-references the defences in section 429(2) better achieves your objective than recreating the defences in a new clause 182.5. By cross-referencing section 429(2) I would submit that you send a much clearer indication to the courts that the case law under section 429(2) continues to apply because it is those very defences that you are saying are available. However, if you rewrite legal justification, excuse or colour of right in other sections of the code, then there is more of a question about whether case law under section 429(2) is carried with it or not. I would suggest that this way it is actually clearer, that all that old case law comes with.

**Senator Andreychuk:** I think our discussions yesterday clearly point out using words “as is relevant “ are not as clear as the way that we did it.

**Senator Joyal:** It could be argued in court. Somebody would have to decide what is relevant and what is not relevant.

**Senator Andreychuk:** Somebody would have to decide what is relevant according to which test, et cetera.

**Senator Beaudoin:** That is very basic.

La question de savoir si une inversion du fardeau de la preuve est ou non inconstitutionnelle sera fonction des causes à propos desquelles la question est tranchée. L'inversion du fardeau de la preuve en question, soit celui du paragraphe 429(2) a été jugée inconstitutionnelle par une cour — il s'agit, si je ne m'abuse, de la «gaming court». Cependant, là où ces mots se retrouvent dans le code, on doit chaque fois les examiner au mérite. À première vue, les mots «s'il prouve qu'il» constitueraient une violation de la présomption d'innocence au regard de la Charte, et le gouvernement aurait la possibilité de justifier la violation de la présomption d'innocence aux termes de l'article premier. À ma connaissance, il n'a plus beaucoup l'habitude de le faire.

On a jugé que l'inversion du fardeau de la preuve était constitutionnelle aux termes de l'article 16 du Code criminel — les dispositions qui touchent les troubles mentaux —, mais il s'agit d'une question sensiblement différente des moyens de défense normaux, et généraux applicables en common law, par exemple l'apparence de droit et l'excuse légale. À titre d'exemple, l'inversion du fardeau de la preuve ne s'applique pas aux dispositions touchant l'autodéfense ni la défense de la propriété. Les désordres mentaux constituent une affaire légèrement différente, où le gouvernement s'est donné la peine de justifier un manquement à la Constitution.

Permettez-moi, sénateur Andreychuk, d'en revenir au premier point que vous avez soulevé. Vous êtes convaincante lorsque vous affirmez que c'est le fait de savoir si la jurisprudence existante continuera ou non de s'appliquer qui vous inquiète. Pour ma part, je soutiendrais que la formulation actuelle, en vertu de laquelle les moyens de défense énoncés au paragraphe 429(2) font l'objet de renvois, est plus favorable à votre objectif que le fait de recréer les moyens de défense dans un nouvel article 182.5. En effectuant un renvoi au paragraphe 429(2), on envoie aux tribunaux un message beaucoup plus clair, me semble-t-il, c'est-à-dire que la jurisprudence relative au paragraphe 429(2) continue de s'appliquer puisqu'on affirme que ce sont ces moyens de défense-là qui existent. Si, en revanche, vous récrivez la justification légale, l'excuse ou l'apparence de droit dans d'autres articles du projet de loi, la question de savoir si la jurisprudence relative au paragraphe 429(2) s'applique ou non chaque fois se pose bien davantage. À mon avis, il est ainsi plus clair que la disposition s'accompagne de toute l'ancienne jurisprudence.

**Le sénateur Andreychuk:** Je pense que les discussions que nous avons eues hier montrent clairement que l'utilisation des mots «dans la mesure où ils sont pertinents» ne sont pas aussi clairs que ce que nous avions établi.

**Le sénateur Joyal:** On pourrait le soutenir devant un tribunal. Quelqu'un aurait alors à décider de ce qui est pertinent et de ce qui ne l'est pas.

**Le sénateur Andreychuk:** Quelqu'un aurait à décider ce qui est pertinent compte tenu de quel critère, et ainsi de suite.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est très fondamental.

**The Chairman:** I want to recognize the presence of some of our colleagues from the House of Commons: Mr. Janko Peric, Mr. John Efford. I believe we have with us as well Mr. Paul Steckle, Ms. Rose-Mary Ur, and Mr. Andrew Telegdi.

Welcome.

**Senator Smith:** In respect of this colour of right issue, I do not have the transcript of Mr. Mosley's evidence before us, however, I recall, when there was some discussion about specifically referring to colour of right, that he thought it could be problematic. As there is a great body of jurisprudence that exists, if you start specifically identifying it in one statute or one particular thing, some people might leap to the conclusion that it no longer applies in other situations where it has not been specifically referenced. I would invite you to enlarge on that, if my recollection is correct, as to whether that is a relevant concern.

**Mr. Macklin:** It definitely is a concern because every time that you do something, as Senator Andreychuk suggested, the judge always asks the question, what message is being sent in this particular case? That is why the preference would be not to have those references in there, but rather to rely upon the application of section 8(3) in its general application throughout the code. That was the original thought and the original plan.

Again, this is where you get into a conflict of trying to balance the individual's concerns with the effect. There are two different questions at hand: what is the effect of sections 8(3) or 429(2), and what, in fact, do we see as the concerns expressed by those who would view this section? This particular piece of legislation in its many forms has been around for two Parliaments. Obviously, a great deal of consideration has gone into the process.

The concerns of those who are seeking defences have been a very high level of concern throughout the debate on this issue. Based on what you recommended to us and what we adopted, we seem to have arrived — at least within those groups that are communicating with us — at a level of comfort that is acceptable to them, particularly those in the farming, fishing and medical research areas. Obviously, that was of some significant concern.

**Ms. Klineberg:** I cannot add much more than what Mr. Macklin has suggested, but yes, it certainly was a consideration. From the start, we were concerned that the very existence of 429(2) led to the concern that some people had that if we take the words away, the defences do not apply anymore. The department's position all along had been that the defences are still available. Therefore, the amendment that was made in the House of Commons cross-references the defences that are already there and avoids recreating another set of them. We would hope that will do something to alleviate the demand to do that the next time

**Le président:** Je tiens à souligner la présence de certains de nos collègues de la Chambre des communes: M. Janko Peric, M. John Efford. Je pense que nous comptons aussi parmi nous M. Paul Steckle, Mme Rose-Mary Ur et M. Andrew Telegdi.

Soyez les bienvenus.

**Le sénateur Smith:** En ce qui concerne la question de l'apparence de droit, je n'ai pas devant moi la transcription du témoignage de M. Mosley, mais je me souviens qu'il a dit croire, à l'occasion d'une discussion portant expressément sur l'apparence de droit, qu'il entrevoyait un problème. Comme il existe une jurisprudence abondante, certains, si on commence à la définir expressément dans une loi ou dans une disposition particulière, risquent de sauter à la conclusion que le principe ne s'applique pas dans d'autres situations où on n'y a pas expressément fait référence. J'aimerais, pour peu que mes souvenirs soient bons, savoir s'il s'agit ou non de préoccupations légitimes.

**M. Macklin:** Il s'agit à coup sûr d'une préoccupation parce que, chaque fois qu'on fait quelque chose, ainsi que le sénateur Andreychuk l'a laissé entendre, le juge se pose toujours la question suivante: quel message envoie-t-on dans ce cas particulier? Voilà pourquoi on préfère ne pas recourir à ces renvois dans ce cas-ci et s'en remettre plutôt à l'application du paragraphe 8(3) et à son application à tout le code. C'était l'idée et le projet initiaux.

Une fois de plus, on se retrouve face à un conflit, c'est-à-dire équilibrer les préoccupations des particuliers et l'effet. Deux questions différentes se posent: quel est l'effet des paragraphes 8(3) ou 429(2) et quelles sont, en réalité, les préoccupations que nous percevons chez ceux qui verront la disposition en question? Le projet de loi à l'étude et ses multiples incarnations ont été étudiés par deux Parlements. De toute évidence, le processus a fait l'objet d'un examen des plus poussés.

Tout au long du débat à propos de cet enjeu, les préoccupations des personnes soucieuses de prévoir des moyens de défense ont fait l'objet d'une très grande attention. Sur la foi de ce que vous avez recommandé et de ce que nous avons adopté, nous semblons en être arrivés — du moins aux yeux des groupes qui communiquent avec nous — à un niveau d'assurance acceptable pour ces personnes, en particulier celles du secteur agricole, de la pêche et de la recherche médicale. De toute évidence, il s'agissait là de préoccupations majeures.

**Mme Klineberg:** Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que M. Macklin a dit, mais il est certain qu'on a tenu compte de ces préoccupations. Dès le départ, nous avons craint que l'existence même du paragraphe 429(2) soit à l'origine de l'inquiétude qu'avaient certaines personnes, c'est-à-dire que le fait de supprimer les mots faisait en sorte que les moyens de défense ne s'appliquaient plus. Tout au long du débat, le ministère a soutenu que les moyens de défense s'appliquaient toujours. Par conséquent, on trouve dans l'amendement de la Chambre des communes des renvois aux moyens de défense qui existent déjà,

and the next time, and continue to give rise to the concern that if the words are not there the individual does not have a defence. We do not believe that to be true.

**The Chairman:** Mr. Macklin, I want to move on to one of the other amendments. Perhaps I could start by asking a question; and then any other senator who wishes to take part in the discussion can feel free to jump in. Senator Grafstein, did you want to add something first?

**Senator Grafstein:** It is not on this point; it is on the general issue. This just arose out of Mr. Macklin's last answer. I am not a member of this committee and I have just been apprised of this. Therefore, I may not be up to speed on the technical ramifications. You said that the farming, fishing and medical communities are satisfied. Are the people involved in ritual slaughters, the clerics from the Muslim community and the rabbis from the Jewish community satisfied and are the Aboriginals satisfied?

**Mr. Macklin:** The minister did address the Canadian Jewish Congress a little over a week ago. In discussions there, he felt he was able to assure the members of the Jewish community that the ritual processes would be permitted within the confines the bill as proposed, and that there would not be an issue. To my knowledge, no one has come back to suggest the contrary. While I have not specifically canvassed — and I do not know if the department has — I am not aware of anyone expressing concern to us from any of those groups that the bill, in its present form, will cause difficulty in that regard.

**The Chairman:** This perhaps leads to the question I was going to ask about 182.2(1)(c). Justice officials told us when we began our inquiry that this bill did not create any new law. In fact, its intent and purpose was to increase the penalties for those people who were cruel to animals, which is a policy and a philosophy that this committee wholly endorses and supports. However, when we look at 182.2(1)(c), we see that the bill does create a new law. It reads: "Every one commits an offence who wilfully or recklessly kills an animal without lawful excuse." That is not in the old bill.

There were two provisions for killing animals in the old bill — one for animals kept for commercial purposes and one for domestic animals. This creates a new offence for killing wild animals. Justice officials told us that once an individual committed this offence, he or she could then rely on the second part of the phrase that said you could do it with a lawful excuse.

tout en évitant de créer une nouvelle série de moyens de défense. Nous espérons que cela aura pour effet d'atténuer le besoin de faire la même chose la fois suivante et la fois d'après, ce qui continuerait de faire naître les inquiétudes selon lesquelles l'absence des mots fait en sorte que la personne n'a pas de moyens de défense. Nous ne croyons pas que cela soit vrai.

**Le président:** Monsieur Macklin, je veux passer aux autres amendements. Peut-être pourrais-je commencer par poser une question; puis d'autres sénateurs souhaitant participer aux débats pourront intervenir. Sénateur Grafstein, vous vouliez d'abord ajouter quelque chose?

**Le sénateur Grafstein:** Ce n'est pas à ce sujet; je veux soulever une question générale. C'est la dernière réponse de M. Macklin qui me l'a inspirée. Je ne suis pas membre du comité, et je viens tout juste d'être mis au courant des enjeux. Il est possible que je ne sois pas au courant des ramifications techniques. Vous avez dit que les agriculteurs, les pêcheurs et les chercheurs du monde médical sont satisfaits. Les personnes qui se livrent à des abattages rituels, les clercs de la communauté musulmane et les rabbins de la communauté juive sont-ils satisfaits? Les Autochtones sont-ils satisfaits?

**M. Macklin:** Le ministre a pris la parole devant le Congrès juif canadien il y a un peu plus d'une semaine. Dans le cadre de ces discussions, il croit être parvenu à rassurer les membres de la communauté juive: aux termes de la loi, les procédures rituelles seront autorisées, et il n'y aura pas de problème. À ma connaissance, personne n'a affirmé le contraire. Je n'ai pas fait de sondages particuliers — j'ignore si le ministère l'a fait -, mais je ne connais personne de l'un ou l'autre de ces groupes qui dit craindre que le projet de loi, dans sa forme actuelle, posera les problèmes de cette nature.

**Le président:** Voilà qui me conduit peut-être à la question que j'allais poser au sujet de l'alinéa 182.2(1)(c). Des représentants du ministère de la Justice nous ont dit, au début de notre étude, que le projet de loi n'entraînerait pas la création de nouvelles dispositions. En fait, il visait à rendre plus sévères les pénalités imposées aux personnes qui font preuve de cruauté envers les animaux, soit une politique et une philosophie que le comité approuverait et appuierait. À l'examen de l'alinéa 182.2(2)(c), on constate cependant que le projet de loi crée une nouvelle disposition. En effet, il se lit comme suit: «Commet une infraction quiconque, volontairement ou sans se soucier des conséquences de son acte, tue un animal sans excuse légitime». Ce n'est pas dans l'ancien projet de loi.

Dans l'ancien projet de loi, on trouve deux dispositions concernant le fait de tuer des animaux — l'une concerne les animaux élevés à des fins commerciales, et l'autre, les animaux domestiques. La disposition que je viens de citer crée une nouvelle infraction en rapport avec le fait que de tuer un animal sauvage. Des représentants du ministère de la Justice nous ont dit que la personne qui se rend coupable d'une telle infraction peut ensuite invoquer la deuxième partie de la phrase qui dit qu'on peut le faire avec une excuse légitime.

In ordinary circumstances, we would tend to think that, for example, if a hunter in Newfoundland was out shooting moose — and doing it lawfully with a proper permit, in a proper area and at the proper time of the year — that would be a lawful excuse. However, we raised with Justice officials the prospect of *R. v. Jorgensen*, in which Justice Sopinka said that the use of a provincial permit is not valid when it comes to breaching a federal statute such as the Criminal Code.

That is why we explored in great detail with department officials why that section was in there. We were told the purpose of the section was to include the unnecessary killing of an animal, which they did not feel was covered in 182.2(1)(a), which says, “...caused unnecessary pain, suffering or injury to an animal.” Some of us feel the ultimate injury would be the death of the animal and it is covered there. However, to appease Justice officials — and not to create new law — we proposed an amendment that would add “unnecessary death” as well, and thereby import all of the defences set out in the *Menard* case by Justice Lamer.

Now we feel that, without any real reason, the Commons has just completely and totally rejected that reasoning.

**Mr. Macklin:** To the best of my understanding, there have been two defences involved. One is causing unnecessary pain and the other is killing without lawful excuse. I believe those two have been in existence and that, in fact, we are just codifying them in this fashion. As to what the department said before, I would defer to Ms. Klineberg to respond to that question.

**The Chairman:** To clarify, Mr. Macklin, no one takes issue with the fact that you are not permitted to kill an animal in a vicious or mean or cruel fashion. That is not the issue. The issue here is that, if people who are going about their ordinary normal business of killing animals in ways that are permissible, such as hunting, they could find themselves in trouble if they wave their provincial permit as their lawful excuse. Justice department officials told us as well not to worry about that because it is a common law right to hunt.

However, if we codify the offence and call it now a criminal offence in the Criminal Code, I would not be too comfortable relying on common law defence for something that has now been codified.

**Mr. Macklin:** I will let Ms. Klineberg respond for the department.

**Senator Adams:** Ms. Klineberg has been here five or six times as a witness. It is like listening to a broken record with the officials who were here. She is a lawyer, she has been telling us the same thing. We are not going anywhere. We heard that thing is on the records and everything. I think the only thing we should do right now is let them tell us why.

Dans des circonstances ordinaires, nous aurions tendance à penser, par exemple, que le chasseur de Terre-Neuve qui tue un orignal — et qui, ce faisant, respecte la loi, c'est-à-dire qu'il possède un permis en bonne et due forme et qu'il se trouve dans une région où la chasse est permise à une époque de l'année où elle l'est — a une excuse légitime. Cependant, nous avons soulevé auprès des représentants du ministère de la Justice l'application possible de l'arrêt *R. c. Jorgensen*, dans lequel le juge Sopinka a affirmé qu'on ne peut invoquer l'utilisation d'un permis provincial à la suite d'une infraction aux termes d'une loi fédérale, comme le Code criminel.

Voilà pourquoi nous avons étudié en détail avec ces représentants la présence de la disposition dans le projet de loi. On nous a dit qu'elle avait pour but d'inclure le fait de tuer un animal sans nécessité, aspect qui, selon eux, n'était pas visé par l'alinéa 182.2(1)a), où on lit: «...causée une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité». Certains d'entre nous sont d'avis que la mort de l'animal constitue la blessure ultime et que cet aspect est touché ici. Cependant, pour rassurer les représentants du ministère de la Justice — sans pour autant créer une nouvelle disposition —, nous avons proposé un amendement ayant pour effet d'ajouter aussi les mots «mort sans nécessité», ce qui aurait pour effet d'importer tous les moyens de défense définis par le juge Lamer dans l'arrêt *Menard*.

Les Communes, sans vraiment de raison, ont catégoriquement et totalement rejeté ce raisonnement.

**M. Macklin:** Au meilleur de ma connaissance, deux moyens de défense étaient en cause. L'un concerne le fait de causer une douleur sans nécessité, et l'autre, celui de tuer sans excuse légitime. Je crois que les deux existent déjà et que, en fait, nous ne faisons que les codifier de cette façon. Quant à ce que le ministère a dit auparavant, je vais laisser à Mme Klineberg le soin de répondre à la question.

**Le président:** Pour que tout soit bien clair, monsieur Macklin, personne ne conteste le fait qu'il est interdit de tuer un animal de façon sauvage, méchante ou cruelle. Là n'est pas le problème. Le problème, c'est que des personnes qui, dans le cadre de leurs activités ordinaires normales, tuent les animaux par des moyens autorisés, par exemple la chasse, risquent d'avoir des ennuis si elles brandissent leur permis provincial à titre d'excuse légitime. Des représentants du ministère de la Justice nous ont dit de ne pas nous en faire à ce sujet parce que le droit de chasser est reconnu en common law.

Si, en revanche, nous codifions l'infraction et que nous en faisons une infraction pénale au Code criminel, je ne serais pas trop à l'aise à l'idée de me fier à une défense en common law pour une infraction désormais codifiée.

**M. Macklin:** Je vais laisser à Mme Klineberg le soin de répondre au nom du ministère.

**Le sénateur Adams:** Mme Klineberg a déjà comparu devant nous à cinq ou six reprises. À écouter les représentants du ministère, on a l'impression d'un disque qui saute. À titre d'avocate, elle nous a répété la même chose. Nous n'allons nulle part. Ce qu'on nous a dit figure au compte rendu. Je pense que la seule chose qu'il leur reste à faire, c'est de me dire pourquoi.

**The Chairman:** Mr. Macklin, I appreciate the fact that for some technical matters you will definitely need to rely on officials. I have no problem with that and I do not think any senators do. To address Senator Adams' problem, I will ask you a specific question about how you dealt with this in the House of Commons.

One of the points you made with respect to this amendment was that the use of the term "unnecessary death" was illogical and would lead to confusion. Perhaps you would like to comment on that?

**Mr. Macklin:** Most of the groups of interest have been trying to prevent us from making amendments that change, from their perspective, the way in which they have felt comfortable in the past. They find that there has been judicial interpretation of the various phrases and words.

With regard to this particular section and the reference to "unnecessary," unnecessary has been used in reference to pain. It means "no more pain than necessary," taking into account the objective sought. That is generally how it has been interpreted.

Once you take a term within that section and recreate it descriptively, obviously it is open for new interpretation, or some transference of the original interpretation relating to pain. The transference in this case simply does not work in terms of "unnecessary" pain because the only relevant question is whether there was a good reason for killing. We felt that if you wanted to carry as much of the meaning as possible in that section, the transference of "unnecessary," did not carry it. It is not necessarily something that would follow in a natural course of interpretation.

**The Chairman:** The problem that we had, Mr. Macklin, is that the word "unnecessary" actually imports the defences that one would normally rely on from the *Menard* case, as set out by Mr. Justice Lamer. The word "unnecessary" was not put in there out of the blue, it was put in specifically for that purpose.

I also wanted to ask was how do you feel the *Jorgensen* decision, granted it was a case regarding distribution of pornography where a retailer had permission from the Province of Ontario to distribute it. He was prosecuted and a federal court judge said he could not use a provincial licence to do that because it breached a federal code.

**Mr. Macklin:** In this case, I would like to refer to Ms. Klineberg for the response because of its technical nature and the fact that the argument was made that it is a departmental issue as represented to you.

**The Chairman:** Have you given any thought to whether it was necessary to include a whole new defence of killing an animal, and why it is there?

**Le président:** Monsieur Macklin, je me rends compte que vous allez devoir faire appel à des représentants pour certaines questions techniques. Cela ne me pose pas de problème, et je crois qu'il en va de même pour les autres sénateurs. Pour en revenir au problème du sénateur Adams, je vais vous poser une question précise sur la façon dont vous avez abordé la question à la Chambre des communes.

L'un des points que vous avez soulevés en rapport avec le présent amendement, c'est que l'utilisation de l'expression «causer la mort sans nécessité» était illogique et prêtait à confusion. Peut-être pourriez-vous faire quelques commentaires à ce propos?

**M. Macklin:** La plupart des groupes d'intérêts ont tenté de nous empêcher de faire des amendements qui, de leur point de vue, ont pour effet de modifier la situation dans laquelle ils se sentent à l'aise. Ils estiment que les expressions et mots divers ont fait l'objet d'interprétations judiciaires.

En ce qui concerne cette disposition en particulier et l'allusion à la notion de «sans nécessité», on a utilisé «sans nécessité» en relation avec la douleur. Compte tenu de l'objectif recherché, elle signifie «plus de douleur que nécessaire». C'est généralement ainsi qu'on a interprété les choses.

Une fois qu'on prend une expression et qu'on la recrée à titre descriptif, elle devient de toute évidence ouverte à de nouvelles interprétations ou à certains transferts de l'interprétation initiale concernant la douleur. Dans ce cas-ci, le transfert ne fonctionne simplement pas du point de vue du fait de causer de la douleur «sans nécessité» puisque la seule question pertinente est de savoir si on avait une bonne raison de tuer. Aux fins d'application de la plus grande partie possible de cette disposition, nous avons jugé que le transfert de la notion de «sans nécessité» ne faisait pas l'affaire. Ce n'est pas une notion qui surgirait nécessairement dans le cours naturel d'une interprétation.

**Le président:** Le problème, monsieur Macklin, c'est que les mots «sans nécessité» importent effectivement les moyens de défense auxquels on ferait normalement appel à la suite de l'arrêt *Menard*, selon le juge Lamer. Les mots «sans nécessité», n'ont pas été utilisés là au hasard; on les y a mis à cette fin précise.

Je voudrais aussi vous demander ce que vous pensiez de la l'arrêt *Jorgensen*. Il s'agit, je vous le concède, d'une affaire qui concerne la distribution de matériel pornographique, laquelle impliquait un détaillant autorisé à faire de la distribution par la province de l'Ontario. Il a fait l'objet de poursuites, et un juge de la Cour fédérale a statué qu'il ne pouvait invoquer un permis provincial puisqu'il avait enfreint un code fédéral.

**M. Macklin:** Dans ce cas, je préférerais m'en remettre à Mme Klineberg pour la réponse, étant donné qu'elle est de nature technique et qu'on a établi qu'il s'agit d'une question ministérielle.

**Le président:** Avez-vous réfléchi à la nécessité d'inclure un moyen de défense entièrement nouveau pour le fait de tuer un animal? Vous êtes-vous demandé pourquoi il était dans le projet de loi?

Our problem was this new offence attached with it: If you go out and kill a wild animal, you have committed a crime. If anyone charges you, you can go the next step and say you had a lawful excuse. Would it not have been covered under section 182(1)(a), where it says you cannot cause unnecessary injury? Would not the unnecessary death of an animal be the ultimate injury?

**Mr. Macklin:** It would be the ultimate injury, of course. Someone in this particular case could kill an animal without any pain that is beyond what was necessary. I think it creates a separate and distinct offence and does not necessarily get us into the question of trying to determine pain application in this case — in other words, trying to find gradients of pain. It is rather clear: If you kill the animal, do it in the most humane way possible and have a lawful excuse, you do not have to go through the process of dealing with the evidence required for section 182.2(1)(b).

**The Chairman:** Before we go to Senator Cools perhaps Ms. Klineberg can comment on the issue of *Jorgensen*.

**Ms. Klineberg:** You are absolutely right in your understanding of *Jorgensen* that the piece of paper that comes from the province is not, in itself, a legal excuse. The fact that the piece of paper from the province is not a legal excuse does not mean that there is no legal excuse. All *Jorgensen* stood for was that that piece of paper, in and of itself, was not a “get out of jail free card.”

However, there is absolutely no bar to an accused person raising anything else they might like to argue as a legal excuse. A common law right to hunt goes back eons.

**The Chairman:** We have already canvassed that. If you codify the offence how can you rely on a common law defence?

**Ms. Klineberg:** It would take a clear, stated intent from Parliament to codify that hunting is not a lawful activity.

**The Chairman:** We just said it here, killing an animal is an offence.

**Ms. Klineberg:** Killing an animal without a lawful excuse.

**The Chairman:** The lawful excuse does not work because of *Jorgensen*, but then you rely on your common law right, but you have codified the offence and now you want to rely on a common law defence?

**Ms. Klineberg:** There is an offence in the Criminal Code now that says “wilfully” killing cattle is an offence. That takes place every day in hundreds of farms across the country. There are ways of bringing in common law defences, understandings of what excuses are for doing something that looks on its face like a crime. Wilfully killing cattle, in itself, is not the end of story because you have a legal justification to do it.

Notre problème avait trait à la nouvelle infraction attachée à la disposition: la personne qui tue un animal sauvage a commis un crime. Si on vous poursuit, vous pouvez passer à l'étape suivante et dire que vous aviez une excuse légitime. L'alinéa 182(1)a), où on dit qu'on ne peut causer une blessure sans nécessité, n'aurait-il pas suffi? La mort sans nécessité d'un animal ne constitue-t-elle pas la blessure ultime?

**M. Macklin:** Il s'agirait, bien entendu, de la blessure ultime. Dans ce cas particulier, quelqu'un pourrait tuer un animal sans lui causer de douleur allant au-delà de ce qui est nécessaire. Je pense qu'on crée ainsi une infraction séparée et distincte, sans qu'on doive nécessairement déterminer l'application de la douleur dans ce cas particulier — en d'autres termes, tenter d'établir des degrés de douleur. C'est plutôt clair: si vous tuez l'animal, faites-le de la façon la plus humaine possible et assurez-vous d'avoir une excuse légitime, et vous n'aurez pas à passer par la procédure d'établissement de la preuve prescrite à l'alinéa 182.2(1)b).

**Le président:** Avant de passer au sénateur Cools, peut-être Mme Klineberg pourrait-elle faire un commentaire au sujet de l'arrêt *Jorgensen*.

**Mme Klineberg:** Votre compréhension de l'arrêt *Jorgensen* est tout à fait exacte. Le fait de brandir un document provincial ne constitue pas en soi une excuse légitime. Le fait que le document en question délivré par la province ne constitue pas une excuse légitime ne veut toutefois pas dire qu'il n'y a pas d'excuse légitime. Tout ce que dit l'arrêt *Jorgensen*, c'est que le document ne constitue pas en soi l'échappatoire permettant d'éviter la prison.

Cependant, absolument rien n'empêche un accusé d'invoquer d'autres arguments pouvant servir d'excuse légitime. Le droit de chasser reconnu en common law remonte à des lustres.

**Le président:** Nous avons déjà fait le tour de cette question. Si l'infraction est codifiée, comment s'en remettre à une défense en common law?

**Mme Klineberg:** On ne pourrait codifier que la chasse ne constitue pas une activité légitime que si le Parlement affirmait clairement que telle est son intention.

**Le président:** Nous venons tout juste de dire ici: le fait de tuer un animal est une infraction.

**Mme Klineberg:** Le fait de tuer un animal sans excuse légitime.

**Le président:** L'excuse légitime ne fonctionne pas à cause de *Jorgensen*. Mais il faut alors s'en remettre au droit en common law, mais vous allez codifier l'infraction. Et voilà que vous voulez vous en remettre à une défense en common law?

**Mme Klineberg:** Dans le Code criminel, on précise que le fait de tuer «volontairement» des bestiaux constitue une infraction. Pourtant, on le fait tous les jours dans des centaines d'exploitations agricoles du pays. Il y a des façons d'invoquer des moyens de défense en common law, des interprétations permettant d'excuser des actes qui, en soi, ont l'apparence de crimes. Le fait de tuer volontairement des bestiaux ne constitue pas en soi la fin de l'histoire puisqu'on a une justification légale de le faire.

In the same way, killing a wild animal is not the end of story. Parliament has gone the extra distance of putting, “without legal excuse” in the offence provision. It colours what the offence is. It is not, straight-out, a codification of a crime of killing animals, period, end of story.

The killing is qualified by “without a legal excuse” and I would submit that is not the same thing as codifying killing wild animals, as you are suggesting. It is nuanced and builds on the same type of wording in the Criminal Code now. Killing animals kept for a lawful purpose without a lawful excuse. That lawful excuse covers euthanasia; it covers the terminating of research animals.

**The Chairman:** I do not think we have heard anything different from what you said before, Ms. Klineberg. I guess we will have to agree to disagree on that one.

**Senator Andreychuk:** I continue to hear that we have a new offence and it has lawful excuse, and that that is not new because we have had lawful excuse in the definition. Once you put in a new offence with those words, you cannot naturally draw that lawful excuse will have the same meaning.

That is the point that we continue not to seem to get answered. It seems to be dismissed that it could never have the interpretation that we are putting to it. Well, with respect, that is the department’s opinion. I have no idea why the House of Commons bought that opinion, because it is not the definitive answer in court. One would hope, but one cannot rely on it. What we were doing was greater certainty.

**Senator Cools:** I would like to welcome Mr. Macklin here. It is very unusual for me to have Mr. Macklin before a committee. I welcome him and say it is always a pleasure to have fellow Ontarians at committee. Many members will not know, but Mr. Macklin replaced Christine Stewart as a member after she retired from big “P” politics.

I would also like to that on this committee we feel a little deprived of parliamentary and ministerial debate. The minister has not had a fulsome and lengthy debate with us on this matter. There are huge numbers of questions that we have wanted answered. I thought it was unfortunate that the minister did not come previously. What is happening here, perhaps, is that you may be getting the brunt of some of those unanswered questions. You could say we have been pining or longing for an exchange with a minister.

To add to that, in respect of what Senator Adams had to say a few moments ago, we have heard from the department’s lawyers quite exhaustively on several occasions.

An additional fact to that is that today, this meeting, however, is not about the department’s position. Mr. Macklin, you were asked to appear here not so much in your ministerial capacity as

De la même façon, tuer un animal sauvage n’est pas la fin de l’histoire. Le Parlement a pris une précaution additionnelle en assortissant la disposition où est définie l’infraction des mots «sans excuse légitime». Cela a pour effet de nuancer l’infraction. Il ne s’agit pas d’une codification directe faisant une infraction du fait de tuer des animaux, un point c’est tout.

On assortit la disposition des mots «sans excuse légitime», et je suis d’avis que cela n’équivaut pas à codifier le fait de tuer des animaux sauvages, comme vous le laissez entendre. La disposition est nuancée et s’inspire de formulations qu’on trouve aujourd’hui dans le Code criminel. Tuer des animaux élevés à des fins légitimes sans excuse légitime. Le fait d’euthanasier des animaux ou de tuer des animaux utilisés à des fins de recherche est visé par la notion d’excuse légitime.

**Le président:** Madame Klineberg, je ne crois pas avoir entendu quoi que ce soit de nouveau par rapport à ce que vous avez déjà dit. Je suppose que nous allons devoir nous entendre pour ne pas nous entendre à ce sujet.

**Le sénateur Andreychuk:** Je continue d’entendre dire qu’il y a une nouvelle infraction et qu’il y a la notion d’excuse légitime, ce qui n’a rien de nouveau, parce que la notion d’excuse légitime fait partie de la définition. Une fois qu’on introduit une nouvelle infraction en ces termes, on ne peut induire naturellement que l’excuse légitime aura la même signification.

Voilà la question à laquelle on semble incapable de nous répondre. On semble laisser croire qu’on ne pourrait jamais y prêter une telle interprétation. Eh bien, soit dit en passant, en tout respect, c’est l’opinion du ministère. Je ne m’explique pas du tout comment la Chambre des communes en est arrivée à une telle opinion puisqu’il ne s’agit pas de la réponse définitive devant la Cour. On peut l’espérer, mais on ne peut pas y compter. Nous cherchions simplement à clarifier les choses.

**Le sénateur Cools:** Je tiens à souhaiter la bienvenue à M. Macklin. Pour moi, il est très inhabituel de l’accueillir devant un comité. Je lui souhaite la bienvenue et je lui dis que c’est toujours avec plaisir que je retrouve des concitoyens de l’Ontario au comité. De nombreux membres ne le savent peut-être pas, mais M. Macklin a remplacé Christine Stewart à titre de député une fois qu’elle s’est retirée de la politique avec un grand «P».

Je tiens aussi à dire que, au sein du comité, nous nous sentons un peu privés de débat parlementaire et ministériel. Le ministre n’a pas débattu en long et en large de cette question avec nous. Il y a un très grand nombre de questions auxquelles nous souhaitions obtenir réponse. J’estime qu’il est malheureux que le ministre ne soit pas venu auparavant. Vous risquez peut-être de faire les frais du gros des questions qui demeurent sans réponse. Dites-vous que nous attendons depuis longtemps l’occasion d’échanger avec un ministre.

Par ailleurs, et j’en reviens à ce que le sénateur Adams a dit il y a quelques instants, nous avons entendu les avocats du ministère s’exprimer abondamment à quelques reprises.

S’ajoute à cela le fait que la réunion d’aujourd’hui ne concerne pas la position du ministère. Si on vous a invité ici, monsieur Macklin, c’est moins à titre de ministre que de député de la

in your House of Commons capacity, because what is before us is a decision of the House of Commons, a message from the House of Commons. In actual fact, chairman, Ms. Klineberg has no constitutional authority here to speak for the mind of the House of Commons. She is free to advise —

**The Chairman:** Senator Cools, if I may, the committee has every right, constitutionally and otherwise, to bring whatever witnesses it wants before it. Mr. Macklin indicated to me at the beginning of the meeting, before the meeting started, that he would have Ms. Klineberg to assist him with some of the more technical details of the matter. I do not think you are going anywhere with this. Do you have a question?

**Senator Cools:** I was midstream of a sentence, chairman. I was saying that the constitutional position of the appearance today is different from previous ones because of what we are trying to glean here. We know very well the position of the department and the position of the minister. What we are trying to glean here is the nature of the disagreement between the House of Commons and us. That is the reference that is before this particular committee. I would just ask if we can speak in that vein, because any insights that you can give to us are helpful.

I am sure Mr. Macklin knows this bill has been burdened with all manner of difficulty for a long time. I have no doubt that he is interested in relieving some of those difficulties.

In respect of the questions that our chairman has raised in relation to amendment no. 2, we had quite a substantial debate in this place about it. What we were trying to do in that amendment — which the House of Commons rejected, and which is what I am trying to discover — was to mitigate this new provision that essentially was now creating a blanket prohibition against killing animals. That is totally new. That is what the chairman was just saying when he referred to this as a “new law and a new provision.”

If you had a chance to look at the testimony, we had quite a lengthy exchange on these matters with Mr. Mosley. At the time, we made reference to the report of the Law Reform Commission, which recommended against a blanket prohibition against killing animals. There was quite a lengthy exchange in that committee, because our concern was that this new provision is part of a new conceptual framework and a new legal framework and it also a new structure in the Criminal Code. It is not helpful, I think, or sufficient to say that that major change could occur and the old system of the common law with the historical rights of hunting and enjoying the bounties of nature would stay constant. It is not possible that everything around the situation can change and that one element remains static.

Chambre des communes puisque c'est une décision, un message de la Chambre des communes, que nous avons devant nous. Dans les faits, monsieur le président, Mme Klineberg n'a aucune autorité constitutionnelle d'exprimer la volonté de la Chambre des communes. Elle est libre de fournir des conseils...

**Le président:** Avec votre permission, Cools, le comité a tous les droits, constitutionnels et autres, de convoquer tout témoin qu'il lui plaît d'entendre. Au début de la réunion, avant même qu'elle ne débute, M. Macklin m'a informé du fait qu'il avait demandé à Mme Klineberg de lui venir en aide en rapport avec certains détails plus techniques du projet de loi. Je ne crois pas que ce genre de raisonnement vous mène nulle part. Vous aviez une question?

**Le sénateur Cools:** Monsieur le président, vous m'avez interrompue au beau milieu d'une phrase. Ce que je voulais dire, c'est que la position constitutionnelle de la comparution d'aujourd'hui est différente de celle des comparutions précédentes en raison des éléments que nous cherchons à recueillir ici. Nous connaissons très bien la position du ministère et celle du ministre. Ce que nous cherchons à comprendre ici, c'est la nature du désaccord entre la Chambre des communes et nous. Voilà la question qui se pose au comité. Je me demandais simplement si nous pourrions orienter la conversation dans ce sens puisque tout renseignement que vous nous communiquerez est susceptible de nous rendre service.

Je suis certaine que M. Macklin est au courant du fait que le projet en question fait l'objet depuis longtemps de toutes sortes de difficultés. Je suis convaincue qu'il a à cœur de remédier à certaines de ces difficultés.

En ce qui concerne les questions que notre président a soulevées à propos de l'amendement n° 2, nous avons eu à cet endroit-ci un débat considérable à ce sujet. Ce que nous cherchions à faire au moyen de cet amendement — que la Chambre des communes a rejeté, et c'est précisément ce que je cherche à comprendre —, c'était d'atténuer la portée de cette nouvelle disposition qui, essentiellement, crée une interdiction générale de tuer les animaux. C'est totalement nouveau. C'est ce que le président disait en parlant d'une nouvelle loi et d'une nouvelle disposition.

Si vous avez eu l'occasion d'examiner les témoignages, vous savez que nous avons eu un long échange avec M. Mosley sur ces questions. À l'époque, il a fait référence au rapport de la Commission de réforme du droit, dans lequel on recommandait une interdiction générale du fait de tuer des animaux. Il y a eu à ce propos un long débat au comité: en effet, nous craignons que la nouvelle disposition ne s'inscrive dans un nouveau cadre conceptuel, un nouveau cadre juridique et aussi une nouvelle structure du Code criminel. À mon avis, il n'est ni utile, ni suffisant de dire que, en dépit d'un tel changement majeur, l'ancien système de common law avec les droits historiques de chasse et de jouissance des largesses de la nature n'avait pas bougé. Il n'est pas possible que tout change à propos de telle ou telle situation et qu'un élément unique demeure stable.

This is such a small amendment — killing an animal without lawful excuse. There is no doubt in my mind that there are numerous people whose lifestyles will be affected by that. As the conceptual framework around this bill has indicated, it is the new legal landscape where a new species of beings called “animals” are being created in a new place in the Criminal Code. In our wisdom, we thought that to delete that particular line would help protect the numerous persons about whom we were concerned.

I think we share your concerns, Mr. Macklin, that we have moved into a different and an improved era in terms of treatment of animals. However, one would not want to see a farmer who has had an epidemic of rabbits on his property and who set out to cull them be charged because for that reason.

Mr. Macklin, you must be mindful that we have voted on many laws. I have no doubt about the new culture that is attempting to emerge in this country where every single gun is banned and where hunting is no longer a socially acceptable activity and so on. We hear this a lot here.

Also, Mr. Macklin, I made it my business to read some of the propaganda around the creation of this bill and what has been said —

**The Chairman:** Excuse me, Senator Cools. In the interests of time — and we will come back to that if you want — can we get to the question?

**Senator Cools:** My question is, what was in the mind of the members of the House of Commons when they chose to reject that particular amendment that we made in terms of removing the blanket prohibition? We wanted to protect — for both Aboriginals and ordinary non-Aboriginals — those ancient historical rights to enjoy the bounty of nature, as Mr. Justice Lamer laid out in *Menard*. That was in the minds of the committee members and the Senate when it adopted our proposition.

**Mr. Macklin:** Thank you, senator. First, I do not believe that all guns are banned or that we are in that position. I truly hope not.

**Senator Cools:** Not yet.

**Mr. Macklin:** I would like to believe not. With respect to reflecting on your comments, clearly we are looking forward to a day when we do not have incidents such as occurred in my particular riding, which was one of the prompting factors to get this back on the program. A young man, in a village called Bewdley, decided to drag a dog behind his truck and wore the pads off the feet of that dog. It was a terrible incident.

All of us are here trying to go forward on the substantive issue: How do we deal with those who would mistreat animals? I understand that you want to ensure — and I think we all want to ensure — that those who deal with animals in lawful ways can pursue dealing with their animals. In those processes, they have to

Il s’agit d’un si petit amendement — tuer un animal sans excuse légitime. Dans mon esprit, il ne fait aucun doute que le mode de vie de nombreuses personnes sera touché par cette disposition. Comme le montre le cadre conceptuel du projet de loi, il s’agit du nouvel environnement juridique dans lequel on crée, dans une nouvelle section du Code criminel, une nouvelle espèce appelée «animaux». Sagement, nous nous sommes dit que le fait de supprimer cette ligne en particulier aurait pour effet de protéger les nombreuses personnes dont le sort nous préoccupait.

Je pense que nous sommes d’accord avec vous, monsieur Macklin, pour dire que nous en sommes arrivés à une ère différente et plus humaine en ce qui concerne le traitement des animaux. Cependant, on ne voudrait pas qu’un agriculteur qui se met à abattre des lapins qui prolifèrent dans des proportions épidémiques sur sa propriété fasse l’objet de poursuites pour ce motif.

Monsieur Macklin, vous devez savoir que nous avons voté sur de nombreuses lois. Je n’ai pour ma part aucun doute à propos de la nouvelle culture dont on cherche à doter le pays, où toutes les armes sont interdites et où la chasse n’est plus considérée comme une activité socialement acceptable, et ainsi de suite. On nous le répète souvent ici.

De même, monsieur Macklin, je me suis donné pour tâche de lire une bonne part de la propagande qui entoure la création du projet de loi et de ce qui a été dit...

**Le président:** Pardonnez-moi, sénateur Cools. Dans l’intérêt de gagner du temps — et nous y reviendrons si vous le voulez —, pourriez-vous en venir à la question?

**Le sénateur Cools:** Ma question est la suivante: dans quel état d’esprit les députés de la Chambre des communes étaient-ils lorsqu’ils ont choisi de rejeter l’amendement que nous avons fait en supprimant l’interdiction générale? Nous voulions protéger — à l’intention des Autochtones et des non-Autochtones ordinaires — d’anciens droits historiques de jouir des largesses de la nature, comme le juge Lamer l’a indiqué dans *Menard*. C’est dans cet état d’esprit que les membres du comité et le Sénat ont adopté notre proposition.

**M. Macklin:** Merci, sénateur. D’abord et avant tout, je ne crois pas que toutes les armes soient interdites ni que nous nous trouvions dans une telle situation. J’espère sincèrement que non.

**Le sénateur Cools:** Pas encore.

**M. Macklin:** Je me plais à croire qu’il n’en est rien. En ce qui concerne vos commentaires, il est certain que nous attendons avec impatience le jour où il n’y aura plus d’incidents comme celui qui s’est produit dans la circonscription. C’est l’un des incidents à l’origine de notre décision de revenir sur ce programme. Un jeune homme, dans un village appelé Bewdley, a décidé de tirer un chien derrière son camion et a littéralement usé les coussinets sous les pattes de l’animal. C’était un terrible incident.

Nous cherchons tous ici à en venir au fond du problème: que faire de ceux qui maltraitent des animaux? Je comprends que vous teniez — et je crois que nous sommes tous d’accord — à ce que les personnes qui utilisent les animaux de façon légitime puissent continuer de le faire. Dans le cadre de ces procédures, ces

deal with the death of those animals. We want to make it clear as to how that can happen. We are trying, of course, to define a humane way of dealing with that. If the process being undertaken is not humane, obviously under section 182.2(1)(b) consideration will be given to prosecution.

If you are trying to capture the feeling and the flavour of the action taken by the other place, you should know that members there are of the belief that, within this country, we have lawful ways of dealing with all of the accepted professional and industrial practices that we have. Those practices also form a changing target. In other words, science improves; methods improve. I think back to my days on the farm. Our methods for dehorning and doing certain other functions on the farm have changed in some ways changed over time with the advent of new mechanisms and anaesthetics, et cetera.

As we look through the question, we must define the limits that will be placed and we must clearly define the other acts that one can perform. That is, the lawful excuses must be set out. Can both of our Houses ever establish definitively something that the courts will only interpret in one way? I suggest is that reasonable people will differ. We will never have an absolute answer to satisfy everyone. Within the House, we are of the belief that lawful excuse will include all of the normal processes that would have historically been protected under common law defences.

We believe that lawful excuse is basic to our Criminal Code and it follows logically that it should apply to these sections. It is not unreasonable to go further and insert a clause to reflect that belief. That is why we, too, and the committee in the other place, chose to find some means of bringing that forward.

We always try to find a balance. In going forward, we want to protect as much of the past as we can. Yet, we want to be as clear as we can. As part of the process, to some extent it was good to see the clarity the Senate amendment brought to the definition of "animal." You brought clarity there; there is no question about that. In the other place, of course, they looked at an expanded version to cover future changes in science and the understanding of animals. However, for greater certainty, you made a great point, as far as I am concerned, with respect to the definition of "animal." Both sides are trying to ascertain that historic defences are available.

I have represented as well as one can the position of the House and members' feelings. In other words, there is historical lawful excuse. How should the law express that? It is expressed by incorporating a defence, whether it is section 8(3) or 429(2). Section 8(3) was thought to be broader by the House, but it is up to each one's interpretation.

personnes doivent se préoccuper de la mort des animaux en question. Nous tenons à établir clairement comment les choses peuvent se passer. Bien entendu, nous essayons d'établir une façon humaine de faire face à cette situation. Si la méthode utilisée n'est pas humaine, on envisagera de toute évidence d'intenter des poursuites en application de l'alinéa 182.2(1)b).

Si on tente de saisir le sentiment de l'autre endroit et l'intention qui sous-tendait les mesures prises, vous devriez savoir que les députés sont d'avis que, au pays, il existe des façons de composer avec l'ensemble des pratiques professionnelles et industrielles reconnues. Ces pratiques constituent elles aussi une cible mouvante. En d'autres termes, les données scientifiques s'améliorent, au même titre que les méthodes. Je me souviens de l'époque où je vivais à la ferme. Avec l'avènement de nouveaux mécanismes, des anesthésiques, et ainsi de suite, les méthodes utilisées pour écorner le bétail et effectuer certaines autres tâches sur la ferme ont, à maints égards, changé au fil du temps.

En examinant la question, nous devons définir les limites qui seront imposées et les autres actes permis. On doit en somme définir les excuses légitimes. Les deux Chambres réussiront-elles un jour à établir de façon définitive des dispositions que les tribunaux n'interpréteront que dans un seul et même sens? Pour ma part, je suis d'avis que des personnes raisonnables divergeront d'opinion. Nous n'allons jamais trouver de réponse absolue qui donne satisfaction à tout le monde. À la Chambre, nous pensons que l'excuse légitime comprendra toutes les procédures normales qui, historiquement, auraient été protégées en vertu des moyens de défense en common law.

Nous pensons que l'excuse légitime est à la base de notre Code criminel, et il s'ensuit logiquement qu'elle devrait s'appliquer aux dispositions en question. Il n'est pas déraisonnable d'inclure dans le projet de loi une disposition qui rende compte de telles croyances. C'est pourquoi le comité de l'autre endroit et nous aussi avons jugé bon de trouver un moyen de faire passer cette idée.

Nous tentons toujours de parvenir à un équilibre. En allant de l'avant, nous tenons à préserver le passé le plus possible. Pourtant, nous tenons à ce que les choses soient le plus claires possible. Dans le cadre du processus, on a, jusqu'à un certain point, apprécié la clarté que l'amendement proposé par le Sénat apportait à la définition d'«animal». Là, vous avez clarifié les choses, cela ne fait aucun doute. À l'autre endroit, bien entendu, on a étudié la possibilité d'adopter une vision élargie qui s'appliquerait à des changements futurs des données scientifiques et de la compréhension qu'on a des animaux. Cependant, vous avez, dans l'intérêt de la clarté, soulevé un point concernant la définition d'«animal» qui m'apparaît à moi des plus importants. Des deux côtés, on cherche à faire en sorte que les moyens de défense historiques demeurent disponibles.

J'ai présenté du mieux que j'ai pu la position de la Chambre et les sentiments des députés. En d'autres termes, il existe une excuse légitime historique. Comment devrait-on exprimer cette excuse en droit? On l'exprime en incluant un moyen de défense, qu'il s'agisse du paragraphe 8(3) ou du paragraphe 429(2). La Chambre a jugé que l'article 8(3) était plus général, mais chacun est libre d'interpréter les choses à sa façon.

That is the general feeling from the House perspective. We tried as much as possible to keep things simple and clear. As we know, every time we change, it is difficult to maintain that.

**Senator Joyal:** In your discussion with your colleagues in the House, did you take into account the report of the Law Commission of Canada on the specific amendments to the Criminal Code? This commission clearly states that it does not, for instance, criminalize the killing of animals because any such message would be thoroughly diluted by all the exceptions to it, would appear hypocritical in theory and would work unfairly in practice. Instead, it focuses on the central idea of unnecessary cruelty and aims not so much to protect and preserve animal life but rather to ensure its humane treatment.

The Law Commission of Canada — and we have been influenced by them — thought that the way to protect animals could be achieved without creating the offence that we have now in proposed amended section. That opinion had an influence on our thinking; there is no doubt about that and for obvious reasons. The Law Commission of Canada has some bearing on issues in the Criminal Code.

**Mr. Macklin:** I am not aware of any witnesses who came forward in our place — and I am not sure if I have canvassed every possibility in your place — to suggest that the section itself should be removed. I do not recall that happening. We obviously have the right to consider and to debate — that is what this place is all about. However, the reality is that it was never raised as an issue, to my knowledge, through the witnesses. We gather a lot from our witnesses. We rely upon them to have a critical eye when it comes to their areas of concern.

Perhaps the answer is in the simplicity of what we are stating here. People can find some comfort in being able to look at “lawful excuse.” They will know what is lawful, in a general sense, when they go through the process of how one kills an animal. They have a sense of what that is. In other words, what are we trying to capture within these amendments and this bill? We are trying to capture a sense of clarity for those who would rely upon it. The bill should not deal only with negativity. Most people would like to see, from a positive perspective, a concept that would accept their traditional practices. Subclause (c) assists those people.

Many people are confused as we work our way through extremely tortuous legal wording that we — those of us who have gone through the legal process — might find acceptable. I am not sure that it is the only answer that should apply when we do legislation. Those who have to deal with it on a day-to-day basis want some comfort. The clarity and comfort that that section gives in its current form is helpful.

**The Chairman:** One of the problems the committee had evolved around the decision in *R v Holmes* with Justice Dickson of the Supreme Court of Canada. He said that the phrase “without

Tel est donc le sentiment général à la Chambre. Dans la mesure du possible, nous avons tenté de faire en sorte que les choses demeurent claires et simples. Comme nous le savons, il n’est pas toujours facile d’y parvenir lorsqu’on apporte des changements.

**Le sénateur Joyal:** Dans les discussions que vous avez eues avec vos collègues de la Chambre, avez-vous tenu compte du rapport de la Commission du droit du Canada sur les amendements précis du Code criminel? Cette commission affirme clairement que le code, par exemple, ne fait pas une infraction du fait de tuer des animaux parce qu’un tel message serait fortement dilué par toutes les exceptions applicables. On tiendrait de telles dispositions pour hypocrites en théorie et inéquitables en pratique. On met plutôt l’accent sur l’idée centrale de cruauté sans nécessité, et on cherche moins à protéger et à préserver la vie des animaux qu’à leur assurer un traitement humain.

La Commission du droit du Canada — qui nous a influencés — s’est dit qu’on pourrait protéger les animaux sans créer la nouvelle infraction qu’on retrouve maintenant dans la disposition amendée proposée. Pour des raisons évidentes, cette opinion a une influence sur notre réflexion, cela ne fait aucun doute. En ce qui concerne les questions touchant le Code criminel, la Commission du droit du Canada exerce une certaine autorité.

**M. Macklin:** Je ne connais aucun témoin ayant pris la parole à notre endroit — et je ne suis pas certain d’avoir épuisé toutes les possibilités au vôtre — qui ait laissé entendre que la disposition elle-même devrait être supprimée. Je n’ai aucun souvenir en ce sens. De toute évidence, nous avons le droit d’étudier et de débattre — c’est précisément ce à quoi sert l’endroit où nous nous trouvons. Cependant, la réalité est que, à ma connaissance, jamais les témoins n’ont soulevé une telle possibilité. Nos témoins nous en apprennent beaucoup. Nous comptons sur eux pour examiner les enjeux qui les préoccupent d’un œil critique.

La réponse réside peut-être dans la simplicité de ce que nous affirmons ici. La notion d’«excuse légitime» a peut-être pour effet de rassurer certaines personnes. Le moment venu d’établir la marche à suivre pour tuer des animaux, elles sauront ce qui est légitime au sens large. Elles auront une idée de ce que cela signifie. En d’autres termes, qu’essayons-nous de dire au moyen du projet de loi et des amendements? Nous tentons de clarifier les choses à l’intention des personnes qui sont visées. Le projet de loi ne devrait pas porter que sur les objets négatifs. D’un point de vue positif, la plupart des gens aimeraient voir un concept qui fait une place à leurs pratiques traditionnelles. C’est ce que fait l’alinéa c) pour eux.

Au moment où nous débattons de libellés juridiques extrêmement alambiqués que ceux d’entre nous qui connaissons le droit trouvent acceptables, de nombreuses personnes sont plongées dans la confusion. Je ne suis pas convaincu qu’il s’agisse de la seule solution possible lorsqu’on légifère. Les personnes confrontées à ces problèmes au jour le jour tiennent à avoir certaines garanties. La clarté et les garanties que donne l’article en question, dans sa forme actuelle, sont utiles.

**Le président:** L’un des problèmes qui se sont posés au comité vient de la décision rendue par le juge Dickson de la Cour suprême du Canada dans *R c. Holmes*. Il a dit que l’expression

lawful excuse,” in most cases, is just a representation of the ordinary common law defences of mistaken fact or duress. In fact, in the *Holmes* case, the decision was split as to whether the phrase meant anything at all. That created grave concern for senators when we talked about using it as a defence.

**Senator Grafstein:** After hearing Mr. Macklin on the question of the religious practices, I tabled with him a memorandum — a copy of which I have given to you, Mr. Chairman — that said that the Canadian Jewish Congress is concerned with this legislation.

I have read their memorandum and it has forced me to do some quick homework because we have not had adequate time since the debate about these amendments arose to reflect more deeply. I am taking this on the run and you can correct me if I am wrong.

Here is my concern regarding lawful excuse as it applies to religious practices. A section of the Charter guarantees freedom of conscience and religious worship. If you take a look at *Martin's Annual Criminal Code* on that, there is a very telling paragraph on section 2. It reads:

Not every effect of legislation on religious beliefs or practices is offensive to the guarantee provided under section 2(a). That paragraph does not require that the legislature refrain from imposing any burdens on the practice of religion.

Martin refers to *R v. Jones*, 1986. I have not had a chance to see if this applies in these circumstances. However, I want to raise the principles.

In the earlier bill there was a statement by the then Minister of Justice, the Honourable Anne McLellan, that “the proposed legislation at that time was not intended to have any effect or negative ramifications for religious practices in Canada.” I am quoting from the memorandum that I received yesterday from the Canadian Jewish Congress. My mind forced me back into the question of the colour of right. Obviously, there is some power on behalf of Parliament to restrict the exercise of freedom of worship as it applies. The extent of that is the question.

Does colour of right give an absolute defence assuming a Muslim cleric or a ritual slaughterer provides in the normal course? *Martin's Annual Criminal Code* goes to the question of intent on section 429 and colour of right states, “While the belief does not have to be reasonable, the reasonableness of the belief is a factor in determining if there is an honest belief.” It is the test of reasonableness. Then it goes on to say, “It is not sufficient, however, that the accused have a moral belief in a colour of right.” It then defines colour of right. At the end of the day, a rabbi who provides ritual slaughter for ritual purposes has a moral belief that this practice is appropriate as it has been millennia. Under the interpretation of colour of right, the morality is not sufficient even in the defence of colour of right.

«sans excuse légitime» n'est, dans la plupart des cas, qu'une représentation des excuses ordinaires en common law que sont les faits erronés ou la contrainte. En fait, dans l'arrêt *Holmes*, la décision a été partagée sur la question de savoir si l'expression avait ou non une signification. Cette situation, lorsqu'il a été question d'invoquer un tel concept comme moyen de défense, a suscité une vive inquiétude chez des sénateurs.

**Le sénateur Grafstein:** Après avoir entendu M. Macklin à propos de la question des pratiques religieuses, je lui ai fait parvenir un mémoire — dont je vous ai remis copie, monsieur le président — où il est dit que le projet de loi suscite des inquiétudes au Congrès juif canadien.

J'ai lu le mémoire en question, et il m'a obligé à mettre les bouchées doubles parce que, depuis le début du débat sur ces amendements, nous n'avons pas eu le temps de réfléchir en profondeur. Je prends le train en marche, et je vous invite à me corriger si j'ai tort.

Voici ce qui me préoccupe en ce qui concerne l'excuse légitime par rapport aux pratiques religieuses. Un article de la Charte garantit la liberté de conscience et de religion. Dans le *Martin's Annual Criminal Code*, on trouve à ce propos un paragraphe fort éclairant sur l'article 2. Le paragraphe se lit comme suit:

Les effets des dispositions législatives sur les croyances ou les pratiques religieuses ne vont pas tous à l'encontre de la garantie offerte par l'alinéa 2a). La disposition en question n'empêche pas l'assemblée législative de restreindre la pratique de la religion.

Martin fait référence à l'arrêt *R v. Jones*, de 1986. Je n'ai pas encore eu l'occasion de voir si ce qui est dit s'applique à la situation présente. Cependant, je tiens à présenter les principes.

À propos du projet de loi antérieur, la ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Anne McLellan, a déclaré que le projet de loi n'avait pas pour but de produire des conséquences ou des effets négatifs sur les pratiques religieuses au Canada. Je cite le mémoire que j'ai reçu hier du Congrès juif canadien. J'ai donc dû en revenir à la question de l'apparence de droit. De toute évidence, le Parlement a le pouvoir de restreindre l'exercice de la liberté de religion. La question est de savoir dans quelle mesure il est habilité à le faire.

Si on tient pour acquis qu'un clerc musulman ou un sacrificateur de bestiaux selon le rite juif suit la procédure normale, l'apparence de droit constitue-t-elle une défense absolue? Le *Martin's Annual Criminal Code*, à propos de la question de l'intention relativement à l'article 429 et à l'apparence de droit, dit: «Si la croyance n'a pas à être raisonnable, le caractère raisonnable de la croyance est un facteur dont on tient compte pour déterminer s'il y a une croyance honnête.» C'est le critère du caractère raisonnable. Puis on ajoute: «Cependant, il ne suffit pas que l'accusé ait une croyance morale dans une apparence de droit.» Ensuite, on définit l'apparence de droit. Au bout du compte, un rabbin qui procède à un abattage rituel a une croyance morale selon laquelle cette pratique est appropriée, comme elle l'est depuis des millénaires. En vertu de l'interprétation de l'apparence de droit, la moralité n'est pas suffisante, même pour la défense axée sur l'apparence de droit.

Hence, I assume, that there is some concern about this by those who practise their faith in this particular fashion. They then find themselves in a position with the possibility that animal rights activists — who can take extreme positions — might bring a proceeding. These people who have been practising their faith in this way for hundreds, if not thousands, of years could be subject to a prosecution with the colour of right that may not act as a defence.

I find it troublesome that all of a sudden, citizens who have conducted their practice as part of their lifestyle and traditional rights, including the Aboriginal community, could be in trouble under the Criminal Code. I do not like using the words “minority rights.” It is part of their Aboriginal rights. In effect, these people will find themselves with the possible threat of criminal prosecution having to go to court to defend their practice.

The House had great deliberation about this — and I say this kindly. How can we give solace to practitioners of certain faith that their faith will not be interfered with by the courts?

**Mr. Macklin:** First, we have a federal law that defines ritual slaughter. It is through the humane slaughter regulation.

**Senator Grafstein:** That is a regulation, is it not?

**Mr. Macklin:** Yes. It is a permitted law within our country that defines the fact that ritual slaughter can happen. In fact, it is not based only on morality, but on law. If you combine the law with the protections of section 2 of the Charter, you have a broad range of defence and protection for that. I believe that those who are engaged in any sort of activity will always seemingly have some concern because in today’s world, litigation seems to be one of the greatest concerns that we have from time to time, broadly speaking.

In fairness, we cannot deliver guarantees. If you can accept the fact that we have some law — and it is not simply based on religious practices historically — that supports it, then, yes, they are regulations. In my opinion, that is law. We have section 2 of the Charter. I believe that there is reasonable protection for those who would participate in ritual practices.

**Senator Grafstein:** One of the suggestions made in the memorandum is that in order to provide greater certainty that the law will not be abused. I take your statement as being a valid one. It is not intended, either in law or in practice, to pursue those people who are practising their religious beliefs by ritual slaughter, both those of the Muslim and Jewish faith. I take that as being the intent in the clear statement from the previous minister.

The suggestion made by the congress in this memorandum was to obviate even the scintilla of concern to satisfy themselves that the minister would make a statement in the House to that effect — which he has not done, I believe. Furthermore, effectively the

Je tiens donc pour acquis que les personnes qui vivent leur foi de cette façon particulière nourrissent certaines inquiétudes. Elles risquent fort que des militants pour les droits des animaux — dont les positions sont parfois extrêmes — les traînent devant les tribunaux. Ces personnes qui exercent leur foi de la même façon depuis des siècles, sinon des millénaires, pourraient faire l’objet de poursuites sans pouvoir invoquer l’apparence de droit comme défense.

Je suis préoccupé à la pensée que des citoyens qui se livrent à des pratiques dans le cadre de leur mode de vie et de leurs droits traditionnels, y compris les Autochtones, risquent soudain d’être aux prises avec des difficultés aux termes du Code criminel. Je n’aime pas utiliser les mots «droits des minorités». Cela fait partie des droits ancestraux. En effet, ces personnes peuvent faire l’objet de poursuites pénales et devoir comparaître devant la cour pour défendre leurs pratiques.

La Chambre a beaucoup réfléchi à cette question — et je le dis sans méchanceté. Comment pouvons-nous donner aux personnes de certaines confessions l’assurance que les tribunaux ne viendront pas s’ingérer dans leurs pratiques religieuses?

**M. Macklin:** D’abord, il y a une loi fédérale dans laquelle l’abattage rituel est défini. Je veux parler des Règlements sur l’abattage sans cruauté.

**Le sénateur Grafstein:** Il s’agit de règlements, n’est-ce pas?

**M. Macklin:** Oui. Il y a au pays une loi où sont définies les modalités de l’abattage rituel. En fait la pratique repose non seulement sur la moralité, mais aussi sur le droit. Lorsqu’on conjugue le droit aux garanties offertes par l’article 2 de la Charte, on aboutit à un large éventail de moyens de défense et de garanties à ce propos. Je crois que les personnes qui s’adonnent à ce genre d’activité donneront toujours l’impression d’avoir certaines inquiétudes parce que, dans le monde d’aujourd’hui, le recours aux tribunaux semble être l’une des principales préoccupations périodiques que nous ayons, cela dit de façon très générale.

En toute franchise, nous ne pouvons pas donner de garanties. Si on accepte le fait que nous avons des dispositions législatives — on ne s’appuie donc pas uniquement sur des pratiques religieuses historiques — qui le permettent, alors, oui, il y a des règlements. À mon avis, c’est la loi. Il y a aussi l’article 2 de la Charte. Je pense que les personnes qui s’adonnent à des pratiques rituelles bénéficient d’une protection raisonnable.

**Le sénateur Grafstein:** Dans le mémoire, on laisse entendre qu’il faudrait préciser, pour plus de certitude, que la loi ne fera pas l’objet d’abus. Je tiens votre déclaration pour valable. On n’a pas l’intention, ni en droit ni en pratique, d’intenter des poursuites contre les personnes, qu’elles soient de confession musulmane ou juive, qui, conformément à leurs croyances religieuses, procèdent à des abattages rituels. C’est l’intention que je crois déceler dans la déclaration claire de l’ex-ministre.

La suggestion faite par le congrès dans son mémoire pour éliminer ne serait-ce que la moindre trace d’inquiétude était que le ministre fasse à la Chambre une déclaration à ce sujet — ce que, je crois, il n’a pas fait. En outre, le ministre devrait préciser qu’il n’a

minister would not allow a prosecution; that consent would be required for the Attorney General to force such a prosecution; and that the Attorney General would not exercise his consent to do so. Therefore, it acts as a complete prohibition against vexatious proceedings.

Would that not be a salutary means of satisfying the faith communities that their historic practices would not be brought into disrepute in front of the criminal courts?

**Mr. Macklin:** It is my understanding that the minister is in the process of attempting to make this statement in the House. He will be making that statement within the House. The bill left the House and he has to find a way to make that statement in a way that is appropriate. I am advised, that he will be doing so. I hope that provides comfort.

**Senator Watt:** Along the same lines that Senator Grafstein highlighted, but less in respect of the religious aspect, my question is more based on the livelihoods of the people. By “livelihood of the people,” I mean the day-to-day lives of the hunters. My concern for them is not only because they are hunters but also because they have no other ways and means of feeding their families. I am talking about Aboriginal people.

They use their traditional equipment for different purposes and reasons. Many of the traditional tools utilized by Aboriginal people — especially the Inuit in the far north — are for conservation purposes so that time, energy, and wildlife are not wasted. I believe that the way in which we practice our traditional activities is not sufficiently covered by law in terms of recognition of those traditional activities — perhaps even to the point that the lawmakers do not understand them well.

For that reason, we made a sincere attempt to move an amendment such that an Aboriginal person, if charged, would at least have a reasonable defence to rely on. We do not have many provisions in law that are clearly made for Aboriginal people to protect themselves, although we do have a specific agreement with the Government of Canada and with the relevant province.

We have only that agreement and section 35 of the Constitution. Those are our only “Bibles.” We have nothing else. This proposed legislation greatly threatens the Aboriginal hunters who are trying to earn a living to feed their families. Automatically it would be perceived that the hunter is being cruel to the animal, although that is not his intent. Just by the use of traditional tools, his actions could be interpreted that way.

If the bill as it stands becomes law, enforcement and regulations will be implemented in the communities. The law could also be used by animal rights groups, who have effected us tremendously in our territories — our Inuit land. As a matter of fact, throughout the Arctic, there was a massive genocide and this could happen again.

pas l'intention d'autoriser de telles poursuites, que l'autorisation du procureur général serait requise pour que de telles poursuites soient entamées et que ce dernier refuserait de donner son accord. Par conséquent, une telle déclaration équivaldrait à une interdiction totale des procédures vexatoires.

Ne s'agirait-il pas d'un moyen salubre de donner aux groupes confessionnels l'assurance que leurs pratiques historiques ne seront pas discréditées devant les cours pénales?

**M. Macklin:** Je crois comprendre que le ministre prend des dispositions pour faire une telle déclaration devant la Chambre. Il fera cette déclaration devant la Chambre. Le projet de loi a quitté la Chambre, et il doit trouver un moyen adéquat de faire la déclaration en question. On me dit qu'il va le faire. J'espère que cela vous rassure.

**Le sénateur Watt:** Dans le même ordre d'idées que les questions soulevées par le sénateur Grafstein, mais moins en rapport avec l'aspect religieux, ma question porte davantage sur les moyens de subsistance des gens. Par «moyens de subsistance des gens», je veux parler de la vie de tous les jours des chasseurs. Je m'inquiète pour eux non seulement parce qu'ils sont des chasseurs, mais aussi parce qu'ils n'ont pas d'autres moyens de nourrir leur famille. Je veux parler des Autochtones.

Ils ont recours à leur équipement traditionnel pour des fins et des raisons diverses. Bon nombre d'outils traditionnels utilisés par des Autochtones — en particulier les Inuits du Nord — sont utilisés à des fins de conservation: on évite de gaspiller du temps, de l'énergie et des espèces sauvages. Je crois que la loi ne reconnaît pas assez la façon dont nous menons nos activités traditionnelles, du point de vue de la reconnaissance des activités en question — au point même où les législateurs ne les comprennent peut-être pas bien.

Pour cette raison, nous avons essayé sincèrement de proposer un amendement qui fait qu'un Autochtone, dans la mesure où il est accusé dans le contexte, peut compter sur un moyen de défense raisonnable. Il n'existe pas, en droit, un grand nombre de dispositions qui sont conçues clairement pour que les Autochtones puissent se protéger, bien que nous ayons conclu une entente particulière avec le gouvernement du Canada et avec la province touchée.

Nous ne pouvons compter que sur cette entente et sur l'article 35 de la Constitution. Ce sont nos seules «bibles». Nous n'avons rien d'autre. Le projet de loi menace grandement les chasseurs autochtones qui essaient de gagner leur vie, pour nourrir leur famille. Le chasseur serait considéré d'emblée comme étant cruel envers l'animal, même si ce n'est pas là son intention. Le seul recours aux instruments traditionnels ferait que ses actes seraient interprétés de cette façon.

Si le projet de loi sous sa forme actuelle est adopté, il y aura des mesures d'exécution et une réglementation qui seront instaurées au sein des communautés. La loi pourrait également servir de tremplin aux groupes de défense des droits des animaux, dont les activités ont eu sur nous une incidence énorme, dans nos territoires — notre terre inuite. De fait, dans tout l'Arctique, il y a eu un incroyable génocide, et cela pourrait survenir à nouveau.

This bill being formulated by the government will no doubt be used for that purpose because they have a lack of understanding or because they do not care. What protection will we have after you have removed the amendment that we tried to put forward? The Department of Justice made it absolutely clear that they do not want us to proceed in the direction of a two-tiered system. That would not be possible and we could not make a separate, tailor-made law for the north. The north is different from the south in the way that people live and work. The issue of this bill is worrisome.

What kind of assurance would you give me now that the amendment has been removed? Is there a law that I do not know about that could protect us?

**Mr. Macklin:** Thank you, senator. I am sensitive to the issue. I am also concerned about the amendment and we could take it two ways. One of our thoughts was whether to set up a different standard for Aboriginals through this process because the bill could be interpreted that way. We felt that there was not a suggestion that you wanted to be treated differently in terms of humaneness, foods for sustenance and ritual ceremonies. As such, it was our belief that that was protected in terms of, as you say, the necessities of life and ceremonies. In other areas, such as I just mentioned to Senator Grafstein, regulations under humane slaughter, which is federal law, provide that one may participate in that process and it is lawful.

Beyond that, our House is generally of the belief that with section 35 there would be a good defence available and that you would have good grounds to go forward. In respect of private prosecutions, amendments have been in the House over the last year under section 15(a), which, if I recall correctly, require someone bringing forward a private prosecution to satisfy the Attorney General, or his or her representative, that they had an appropriate case that was neither frivolous nor vexatious.

We are pleased that that area has formed part of our law because it provides some protection that did not exist before. Many people are concerned about private groups bringing forward processes that most might believe were single-minded and not necessarily in the best interests of this country. That exists with a goal that we are protecting our people, generally, from that so-called frivolous, vexatious prosecution.

Considering section 35, the fact that we have a federal law on the ritual and ceremonial side, and that we have some protection on private prosecutions, there is some room for comfort in your position.

**Senator Watt:** If I understand you correctly, you do agree with me and with the amendment, but you do not want to put it into the law. Is that what you are saying?

Le projet de loi que conçoit le gouvernement sera sans nul doute exploité à cette fin, car on ne comprend pas bien ou on s'en balance. Comment allons-nous nous protéger une fois que vous aurez éliminé l'amendement que nous avons essayé de faire adopter? Le ministère de la Justice a affirmé, sans aucune équivoque, qu'il ne souhaite pas que nous adoptions un système double. Cela ne serait pas possible; nous ne saurions établir une loi distincte qui soit adaptée au cas particulier du Nord. Le Nord diffère du Sud par la manière dont les gens y vivent et y travaillent. Voilà un projet de loi qui est de nature à inquiéter.

Qu'est-ce que vous pouvez me dire pour me rassurer aujourd'hui, maintenant que l'amendement a été éliminé? Est-ce qu'il y a une loi dont je ne suis pas au courant et qui pourrait nous protéger?

**M. Macklin:** Merci, sénateur. Je suis sensible à cette question. De même, je me soucie de l'amendement, et nous pourrions le prendre de deux façons. Une des idées que nous avons envisagées, c'était d'établir une norme différente pour les Autochtones tout au long de notre démarche, de sorte que le projet de loi pourrait être interprété de cette façon. Selon nous, il n'y avait pas lieu de croire que vous souhaitiez être traités différemment en ce qui concerne la cruauté envers les animaux, la chasse de subsistance et les cérémonies. Nous avons donc cru qu'il y avait là une façon de vous protéger du point de vue, comme vous le dites, des nécessités et des cérémonies. Sur d'autres aspects, comme je viens de le souligner au sénateur Grafstein, le règlement relatif à l'abattage sans cruauté, qui découle d'une loi fédérale, prévoit la possibilité que quelqu'un participe au processus en question et tient celui-ci pour légitime en droit.

Autrement, de manière générale, notre Chambre est d'avis que l'article 35 permettrait d'invoquer une bonne défense et que les motifs justifiant votre action seraient solides. Pour ce qui est des poursuites privées, la Chambre a reçu depuis un an des amendements relatifs à l'alinéa 15a) qui, si je ne m'abuse, oblige quiconque intente une poursuite privée à convaincre le procureur général ou son représentant que sa cause se justifie — qu'elle n'est ni futile ni vexatoire.

Nous sommes heureux de savoir que le projet de loi comporte maintenant cet aspect, car c'est une forme de protection qui n'existait pas auparavant. Nombre de gens se soucient de ce que des groupes privés intentent des actions que la plupart considéreraient comme obstinées et pas nécessairement dans l'intérêt du pays. C'est établi parce que nous avons pour objectif de protéger nos gens, généralement, des poursuites dites frivoles, vexatoires.

Quant à l'article 35, le fait que nous ayons une loi fédérale portant sur les rites et cérémonies, et le fait que nous ayons une forme de protection en cas de poursuites privées, laisse voir que vous auriez des raisons d'être rassuré.

**Le sénateur Watt:** Si je vous ai bien compris, vous êtes d'accord avec moi et avec l'amendement, mais vous ne voulez pas qu'on l'intègre à la loi. C'est bien ce que vous dites?

**Mr. Macklin:** I am not saying I agree with the amendment because I think it tends, from our perspective in the other place, to make it appear that, as a People, you might be subjecting yourself to a different standard from that being set out in the amendments to the bill. That is a concern.

**Senator Watt:** Is it your opinion that, because we have an agreement and we have the Constitution, this is better than what we are trying to propose? Would you consider it a total exemption in that case?

**Mr. Macklin:** A total exemption in which case?

**Senator Watt:** Not dealing with the amendment in the way we did, but having an agreement and having a section 35 that described our rights that exist under the Constitution. Are you saying that we are already exempt, therefore why should we try to put ourselves into the process?

**Mr. Macklin:** I am not suggesting you are exempt.

**Senator Watt:** I am trying to understand that.

**Mr. Macklin:** I am stating that the existing protections are just that. You would have the same standard of application with respect to this bill if you go out and wilfully or inhumanely kill an animal; you would be as liable as anyone else.

However, in terms your basic needs, you are protected through section 35. You have protection for ceremonial and ritual purposes through the regulations there, and you have an agreement as well. I am suggesting that, in terms of being able to carry on your day-to-day lawful practices, I believe the government has in place as much protection as it can give at this point, subject to the ultimate compliance with the principles that are endowed in this particular piece of legislation.

I do not think there is anything that would exempt in any way, shape or form Aboriginal peoples from the humane disposition of animals that you are hunting or fishing. You are as clearly obligated under this statute — if it becomes a statute — as others. However, you have the protections generally out there to pursue in a lawful fashion — if you wish, with lawful excuse — all of your other practices that you would normally pursue, including your livelihood.

**Senator Nolin:** I have one question on 429(2). The House of Commons accepts the principle of our amendment on the colour of right, but you do not agree on how we are doing it.

**Mr. Macklin:** That is correct.

**Senator Nolin:** Tell me why you have refused to open 429 to include the new sections in the bill? Clause 429 now reads as follows: “No person shall be convicted of an offence under sections 430 to 446 where he proves that he acted with legal justification or excuse and with colour of right.” In your proposed amendment, why not amend 429(2) to include the new sections?

**M. Macklin:** Je ne dis pas que je suis d'accord avec l'amendement, car, à mon avis, du point de vue des gens de l'autre endroit, il tend à donner l'impression que vous, en tant que peuple, pourriez vous assujettir à une norme différente de celle qui est énoncée dans les amendements du projet de loi. Voilà ce qui inquiète.

**Le sénateur Watt:** Êtes-vous d'avis que, comme nous avons conclu une entente et que nous avons la Constitution, cela vaut mieux que ce que nous essayons de proposer? Estimez-vous qu'il s'agit d'une exemption totale dans ce cas?

**M. Macklin:** Une exemption totale dans quel cas?

**Le sénateur Watt:** Le fait de ne pas considérer l'amendement comme nous l'avons fait, mais plutôt de prendre en considération l'entente conclue et l'invocation de l'article 35, qui décrit les droits dont nous disposons en vertu de la Constitution. Êtes-vous en train de dire que nous sommes déjà exemptés, de sorte que nous devrions essayer de nous intégrer au processus?

**M. Macklin:** Je ne laisse aucunement entendre sais que vous êtes exempté.

**Le sénateur Watt:** J'essaie de comprendre.

**M. Macklin:** J'affirme que les protections existantes sont, justement, existantes. Si vous allez tuer un animal de façon cruelle ou volontaire, c'est le même critère qui s'appliquerait à vous; vous seriez tout aussi responsable que quelqu'un d'autre.

Par contre, si on songe à vos besoins fondamentaux, on sait que vous êtes protégé en vertu de l'article 35. Il y a un règlement qui prévoit une forme de protection pour les cérémonies et les rites, et il y a aussi l'entente. J'affirme que, pour ce qui est de la législation de vos pratiques quotidiennes en droit, je crois que le gouvernement a mis en place les mesures de protection les plus rigoureuses qu'il peut en ce moment, sous réserve de la conformité avec les principes énoncés dans ce projet de loi en particulier.

Je crois qu'il n'y a rien qui, d'une façon ou d'une autre, dispenserait les Autochtones de l'obligation de s'adonner sans cruauté à la chasse ou à la pêche. Cette loi — si jamais cela devient une loi — vous oblige clairement au même titre que d'autres personnes. Par contre, il existe pour vous des mesures de protection générale qui servent à légitimer — qui vous donne une excuse légitime, si vous voulez — toutes les autres pratiques auxquelles vous vous adonnez normalement, notamment pour assurer votre subsistance.

**Le sénateur Nolin:** J'ai une question à propos du paragraphe 429(2). La Chambre des communes admet en principe notre amendement concernant l'apparence de droit, mais vous n'êtes pas d'accord avec notre façon de procéder.

**M. Macklin:** C'est cela.

**Le sénateur Nolin:** Dites-moi pourquoi vous refusez que l'article 429 inclue les nouveaux articles du projet de loi? L'article 429 se lit actuellement comme suit: «nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction visée aux articles 430 à 446 s'il prouve qu'il a agi avec une justification ou une excuse légale et avec l'apparence de droit.» Dans l'amendement que vous proposez, pourquoi ne pas intégrer au paragraphe 429(2) les nouveaux articles?

**Mr. Macklin:** I suppose that is an option, but the fact was that we felt that just importing all of the defences through this section, as we propose, meets all of those concerns.

**Senator Nolin:** Are you saying it is a cross-reference?

**Mr. Macklin:** Yes.

**Senator Nolin:** You are suggesting to us that we will do only one side and it implies that it is crossed — it is not needed.

**Mr. Macklin:** That refers to a series of sections. We are saying that we will import all of the defences. In our wording, it is the defences — we are not specifically referring to sections. The defences set out in that section would apply to the extent that they are relevant — and that is the question of relevance — in respect of proceedings for an offence under this part. The present position, which we spoke of earlier, was if we took it literally, it was likely unconstitutional in its present format — in other words, with the reverse onus section.

**Senator Nolin:** Therefore, section 429 is unconstitutional?

**Mr. Macklin:** There is a case that suggests it is so.

**Senator Nolin:** There is another case that suggests it is not so. We felt that it was clearer to include the defence of colour of right in the new section and not to refer to a defence that is only referred to in part 11 of the code. We wanted to make it a new defence, with the same wording, for the new section we are creating with the bill. That is exactly the intent we had.

There are two lines of thoughts on those defences of common law. They need or do not need to be included in the infraction. We have the Manitoba Court of Appeal, or the Supreme Court of Canada. It was up to us to decide what we wanted. We decided to play it safe and include the defence in the new section.

I understand you are accepting the principle to reintroduce the defence. Therefore, my question is why not do it perfectly and also include a cross-reference?

**Mr. Macklin:** Our position was that we thought we were doing it in a way that was as close to perfect as we could by importing all of the defences. We obviously have a difference of opinion.

**Senator Nolin:** We will discuss that among ourselves.

**The Chairman:** I want to point out one small matter, because Senator Andreychuk raised this earlier. The case I believe you are referring to, Mr. Macklin, was *R. v. Gamey*, I think it was around 1993 in the Manitoba court.

**Senator Nolin:** There was also *R. v. Jones* in the Supreme Court.

**M. Macklin:** Je suppose que c'est une option possible, mais, en fait, nous croyions que le simple fait d'importer tous les moyens de défense dans cet article, comme nous le proposons, permet de répondre à toutes les préoccupations ainsi soulevées.

**Le sénateur Nolin:** Êtes-vous en train de dire qu'il s'agit là d'un renvoi?

**M. Macklin:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Vous êtes en train de dire que nous ne ferons cela que d'un côté, que le renvoi est tacite — ce n'est pas nécessaire.

**M. Macklin:** C'est un renvoi à une série d'articles. Nous disons que nous allons importer tous les moyens de défense. Dans notre libellé, ce sont les défenses qui sont mentionnées — nous ne renvoyons pas à des articles. Les moyens de défense exposés à cet article s'appliqueraient dans la mesure où ils se révèlent pertinents — voilà la question de la pertinence — relativement aux poursuites intentées dans le cas d'une infraction visée par cette partie. La position actuelle dont nous avons parlé plus tôt s'appliquait si nous prenions le passage au pied de la lettre; c'était probablement anticonstitutionnel — autrement dit, la partie sur l'inversion du fardeau de la preuve.

**Le sénateur Nolin:** L'article 429 est donc anticonstitutionnel?

**M. Macklin:** Il y a un cas qui porte à le croire.

**Le sénateur Nolin:** Il y a un autre cas qui donne à penser l'inverse. À notre avis, il était plus clair d'inclure la défense d'apparence de droit dans le nouvel article que d'invoquer une défense qui fait uniquement l'objet d'un renvoi dans la partie 11 du code. Nous souhaitons en faire un moyen de défense nouveau, avec le même libellé, pour le nouvel article que nous étions en train de créer dans le projet de loi. Voilà exactement l'intention que nous avons.

Il existe deux écoles de pensée à propos des moyens de défense prévus par la common law: il faut les inclure dans l'infraction; il n'est pas nécessaire de les inclure. Il y a la Cour d'appel du Manitoba et il y a la Cour suprême du Canada. Nous avons le choix. Nous avons décidé d'être prudent et d'inclure la défense dans le nouvel article.

Je crois comprendre que vous acceptez le principe sous-tendant la réintroduction de la défense. Ma question est donc la suivante: pourquoi ne pas le faire impeccablement et inclure aussi un renvoi?

**M. Macklin:** Notre position, c'est que nous croyions agir de la meilleure façon possible en important tous les moyens de défense. Visiblement, il y a une divergence d'opinions là-dessus.

**Le sénateur Nolin:** Nous allons en discuter entre nous.

**Le président:** J'aimerais soulever une toute petite question, que le sénateur Andreychuk a soulevée plus tôt. L'affaire à laquelle vous faites allusion, M. Macklin, est celle dont est question dans l'arrêt *R. c. Gamey*, entendue autour de 1993, je crois, à la cour du Manitoba.

**Le sénateur Nolin:** Il y a eu aussi *R. c. Jones* à la Cour suprême.

**The Chairman:** There was some suggestion that the “he must” part of that could be read as unconstitutional. However, the judge read down the version of it and said it was just an evidentiary burden placed on the accused. The Crown had to prove its case and the evidentiary burden was to show they had a licence. It was not really unconstitutional per se.

**Mr. Macklin:** Shades of grey.

**Senator Nolin:** That is why what we are doing is more than fun, it is important. When that law will become the law of the land, it is open for the public to act accordingly. We want everyone, including those who are in charge of the application of the law, to respect and understand the law and to make it respectable for everyone. That is why we were trying to make it perfect.

**Mr. Macklin:** That was why we did not want to import something that had even a tinge of unconstitutionality about it.

**Senator Joyal:** I would like to return to amendment number 3 and the message that you sent us as a stated. First, however, could you give us a brief recollection of when the House debated this amendment? What were the views expressed by various parties in relation to amendment number 3?

**Mr. Macklin:** I do not know that I can specifically address that in proper deference to the parties who came forward, but in terms of its ultimate disposition, it had substantial support in the house — in other words, a broad party support. I do not know that I could convey individuals’ views right now.

**Senator Joyal:** I went through the Hansard of the House and I think Senator Jaffer brought it to my attention yesterday. As much as I can understand, the Alliance members spoke against amendment number 3, the NDP did not mention it specifically, they just condemned outright the Senate and asked for its abolition. Two Liberals MPs supported the amendments, two representatives of the Progressive Conservative Party supported the amendments, and the Bloc supported the amendments.

I am trying to understand the views of the House and to do so we must look into what was said. Did I miss something in the first debates of the bill? Did the House canvass this issue of Aboriginal people and how the bill would affect them?

**Mr. Macklin:** To my recollection, it may well have been debated, but it was not debated at length.

**Senator Joyal:** Do you remember if there were witnesses representing Aboriginal people who were invited to testify?

**Mr. Macklin:** Unfortunately, some of that was before my time. Therefore, I do not know that I could properly and fully comment on that.

**Le président:** D’aucuns ont fait valoir que l’obligation prévue — «he must» — pourrait être considérée comme allant à l’encontre de la constitution. Tout de même, le juge a refusé d’assigner une telle portée à cette version de l’affaire et a affirmé qu’il s’agissait uniquement d’un élément de la charge de présentation de l’accusé. La Couronne devait démontrer le bien-fondé de sa cause; la charge de présentation visait à montrer qu’on était autorisé à agir ainsi. Ce n’était pas vraiment contraire à la constitution.

**M. Macklin:** Ce sont là des nuances de gris assez subtiles.

**Le sénateur Nolin:** C’est pourquoi le travail que nous sommes en train de faire est plus qu’agréable; il est même important. Quand cette loi deviendra la loi du pays, le public sera libre d’agir en conséquence. Nous voulons que tous, notamment ceux qui se chargent de l’application de la loi, respectent et comprennent la loi, qu’ils la rendent respectable pour tous. C’est pourquoi nous visons ici la perfection.

**M. Macklin:** C’est pourquoi nous ne voulions pas importer un élément qui aurait eu même une teinte anticonstitutionnelle.

**Le sénateur Joyal:** J’aimerais revenir à l’amendement n° 3 et au message que vous nous avez envoyé comme étant affirmé. D’abord, pourriez-vous quand même nous rappeler brièvement dans quel contexte la Chambre a débattu cet amendement? Quel point de vue les divers partis ont-ils exprimé en ce qui concerne l’amendement numéro 3?

**M. Macklin:** Je ne saurais faire cela en rendant justice aux partis qui se sont prononcés, mais, pour ce qui est de la décision finale, je peux vous dire que les appuis à la Chambre ont été importants — autrement dit, les partis ont manifesté leur appui général. Je ne sais pas si je pourrais rendre compte des points de vue de tel ou tel député.

**Le sénateur Joyal:** J’ai parcouru le Hansard de la Chambre, et je crois que c’est le sénateur Jaffer qui a porté la question à mon attention hier. Ce que j’arrive à en tirer, c’est que les membres de l’Alliance se sont prononcés contre l’amendement numéro 3, le NPD ne l’a pas mentionné en particulier, il a simplement condamné carrément le Sénat et demandé que le tout soit aboli. Deux députés libéraux ont appuyé les amendements, deux représentants du Parti progressiste-conservateur ont appuyé les amendements, et le Bloc a appuyé les amendements.

J’essaie de comprendre les points de vue exprimés à la Chambre; pour le faire, nous devons regarder ce qui a été dit. Y a-t-il quelque chose qui m’échappe dans les premiers débats sur le projet de loi? La Chambre a-t-elle sollicité des avis sur la question des Autochtones et de l’incidence sur eux du projet de loi?

**M. Macklin:** Si je ne m’abuse, cela peut avoir été débattu, mais pas à fond.

**Le sénateur Joyal:** Vous rappelez-vous s’il y avait des représentants des Autochtones qui ont été invités à témoigner?

**M. Macklin:** Malheureusement, il y a une partie de cela qui s’est faite avant que j’arrive. Par conséquent, je ne sais pas si je saurais parler à fond et convenablement de cela.

**Senator Joyal:** That is a fair answer. I am trying to understand what kind of interest there has been in the other place to this point. As the honourable parliamentary secretary to the Minister of Justice will certainly know, there has been very clear interpretation by the Supreme Court of Canada, as to what must be the access of the Government of Canada — and Parliament of Canada generally too — when proposed legislation might infringe on the constitutional rights of the Aboriginal people.

I am trying to understand if due process according to the *Sparrow* case has been followed in the other place. If we are to accept your views that we are going to set aside this amendment protecting the Aboriginal people, we would certainly want to be convinced that, in dealing with this issue the House has met the standards that the *Sparrow* decision of 1990 clearly established and that the government has recognized itself in an internal memorandum of 1995.

I want to tell you that you have to appoint the onus to rebut our approach and the way we discussed this by convincing us that you went through a similar process and, at the end, you concluded differently.

**Mr. Macklin:** Unfortunately, some of that process occurred before I was in a position to be a participant and, therefore, I do not necessarily have all of that knowledge to respond to you properly.

**Senator Joyal:** I do not want to insist, nor do I want to embarrass you. However, we questioned Mr. Mosley on this. We wanted a comparison with the procedure that the department followed, the procedure that the House has taken in order to meet our constitutional obligation in relation to the *Sparrow* case.

On my second point, I listened carefully to your answer to Senator Watt. You state that Aboriginal people have the right to fish and hunt and that they are no more threatened with legal action than any other Canadian and that if they treat animals in a humane and careful manner, they should not be subject to any prosecution. Therefore, they should not be scared or afraid of this legislation. Then you move on by saying if they ever felt aggrieved they could go to court and wave section 35. I have a problem with that because of a recent judgment of the Supreme Court of Canada — the case last December. I will not quote that decision because there is discussion on this judgment for reasons that my colleagues might know around the table.

However, I will go back to an earlier decision, which was a unanimous decision of the Court of Appeal of Ontario, Justice McMurtry, Justice Abella and Justice Sharpe in February 2001. Justice Sharpe delivered the decision on behalf of the majority. I would like to refer to paragraphs 77 and 79 of the judgment, which interpreted section 35 of the Constitution:

[77] As with all constitutional rights, the interpretation of aboriginal rights calls for a purposive approach. Two fundamental purposes for the constitutional protection of

**Le sénateur Joyal:** On ne saurait vous reprocher cette réponse. J'essaie de comprendre quel intérêt a prévalu à l'autre endroit jusqu'à maintenant. Comme le sait sûrement l'honorable secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sans équivoque sur la question de l'accès du gouvernement du Canada — et du Parlement du Canada aussi, de manière générale — dans les cas où un projet de loi peut empiéter sur les droits constitutionnels des Autochtones.

J'essaie de comprendre si le principe de l'application régulière du droit, selon l'arrêt *Sparrow*, a été respecté à l'autre endroit. Si nous acceptons votre point de vue, soit qu'il faut mettre de côté cet amendement protégeant les Autochtones, nous voudrions certainement être convaincus du fait que, en rapport avec cette question, la Chambre a satisfait aux critères clairement établis dans l'arrêt *Sparrow* de 1990 et reconnu par le gouvernement lui-même dans une note interne de 1995.

Je dois vous dire que, pour réfuter notre approche et la manière dont nous avons abordé cette question, vous devez désigner le fardeau dans la loi en nous convainquant que vous avez respecté une démarche semblable et, en dernière analyse, vous êtes arrivé à une conclusion différente.

**M. Macklin:** Malheureusement, il y a une partie de la démarche qui s'est déroulée avant que je ne puisse participer; par conséquent, je ne possède peut-être pas toutes les connaissances voulues pour bien répondre à votre question.

**Le sénateur Joyal:** Je ne veux pas insister, je ne veux pas vous mettre dans l'embarras non plus. Par contre, nous avons interrogé M. Mosley à ce sujet. Nous voulions une comparaison qui fasse voir la démarche que le ministère a appliquée, la démarche que la Chambre a appliquée pour répondre à notre obligation constitutionnelle en rapport avec l'arrêt *Sparrow*.

En deuxième lieu, j'ai écouté attentivement la réponse que vous avez donnée à la question du sénateur Watt. Vous dites que les Autochtones ont le droit de pêcher et de chasser, que les poursuites en justice ne les menacent pas plus que les autres Canadiens et que, dans la mesure où ils traitent les animaux avec soin et sans cruauté, ils ne devraient pas faire l'objet de poursuites. Par conséquent, ils ne devraient pas craindre ce projet de loi. Puis, vous poursuivez en disant que, si jamais ils se sentent lésés, ils peuvent aller devant les tribunaux et invoquer l'article 35. Cela me pose des difficultés, car il y a un jugement récent de la Cour suprême du Canada — l'affaire tranchée en décembre dernier. Je ne vais pas citer l'arrêt en question, car celui-ci fait l'objet de discussions, pour des raisons que mes collègues autour de la table connaissent peut-être.

Tout de même, je vais revenir à une décision antérieure, à une décision unanime de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge McMurtry, le juge Abella et le juge Sharpe, en février 2001. Le juge Sharpe a rendu la décision au nom de la majorité. J'aimerais citer les paragraphes 77 et 79 de l'arrêt en question, qui portaient sur l'interprétation de l'article 35 de la Constitution:

[Traduction] [77] Comme c'est le cas pour tous les droits constitutionnels, les droits des Autochtones exigent que nous fassions appel à une interprétation fondée sur l'objet

aboriginal rights have been identified. The first purpose is the recognition and respect for the prior occupation of the land by the distinctive aboriginal societies.

[79] The second fundamental underlying purpose of s. 35... is that the provision provides, “the constitutional framework through which the fact that aboriginals live on the land in distinctive societies, with their own practices, traditions and culture, is acknowledged and reconciled with the sovereignty of the Crown.

I think each word means something here. Those are the two purposes of section 35, as identified in the latest applicable judgment to the interpretation of this section.

According to you, as long as Aboriginal people are doing the same as the majority of Canadians they have nothing to fear. If they were ever accused of cruelty to animals in their fishing or hunting practices, they would just have to wave section 35 in court and prove their constitutional rights.

Am I stretching it?

**Mr. Macklin:** I am afraid I obviously misstated myself. I did not wish to leave that impression. I understood the concern expressed in regard to the ability to carry on with activities generally that would constitute part of the normal lifestyle of the Aboriginal people. That in itself will not be a defence to a cruelty allegation. It is rather, a commentary on the question: “Where you find a lawful reason for being able to go out and do what you do as a people? In that particular case, part of the argument that you would bring forward is that Aboriginal people have always been able to hunt and fish and that is your historical lawful process that you have pursued. As a nation, we recognize that process.

I am simply suggesting that going to a lawful excuse, you can at least go back and develop your argument on the basis that this is the law of our people. We have had this process during our entire capacity as a nation. We have always pursued not only ritual and food, but also other rights as well. I was addressing the concept of what might constitute a lawful excuse and a defence, but not simply just waving section 35 as an absolute defence. That would not be so.

**Senator Joyal:** In other words, you are telling us that when the Aboriginal people are hunting and fishing, they are not submitted to a different test than the non-Aboriginal people. Is that correct?

**Mr. Macklin:** In terms of this particular amendment, we are saying that they would have the same defences that were available to anyone. I am simply suggesting that the breadth of defences in

visé. Or, l’objet visé en ce qui concerne la protection constitutionnelle des droits des Autochtones a été déterminé comme étant double. Premièrement, il s’agit de reconnaître et de respecter l’occupation antérieure des terres par les sociétés autochtones distinctives.

[79] Deuxième aspect fondamental de l’objet visé à l’article 35... la disposition prévoit le cadre constitutionnel qui permet de reconnaître et de concilier avec la souveraineté de la Couronne le fait que les Autochtones vivent en société distinctive avec leurs propres usages, traditions et culture.

Je crois que chacun des termes employés a un sens. Voilà l’objet double de l’article 35, comme on peut le voir dans le dernier arrêt applicable à l’interprétation de l’article en question.

Selon vous, tant et aussi longtemps que les Autochtones agissent comme la majorité des Canadiens, ils n’ont rien à craindre. Si jamais ils étaient accusés de cruauté envers les animaux pour avoir chassé ou pêché selon leurs coutumes, ils n’auraient qu’à invoquer l’article 35 dans le tribunal et faire confirmer leurs droits constitutionnels.

Mon analyse va-t-elle trop loin?

**M. Macklin:** Je crains de m’être mal exprimé. Je ne voulais pas laisser cette impression. J’ai cru comprendre qu’il s’agissait de savoir si les Autochtones pouvaient poursuivre, de manière générale, les activités qui font partie de leur mode de vie normal. Ce ne sera pas là un moyen de défense contre des allégations de cruauté envers les animaux. Plutôt, c’est un commentaire formulé à propos de la question: «où se trouve la raison légitime de s’adonner aux activités auxquelles vous vous adonnez en tant que peuple?» Dans ce cas particulier, vous pourriez faire valoir notamment que les Autochtones ont toujours pu chasser et pêcher, et que c’est là l’usage historique et légitime que vous continuez d’avoir. En tant que pays, nous avons reconnu cet usage.

Je dis simplement que, ayant une excuse légitime, vous pouvez plutôt au moins développer votre argument autour de l’idée qu’il s’agit là de notre loi. Nous avons toujours eu cet usage, depuis que nous sommes une nation à part entière. Nous avons toujours eu des rites et avons toujours chassé et pêché, mais nous avons exercé d’autres droits aussi. Je parlais de la notion de ce qui pourrait constituer une excuse légitime et un moyen de défense, mais en ne le ramenant pas au simple fait d’invoquer l’article 35 comme moyen de défense absolu. Ce ne serait pas le cas.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, vous dites que, dans le cas où les Autochtones chassent et pêchent, ils ne sont pas assujettis à un critère différent de ceux qui s’appliquent aux autres Canadiens. C’est bien cela?

**M. Macklin:** En rapport avec cet amendement particulier, nous disons qu’ils auraient recours aux mêmes moyens de défense que les autres. Je laisse simplement entendre que la panoplie des

an Aboriginal case might be slightly different from the defences someone else might have. However, it would relate to their historical practices.

The humane process has to be carried out. There is not a different standard for anyone, but rather it goes to defences. You have to be able to raise an appropriate defence. We are using that expression, “lawful excuse,” to provide that defence. That is where that would be brought forward, and that is where you would advance your case in defence of whatever activity you were carrying out. It does not matter, from my perspective, whether it was as a farmer or as an Aboriginal hunter. The principle is that you have to be able to bring forward a lawful excuse that has been there historically.

**Senator Joyal:** Then you do not recognize that Aboriginal people’s hunting and fishing practices are constitutionally protected, per se, and that we have to recognize that. As you recognize yourself, as the non-Aboriginal standards evolve, they will impose themselves on the Aboriginal people because everyone has to receive the same interpretation according to the offences created in this legislation.

**Mr. Macklin:** I would think that will obviously be a question we will have to deal with over time, as to whether there can be adjustments made and whether we are prepared to accept those adjustments.

When you look at defences, you have to look at the situation in its totality. I do not know that you can simply set up a defence that would be applicable in the city and another one for north of 60. You have to look at the whole of what is being presented at the time as a defence. In this process, we should all have the basic underlying same treatment in terms of a defence; however, practices carried out in the city would not necessarily be the same practices carried out in the North. From a traditional perspective, it is obviously an issue that we may not be able to resolve at this point. We as a nation have been struggling with that process. It will take some time.

**Senator Andreychuk:** You have said that the Aboriginal would be protected in the defences, lawful excuse, et cetera. Do you not see section 35 defends their method of harvesting irrespective of what evolving standards there may be?

**Mr. Macklin:** I would submit that that would have to be looked at, as I suggest, on an individual case basis, as to whether in fact that was protected or not. I am simply not in a position to give a definitive position on that today.

**Senator Nolin:** Have you read the amendment we proposed?

**Mr. Macklin:** Yes.

**Senator Nolin:** Completely?

**Mr. Macklin:** Yes.

moyens de défense dans une affaire où il est question d’Autochtones pourrait être légèrement différente de celle d’autres personnes. Toutefois, ce serait lié aux usages historiquement établis des Autochtones.

Le traitement non cruel des animaux est un principe qui doit être respecté. Le critère appliqué n’est pas différent; il en va plutôt des moyens de défense. Il faut pouvoir constituer une défense appropriée. Nous utilisons cette expression — excuse légitime — pour asseoir cette défense. Voilà où la question serait mise de l’avant, et voilà sur quoi on fonderait une défense d’une activité quelconque. Il m’importe peu de savoir s’il s’agit d’un cultivateur blanc ou d’un chasseur autochtone. Le principe, c’est qu’il faut pouvoir donner une excuse légitime qui, sur le plan historique, est établi.

**Le sénateur Joyal:** Vous ne reconnaissez donc pas le fait que les pratiques de chasse et de pêche des Autochtones sont protégées en tant que telles dans la Constitution, et nous devons reconnaître cela. Comme vous le reconnaissez vous-mêmes, les nouveaux critères appliqués aux autres finiront par s’imposer aux Autochtones, car la situation de tous doit faire l’objet de la même interprétation, selon les infractions créées dans ce projet de loi.

**M. Macklin:** Je crois que c’est évidemment là une question qu’il nous faudra régler avec le temps, à savoir s’il faudra faire des rajustements et si nous sommes prêts à accepter ces rajustements.

Si on étudie les moyens de défense, il faut regarder la situation dans son ensemble. Je ne crois pas qu’on puisse établir simplement une défense qui s’appliquerait en ville, puis une autre qui vaudrait pour le Nord. Il faut regarder l’ensemble des éléments présentés comme défense. Dans le contexte, le même traitement de base devrait s’appliquer à tous en ce qui concerne la défense; par contre, les usages en ville ne seraient pas forcément les usages du Nord. D’un point de vue traditionnel, c’est évidemment une question que nous n’arriverons peut-être pas à régler tout de suite. En tant que nation, nous nous débattons avec cette question. Cela prendra du temps.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez dit que les Autochtones seraient protégés en ce qui concerne les moyens de défense, l’excuse légitime et ainsi de suite. Vous ne croyez pas que l’article 35 défend leur mode d’exploitation des ressources, quels que soient les autres critères qui puissent être adoptés?

**M. Macklin:** Je dirais qu’il faudrait étudier, comme je l’ai laissé entendre, chaque cause en fonction de ses propres mérites, pour savoir si c’est protégé ou non. Je ne suis tout simplement pas placé pour vous donner une réponse définitive à cette question aujourd’hui.

**Le sénateur Nolin:** Avez-vous lu l’amendement que nous avons proposé?

**M. Macklin:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Entièrement?

**M. Macklin:** Oui.

**Senator Nolin:** The three last lines? Look at them and read them again. I am referring specifically to the part of the sentence that starts with “and any pain, suffering or injury caused is no more than is reasonably necessary in the carrying out of those traditional practices.”

**Mr. Macklin:** Yes.

**Senator Nolin:** Does that not remind you a little bit of *Menard*?

**Mr. Macklin:** In our view, the question was one of whether you were actually trying to create a separate standard for Aboriginal people.

**Senator Nolin:** I do not want to argue with you. We are recognizing that, in 1982, Canada as a whole recognized that they are distinct and different. We have to recognize that; it is a fact of life.

We are trying to take that consideration — which is a global consideration — and fit it into the scope of our bill. That is why we have added those three lines. Those three lines are a constraint to the rights.

**Mr. Macklin:** I would like to believe that the law that is being proposed would, in fact, keep the same basic standard. However, each individual case will be looked at in terms of the defences brought forward at the time. To limit the defences and try to define them in little boxes at the moment would not be appropriate.

We are proposing a fairly broad range of defences. If you can bring them forward and convince the judge that in fact that defence has been available to you historically, it should be considered for acceptance by that judge. The point of the whole effort is to try to stop inhumane treatment, not necessarily to change ritual practices in the process.

**Senator Grafstein:** Mr. Macklin, I appreciate your difficulties, as all members of the Senate are wrestling with this. Would the minister consider that, in addition to everything else we are doing, — which does not prevent the committee from proceeding however it chooses to proceed — an indication that, because this is new it may have ramifications beyond the intent of the legislation, he would review the cases that might be brought under this new offence and seek to remediate the legislation within two years by undertaking that if there is inappropriate use of these provisions that he will introduce legislation to ameliorate the situation?

I am not looking for the perfect; I am looking for the possible. We have had sunset clauses and so on. It might be too late in the game to provide that. This committee is very familiar with those, and they have been very useful tools. Having said that, we are in a different time and place. Obviously you cannot commit the minister, but perhaps you might give us your own views and perhaps then pass those views on to the minister.

**Le sénateur Nolin:** Les trois dernières lignes? Regardez-les encore, lisez-les encore. Je parle en particulier de cette partie de la phrase qui dit: «...la douleur, la souffrance ou la blessure se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire à ces pratiques ancestrales.»

**M. Macklin:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Est-ce que ça ne vous rappelle pas un peu l'arrêt *Menard*?

**M. Macklin:** À notre avis, il s'agissait de savoir si on créerait vraiment un critère distinct pour les Autochtones.

**Le sénateur Nolin:** Je ne veux pas me disputer avec vous. Nous reconnaissons le fait que, en 1982, le Canada dans son ensemble a reconnu qu'ils sont distincts et différents. Nous devons reconnaître cela; c'est un fait.

Nous essayons de prendre cette considération — considération globale — et de l'inscrire dans notre projet de loi. C'est pourquoi nous avons ajouté ces trois lignes. Ces trois lignes servent à limiter les droits en question.

**M. Macklin:** J'aimerais croire que la loi proposée servirait, en fait, à préserver le même critère de base. Toutefois, chaque affaire individuelle sera étudiée, pour ce qui est des moyens de défense avancés. Il ne convient pas, pour l'heure, de limiter les moyens de défense et d'essayer de les faire entrer dans les petites cases.

Nous proposons une assez bonne panoplie de moyens de défense. Si vous êtes en mesure de les faire valoir et de convaincre le juge que, en fait, le moyen de défense en question s'applique à vous historiquement, le juge devrait envisager de l'admettre. L'idée derrière tout cela, c'est de faire cesser la cruauté envers les animaux et non pas forcément de modifier les rites des Autochtones.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Macklin, je comprends le fait que vous vous débattiez avec cette question, comme le font d'ailleurs tous les membres du Sénat. Le ministre accepterait-il d'envisager, à part tout le reste de notre programme d'action — ce qui n'empêche pas le comité de choisir sa voie — une consigne: comme il s'agit de quelque chose de nouveau et qui aura peut-être des conséquences dépassant l'intention du législateur, examiner les causes pouvant être soutenues en rapport avec cette nouvelle infraction et aspirer à corriger le texte de loi dans les deux ans, c'est-à-dire s'engager, dans la mesure où les dispositions en question sont invoquées à mauvais escient, à proposer des mesures législatives en vue d'améliorer la situation?

Je ne vise pas la perfection; c'est l'art du possible qui m'intéresse. Nous avons déjà adopté des mesures de temporisation et ainsi de suite. Il était trop tard pour choisir cette option. Le comité connaît très bien ce genre de disposition, qui s'est déjà révélée très utile. Cela dit, la situation est différente. Évidemment, vous ne pouvez vous engager au nom du ministre, mais vous pourriez nous donner votre point de vue à vous et, peut-être, faire part de ce point de vue au ministre.

**Mr. Macklin:** I certainly will deliver the message. The minister has made it clear in statements in certain round tables that he has had in the last year that he is interested in looking at reviewing the code in its totality. I know that is a monumental undertaking. That would take into consideration matters of concern and interest. It would not happen instantly, so your timetable of two years certainly might be in that window.

As in all process within Justice, we are looking at how well our law is performing. At the end of the day, the concern is: When do we make a decision to act on areas where we see concern? I am certain that we are sensitive to this issue. I am sure it would be brought to our attention promptly if in fact this section is not performing to our expectations and intended standards.

**Senator Beaudoin:** Aboriginals are in a different category. Section 35 pertains to collective rights, which is what the Supreme Court said. When we are talking about collective rights and criminal law, we have to take into account that it is very special.

They are in a particular situation. When we study this on the non-derogation clause, we will have to take this into account. We should not forget that it is collective rights and not individual rights. My rights are individual. Their rights are collective. This should be taken into account.

**The Chairman:** On behalf of the committee, Mr. Macklin, I want to thank you for agreeing to come to put yourself in this difficult position. I would be remiss if I did not thank you for being so forthright and honest with your responses to all senators' questions.

We appreciate it. It has been a great help to our deliberations and thank you again, Ms. Klineberg.

**Mr. Macklin:** I thank you for giving me the opportunity. When I came to Parliament some two and a half years ago, I was obviously under some public perception that perhaps this place was not effective as it could be. I have changed my perspective.

On this particular bill, I would have to say that I am very appreciative of the effort you have put in.

The committee continued in camera.

The committee resumed in public.

**The Chairman:** Honourable senators, we are now out of camera, or in public. The question is, and I repeat it: "That the Senate concur in the amendment made by the House of Commons to its amendment 4 to the Bill C-10B, an Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals);" and "That the Senate do not insist on its amendments 2 and 3 to which the House of Commons has disagreed."

All those in favour?

I see four in favour.

All those contra-minded? Seven.

**M. Macklin:** Je vais certainement lui faire le message. Le ministre a signalé clairement, à l'occasion de certaines tables rondes ayant eu lieu depuis un an, qu'il souhaite revoir le code intégralement. Je sais que c'est une entreprise monumentale. Cela prendra en considération les préoccupations soulevées et les intérêts manifestés. Ça ne se ferait pas du jour au lendemain; certes, votre délai de deux ans est peut-être indiqué.

Comme c'est toujours le cas au ministère de la Justice, nous sommes en train d'examiner nos lois pour voir si elles fonctionnent bien. En dernière analyse, nous voulons savoir à quel moment il faut décider d'agir en rapport avec les aspects que nous jugeons préoccupants? Je suis sûr que nous sommes sensibles à la question. Je suis sûr que vous en seriez informé rapidement si l'article en question ne répondait pas aux attentes, s'il ne donnait pas le résultat escompté.

**Le sénateur Beaudoin:** Les Autochtones constituent une catégorie différente. L'article 35 porte sur des droits collectifs, ce que la Cour suprême a affirmé. Quand il est question de droits collectifs et de droit criminel, il faut savoir qu'il s'agit d'une question très singulière.

Voilà une situation particulière. Quand nous étudions la disposition de non-dérogation, nous devons en tenir compte. Nous ne devrions pas oublier le fait qu'il s'agit de droits collectifs et non pas de droits individuels. Mes droits à moi sont individuels. Leurs droits à eux sont collectifs. Il faut prendre cela en considération.

**Le président:** Au nom du comité, M. Macklin, je veux vous remercier d'avoir accepté de vous mettre dans cette position difficile. Je manquerais à mon devoir si je ne vous remerciais pas d'avoir répondu à toutes les questions des sénateurs avec tant de franchise.

Nous apprécions cela. Cela a été très utile à nos délibérations, et, encore une fois, merci, madame Klineberg.

**M. Macklin:** Je vous remercie de m'en avoir donné l'occasion. Quand je suis arrivé au Parlement il y a deux ans et demi environ, je pensais un peu, comme bien des membres du public, que l'endroit n'était peut-être pas aussi efficace qu'il pouvait l'être. Mon point de vue a changé.

À propos de ce projet de loi particulier, je dois dire que j'ai beaucoup apprécié l'effort que vous y avez mis.

La séance se poursuit à huis clos.

La séance reprend en public.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous ne siégerons plus à huis clos, nos travaux reprennent en public. La question, je la répète, est la suivante: «Que le Sénat agrée l'amendement apporté par la Chambre des communes à son amendement 4 au projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux);» et «Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 2 et 3, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé.»

Qui est en faveur?

Je vois que quatre sénateurs sont en faveur de la proposition.

Qui est contre? J'en compte sept.

That dispenses with the first one.

**Senator Cools:** Someone said they wanted a recorded vote, so we should do a roll call.

**Senator Smith:** I do not know that anyone is requesting that.

**The Chairman:** No one is requesting that.

**Senator Cools:** I thought I heard you say you wanted it recorded.

**The Chairman:** That is when we were back in camera.

Now we will proceed to the second order of reference:

THAT the Message from the House of Commons concerning Bill C-10B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals), be now referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The next part of the process is we have to decide how to respond to the message. Presumably, the acceptance of amendment number 1 would be fine.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Presumably, the acceptance of amendment 5 would be fine.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Amendment number 2, which is what we have been referring to as the “removal of the killing provision.” What is the wish of honourable senators with respect to that particular section, that we continue with our own amendment or that we make some alterations to it?

**Senator Cools:** Maintain it.

**Senator Beaudoin:** Maintain it.

**The Chairman:** The majority of committee wishes to maintain it?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Amendment number 3, which is what we have referred to as the “non-derogation clause,” what is the wish of the committee?

**Hon. Senators:** Maintain it.

**The Chairman:** Is there anyone against maintaining it?

**Senator Andreychuk:** May I speak to it?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Andreychuk:** I had difficulty because we had spent so much time on the wording. I have spent a lot of time reviewing the section and I wondered whether this committee would accept a small change to our original amendment? Originally, we were saying that: “No person shall be convicted of an offence under paragraph 1(a) if the pain, suffering, injury, or death is caused in the course of traditional hunting, trapping, or fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of

Voilà pour la première proposition.

**Le sénateur Cools:** Quelqu’un a dit qu’il souhaitait avoir un vote par appel nominal; il faudrait donc prendre les présences.

**Le sénateur Smith:** À ma connaissance, personne ne le demande.

**Le président:** Personne ne le demande.

**Le sénateur Cools:** Je croyais vous avoir entendu dire que vous vouliez un vote par appel nominal.

**Le président:** C’était au moment de la séance à huis clos.

Nous allons maintenant traiter du deuxième ordre de renvoi:

QUE le message de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux) soit maintenant renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Il s’agit maintenant de déterminer comment nous souhaitons réagir au message. Il faut présumer que l’adoption de l’amendement numéro 1 ne poserait pas de problème.

**Des voix:** D’accord.

**Le président:** Il faut présumer que l’adoption de l’amendement 5 ne poserait pas de problème.

**Des voix:** D’accord.

**Le président:** L’amendement numéro 2 traite de l’élimination de la disposition relative au fait de «tuer» un animal. Que souhaitent faire les honorables sénateurs en rapport avec cet article particulier — poursuivre avec notre propre amendement ou y apporter des modifications?

**Le sénateur Cools:** Le garder.

**Le sénateur Beaudoin:** Le garder.

**Le président:** La majorité du comité souhaite garder l’amendement tel quel?

**Des voix:** D’accord.

**Le président:** L’amendement numéro 3 nous renvoie ce qui a été qualifié de «disposition de non-dérogation». Que souhaite faire le comité?

**Des voix:** Garder l’amendement.

**Le président:** Est-ce que quelqu’un n’est pas en faveur de cette proposition?

**Le sénateur Andreychuk:** Puis-je en parler?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** J’ai eu de la difficulté parce que nous avons passé tellement de temps à étudier le libellé. J’ai passé beaucoup de temps à examiner l’article, et je me suis demandé si le comité accepterait une petite modification de notre amendement initial? Au départ, nous disions: «Nul ne peut être déclaré coupable de l’infraction visée à l’alinéa (1)a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l’exercice, par une personne de l’un des peuples autochtones du Canada, de

Canada.” The part that bothered me was “in any area in which Aboriginal peoples have harvesting rights.” The dilemma was that some Aboriginal people have traditional harvesting rights, geographically based.

I heard Senator Gill say there were overlapping rights and they have certain abilities to work this out and, if not, of course it would be a court challenge. On reflection, it would seem that rather than “in any area in which Aboriginal peoples,” and changed it to say “in the area in which the Aboriginal person...” that we would accomplish exactly what all Aboriginal people have, including those who have overlapping, those who have as yet unsettled rights, and those who have settled rights. We start out the section by saying “No person shall be convicted,” and then we say, the practice is carried out by “one of the Aboriginal peoples of Canada, in any area.” It would be in the area in which the Aboriginal person has harvesting rights. It is to maintain the integrity of section 35 — maintain the integrity of the rights.

**Senator Cools:** Would that change be the same if you said “in those areas in which Aboriginal peoples have harvesting rights?”

**Senator Andreychuk:** No.

**The Chairman:** Senator Andreychuk is trying to make it more specific to the areas where Aboriginal have hunting rights. It is not just a case of an Aboriginal having the right to go anywhere. That is fair enough; is it not?

**Senator Watt:** Can I explain what proportion she has covered in regards to overlapping hunting areas and overlapping rights? There is a reciprocal agreement in regard to overlapping rights.

For example, the Cree and the Inuit operate basically in the same area. Is it so far apart, but there is an overlapping described in the agreement. There was a management regime also attached to it. No one can go into that area without consent. There is a very clear administrative responsibility attached to it. Therefore, there is no chance for anyone to go into the area and do whatever he wants to do. That is not the case. I agree with her. To make it clearer, I support that.

**The Chairman:** Honourable senators, this would eliminate one of the strongest objections that the Commons had to the particular clause.

**Senator Watt:** If we could remove that I would appreciate that.

**The Chairman:** If I heard Senator Andreychuk right, it will now read:

No person shall be convicted of an offence under paragraph 1(a) if the pain, suffering, injury or death is caused in the course of traditional hunting, trapping or

pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche...» et voici le passage qui me tracassait «... dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte...» Le dilemme: certains Autochtones ont des droits de récolte traditionnels ayant une base géographique.

J’ai entendu le sénateur Gill affirmer qu’il y avait là des droits qui se chevauchent et qu’on pouvait régler la question et que, si ce n’était pas le cas, bien entendu, il y aurait une contestation devant les tribunaux. À y réfléchir, il me semble que—à la place de «dans une zone où les peuples autochtones possèdent des droits de récolte»—le fait de dire «dans une zone où l’Autochtone...» nous permettrait de prévoir tout à fait la situation des Autochtones, notamment pour les cas de chevauchement, pour ceux dont les droits sont une affaire à régler et ceux dont les droits sont une affaire réglée. Nous commençons par dire «Nul ne peut être déclaré coupable», puis nous parlons des pratiques de «l’un des peuples autochtones du Canada», «dans une zone» où les peuples autochtones possèdent des droits. Ce serait une zone où l’Autochtone possède des droits de récolte. Il s’agit de préserver l’intégrité de l’article 35 — de préserver l’intégrité des droits.

**Le sénateur Cools:** Est-ce que la modification reviendrait au même si on disait: «dans les zones où les peuples autochtones ont des droits de récolte»?

**Le sénateur Andreychuk:** Non.

**Le président:** Le sénateur Andreychuk essaie de délimiter la question aux zones où les Autochtones ont des droits de chasse. Il ne s’agit pas de dire que les Autochtones ont le droit d’aller partout. C’est bien cela?

**Le sénateur Watt:** Puis-je expliquer la part des choses qu’elle couvre, en ce qui concerne le chevauchement des droits de chasse, le chevauchement des droits? Il existe une entente réciproque sur la question du chevauchement des droits.

Par exemple, les Cris et les Inuits évoluent, essentiellement, dans la même zone. La distance est très grande, mais l’entente décrit un chevauchement. Il y a aussi un régime d’aménagement qui est associé à cela. Personne ne peut aller dans cette zone sans y être autorisé. Il y a une responsabilité administrative très claire qui y est rattachée. Par conséquent, il n’est pas possible que quelqu’un arrive dans cette zone et fasse comme bon lui semble. Ce n’est pas le cas. Je suis d’accord avec elle. Pour que ce soit plus clair, j’appuie ce qu’elle dit.

**Le président:** Honorables sénateurs, voilà qui servirait à éliminer une des raisons les plus importantes pour lesquelles les Communes s’opposent à cette disposition particulière.

**Le sénateur Watt:** Si nous pouvions éliminer cela, j’en serais reconnaissant.

**Le président:** Si j’ai bien compris le sénateur Andreychuk, cela se lirait maintenant comme suit:

Nul ne peut être déclaré coupable de l’infraction visée à l’alinéa 1a) si la douleur, la souffrance, la blessure ou la mort est causée pendant l’exercice, par une personne de l’un des

fishing practices carried out by a person who is one of the Aboriginal peoples of Canada in the area in which the Aboriginal person has harvesting rights.

**Senator Andreychuk:** That maintains the integrity of all situations. There is a corresponding French.

**Senator Watt:** Does that remove entirely the concern that the House of Commons had?

**The Chairman:** It goes a long way to alleviating their concerns.

**Senator Cools:** A piece of paper I was given says, "In any area in which Aboriginal peoples." It does not say "Aboriginal person."

**Senator Andreychuk:** The first is what we have; the second half is the proposed change.

**Senator Cools:** Good, so it is limited.

**The Chairman:** Honourable senators, we have to move on.

**Senator Jaffer:** It is on division.

**The Chairman:** We are moving on. It is not unanimous, it is on division.

The last problematic area concerns the colour of right. I will try to shorten discussion on it from what was said last night. Honourable senators know the original form of the amendment that we proposed. The form that came back from the Commons was: "For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply to the extent they are relevant with respect to proceedings under this Part."

We discussed the possibility of taking out "to the extent that they are relevant" so that the amendment would read: "For greater certainty, the defence as set out in section 429(2) apply with respect to proceedings under this Part."

Are honourable senators satisfied with that? That is not the original amendment.

**Senator Beaudoin:** It is an improvement.

**Senator Nolin:** We would refer to 429(2) instead of creating a new one?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Senator Nolin:** We have a problem there because section 429 is contained in a chapter of the Code that refers only to property.

**The Chairman:** We would refer to the defences set out in 429, rather than name them. They had some problems with us listing them, but I think, from our discussion last night, that we really did not have much trouble with saying, "The defences set out in 429." It is fairly clear what those defences are, it is clear what the references to the defences are and if we take out "to the

peuples autochtones du Canada de pratiques ancestrales de chasse, de piégeage ou de pêche dans une zone où l'Autochtone possède des droits de récolte.

**Le sénateur Andreychuk:** Cela préserve l'intégrité de la mesure, dans toutes les situations. Il y a une version correspondante dans l'autre langue officielle.

**Le sénateur Watt:** Est-ce que cela élimine tout à fait la préoccupation de la Chambre des communes?

**Le président:** Cette mesure en fait beaucoup pour atténuer ces préoccupations.

**Le sénateur Cools:** On m'a remis un bout de papier qui disait: «Dans une zone où les peuples autochtones». Ça ne dit pas: «Un Autochtone».

**Le sénateur Andreychuk:** Le premier cas, c'est ce que nous avons; le deuxième, c'est la modification proposée.

**Le sénateur Cools:** C'est bien, c'est donc limité.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons passer à la question suivante.

**Le sénateur Jaffer:** Avec dissidence.

**Le président:** Nous passons à la question suivante. La proposition n'est pas adoptée à l'unanimité, elle est adoptée avec dissidence.

La dernière préoccupation concerne l'apparence de droit. Je vais essayer d'abrégier la discussion, d'après ce qui a été dit hier soir. Les honorables sénateurs sont au fait de l'amendement initial que nous avons proposé. Les Communes l'ont renvoyé sous la forme suivante: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 129(2) s'appliquent, dans la mesure où ils sont pertinents, aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

Nous avons discuté de la possibilité d'éliminer «dans la mesure où ils sont pertinents», pour que l'amendement se lise comme suit: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

Est-ce que les honorables sénateurs sont d'accord avec cela? Ce n'est pas l'amendement initial.

**Le sénateur Beaudoin:** C'est mieux.

**Le sénateur Nolin:** Nous parlerions du paragraphe 429(2), plutôt que d'en créer un nouveau?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Nolin:** Nous avons ici un problème: l'article 429 fait partie d'un chapitre du Code qui ne traite que de la propriété.

**Le président:** Il s'agirait d'évoquer les moyens de défense prévus à l'article 429, plutôt que de les nommer. Les responsables étaient d'avis que le fait pour nous de les nommer n'était pas une bonne idée, mais, selon moi, d'après la discussion que nous avons eue hier soir, le fait de parler des «moyens de défense prévus au paragraphe 429(2)» ne posait pas beaucoup de difficulté. La

extent they are relevant “ and say they “apply in respect to proceedings for an offence under this Part,” we accomplish what we were trying to do under our own amendment.

**Senator Grafstein:** I will suggest a slight variation, which might meet their objections. Instead of saying “to the extent they are relevant,” say, “For greater certainty, the defences set out in section 429(2) apply *mutatis mutandis* in respect of proceedings for an offence under this Part.”

**Senator Nolin:** That begs the question of amending 429.

**The Chairman:** I think if we simply go with: “For greater certainty, the defences set out in section 429 apply in respect to proceedings for an offence under this Part. “ We import all of the defences in 429 for that Part.

**Senator Cools:** If we wish to go with spelling out the words in 429 we should just take their wording.

**The Chairman:** They were very happy with it. This was put in primarily for the rural caucus.

**Senator Cools:** Go with what they are happy with. The House of Commons offered us this; go with what they offered us. It is that or staying with our own.

**Senator Joyal:** We do not want to have “to the extent they are relevant,” and we want to remove this.

**Senator Grafstein:** I believe we should ask legal council about incorporating the words *mutatis mutandis*. I think it will deal with everybody’s concerns.

**The Chairman:** No, it confuses it, I think. However, we will ask Mr. Audcent.

**Mr. Audcent:** With respect to the proposal to add the words *mutatis mutandis*, my understanding is that current federal drafting practices have been to move away from Latin in the text. Therefore, so we would not put the words in a federal statute today.

**The Chairman:** Honourable senators, are we happy with simply dropping “to the extent that they are relevant,” which was really the only problematic part that we discussed last night, and basically giving back the amendment that they changed?

**Senator Jaffer:** Why not go with what Senator Cools had said: Leave that as is?

**Senator Beaudoin:** I think it is wrong to remove what they are suggesting — “to the extent that they are relevant.”

**Senator Smith:** They never said that is what they are going to do.

nature de ces moyens de défense est assez claire, la référence à leur égard est claire, et si nous éliminons «dans la mesure où ils sont pertinents» et disons plutôt qu’ils «s’appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie», nous atteignons le but associé à notre propre amendement.

**Le sénateur Grafstein:** Je vais proposer une petite variante, qui soulèvera peut-être des objections. Plutôt que de dire «dans la mesure où ils sont pertinents», dites: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s’appliquent *mutatis mutandis* aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

**Le sénateur Nolin:** Ce qui nous invite fortement à amender l’article 429.

**Le président:** Je crois que nous pourrions, tout simplement, songer à ceci: «Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429 s’appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.» Nous importons ainsi dans cette partie toutes les défenses prévues à l’article 429.

**Le sénateur Cools:** Si nous voulons dire qu’il s’agit des termes énoncés à l’article 429, nous devrions simplement reprendre ces termes.

**Le président:** Ils étaient très heureux de cela. Ils ont inclus cela surtout pour le caucus rural.

**Le sénateur Cools:** Optons pour ce qui fait leur bonheur. La Chambre des communes nous a offert cela; prenons ce qu’elle nous offre. C’est cela, sinon nous gardons notre propre version.

**Le sénateur Joyal:** Nous ne voulons pas de «dans la mesure où ils sont pertinents» et nous voulons éliminer ceci.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois que nous devrions demander au conseiller juridique ce qu’il pense de l’idée d’inclure l’expression *mutatis mutandis*. Je crois que ceci permet de répondre aux préoccupations de chacun.

**Le président:** Non, elle crée de la confusion, à mon avis. Par contre, nous allons poser la question à M. Audcent.

**M. Audcent:** Pour ce qui est de l’idée d’ajouter le terme *mutatis mutandis*, je crois savoir que les rédacteurs fédéraux essaient en ce moment d’éviter l’emploi du latin dans le texte. Par conséquent, nous ne devrions pas mettre ce terme dans une loi fédérale aujourd’hui.

**Le président:** Honorables sénateurs, est-ce que cela fait notre bonheur de laisser tomber simplement «dans la mesure où ils sont pertinents», soit le seul élément qui posait vraiment un problème quand nous avons discuté de la question hier soir, pour, essentiellement, renvoyer à la Chambre des communes l’amendement qu’elle a modifié?

**Le sénateur Jaffer:** Pourquoi ne pas choisir l’option de Le sénateur Cools: le laisser tel quel?

**Le sénateur Beaudoin:** Je crois qu’il ne convient pas d’éliminer ce qu’ils proposent — «dans la mesure où ils sont pertinents».

**Le sénateur Smith:** Ils n’ont jamais dit que c’est ce qu’ils allaient faire.

**Senator Andreychuk:** The basic thing.

**The Chairman:** The problem with “to the extent that they are relevant” was that it created an issue, because we were moving it from property. If we take that out, there is no grey area.

Question!

**Senator Jaffer:** On division.

**Senator Cordy:** I think this is one of those cases that, rather than playing semantics, we suggest to them that we have some give and take. I have no difficulty with the wording that the House of Commons has sent.

**Senator Andreychuk:** It is not give and take. It is fundamental.

**The Chairman:** Question! All in favour? I will read the question.

Is the committee in favour of amendment 4, reading as follows: “182.5 For greater certainty, the defences set out in subsection 429(2) apply in respect of proceedings for an offence under this Part.”

All in favour?

We are deleting “to the extent that they are relevant.”

All those in favour? Seven.

Opposed? Four.

Carried.

I need the permission of the committee to allow me to cobble together what we have just done and bring it back in the form of a report without giving everyone here an opportunity to see it ahead of time.

**Senator Jaffer:** I would like it be recorded that in respect of the clause on pain, that was on division too — the “unnecessary.”

**The Chairman:** Yes.

The steering committee can stay behind and we can try and cobble together some sense out of this.

The committee adjourned.

**Le sénateur Andreychuk:** L'élément fondamental.

**Le président:** L'expression «dans la mesure où ils sont pertinents» crée un problème, car nous l'emprunions aux dispositions relatives à la propriété. Si nous l'éliminons, il n'y a pas de zone grise.

Aux voix!

**Le sénateur Jaffer:** Avec dissidence.

**Le sénateur Cordy:** Je crois qu'il s'agit de l'une de ces affaires où nous pourrions, plutôt que de nous faire sémanticiens, leur proposer un compromis. Le libellé proposé par la Chambre des communes ne me pose aucune difficulté.

**Le sénateur Andreychuk:** Ce n'est pas d'un compromis qu'il est question. C'est d'un élément fondamental.

**Le président:** Aux voix! Tous sont en faveur? Je vais lire la question.

Le comité est-il favorable à l'amendement 4, qui se lit comme suit: «182.5 Il est entendu que les moyens de défense prévus au paragraphe 429(2) s'appliquent aux procédures relatives à une infraction à la présente partie.»

Qui est en faveur?

Nous avons supprimé l'expression «dans la mesure où ils sont pertinents».

Qui est en faveur? Sept voix.

Qui s'y oppose? Quatre.

Adopté.

J'ai besoin que le comité m'accorde la permission de rassembler au mieux les éléments que nous venons d'établir et de revenir avec des conclusions définitives, sans que chacun ait l'occasion de le voir à l'avance.

**Le sénateur Jaffer:** J'aimerais faire porter au compte rendu le fait que l'article sur la douleur a été adopté lui aussi avec dissidence — celui où il est dit, «sans nécessité».

**Le président:** Oui.

Le comité de direction peut rester, et nous pouvons essayer de rassembler tous ces éléments pour essayer d'en tirer du sens.

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

---

APPEARING

**Thursday, June 12, 2003:**

The Honourable Paul Macklin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

WITNESSES

**Thursday, June 5, 2003:**

*Officials from the Department of Justice Canada:*

Katharine MacCormick, Chief Legislative Counsel, Office of the Chief Legislative Counsel;

John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group;

Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group.

**Thursday, June 12, 2003:**

*Official from the Department of Justice Canada:*

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy.

*From the Senate of Canada:*

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

COMPARAÎT

**Le jeudi 12 juin 2003:**

L'honorable Paul Macklin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

TÉMOINS

**Le jeudi, 5 juin, 2003:**

*Hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada:*

Katharine MacCormick, première conseillère législative, Bureau de la première conseillère législative;

John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionnement législatif, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement;

Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe des services de rédaction.

**Le jeudi 12 juin 2003:**

*Haut fonctionnaire du ministère de la Justice du Canada:*

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Du Sénat du Canada:*

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.