



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

Wednesday, October 22, 2003
Thursday, October 23, 2003

Issue No. 15

Future business of the Committee

and

Third meeting on:

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

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 mercredi 22 octobre 2003
Le jeudi 23 octobre 2003

Fascicule n° 15

Travaux futurs du comité

et

Le troisième réunion concernant:

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

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	Cools
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Banks	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Nolin
* Carstairs, P.C.	Pearson
(or Robichaud, P.C.)	Smith, P.C.

* *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 Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*October 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Smith substituted for that of the Honourable Senator Downe (*October 3, 2003*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*October 23, 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	Cools
Baker, c.p.	Joyal, c.p.
Banks	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Nolin
* Carstairs, c.p.	Pearson
(ou Robichaud, c.p.)	Smith, c.p.

* *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 Jaffer substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 3 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*le 3 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 23 octobre 2003*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 22, 2003
(35)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in camera, at 4:37 p.m., in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator George J. Furey, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Furey, Joyal, P.C, Pearson and Smith (6).

Other senators present: The Honourable Senators Adams and Watt (2).

In attendance: From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière and Mary Hurley.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered its future business in camera.

At 5:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 23, 2003
(36)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 11:02 a.m., in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator George J. Furey, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, P.C, Pearson and Smith (8).

In attendance: From the Library of Parliament, Gérald Lafrenière and Mollie Dunsmuir.

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:

From the Department of Justice of Canada:

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

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 22 octobre 2003
(35)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 37, à huis clos, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Furey, Joyal, c.p., Pearson et Smith (6).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Adams et Watt (2).

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Gérald Lafrenière et Mary Hurley.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine ses travaux futurs à huis clos.

À 17 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 23 octobre 2003
(36)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 02, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable George J. Furey (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Furey, Joyal, c.p., Pearson et Smith (8).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Gérald Lafrenière et Mollie Dunsmuir.

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 examen du projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice du Canada:

John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement législatifs, Groupe de services consultatifs et du perfectionnement;

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

Mr. Ricard and Mr. Keyes made a statement and together, witnesses answered questions.

The officials from the Department of Justice of Canada submitted a brief to the committee.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

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

MM. Ricard et Keyes font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada déposent un mémoire au comité.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 23, 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 11:02 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, let me begin by apologizing for my tardiness. I was delayed at another meeting. I apologize profusely for keeping you waiting.

Today we resume consideration of Bill S-12, to repeal legislation that has not been brought into force within ten years of receiving Royal Assent.

We welcome our colleague, Senator Banks, the sponsor of the bill, and officials from the Department of Justice, Mr. Keyes and Mr. Ricard.

I understand that the officials would like to begin with a brief presentation summarizing the review that they have undertaken since last appearing before us.

Mr. Daniel Ricard, Deputy Chief Legislative Counsel, Drafting Services Group, Department of Justice of Canada: Honourable senators, I would first like to extend our appreciation for being invited again before this committee to speak to this important bill. You may remember that when we appeared last June, some concerns had been identified.

The first is the idea that there should be a provision in the bill that would inform Canadians of any repeal of provisions or statutes. A second concern that was expressed at the time dealt with provisions that were partially in force. The third related to provisions that had been recently amended. Finally, there was a fair amount of discussion on the issue of whether the repeal should be automatic or with a process to allow a provision to remain in some circumstances.

At that time, we had agreed to review the statute books over the course of the summer to see exactly how many provisions and what kind of provisions were likely to be affected by the coming into force of Bill S-12.

I would like to summarize in the next two or three minutes the findings of our work over the course of the summer.

First, by way of methodology, I should mention that we have relied on the tables of public statutes as well as the consolidated statutes of 1985. I should also mention that the consolidated statutes capture all of the provisions pre-1985 that were in force and many that were not.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 23 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui à 11 h 02 pour examiner la teneur de ce projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, permettez-moi d'abord de m'excuser d'être en retard. J'ai été pris dans une autre réunion. Je suis extrêmement désolé de vous avoir fait attendre.

Aujourd'hui, nous reprenons l'étude du projet de loi S-12, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

Nous accueillons notre collègue, le sénateur Banks, parrain du projet de loi, ainsi que des représentants du ministère de la Justice, MM. Keyes et Ricard.

Je crois savoir que ces messieurs aimeraient commencer par un bref exposé pour résumer l'examen de la question qu'ils ont effectué depuis leur dernière comparution devant notre comité.

M. Daniel Ricard, premier conseiller législatif adjoint, Groupe des services de rédaction, ministère de la Justice du Canada: Honorables sénateurs, j'aimerais d'abord vous remercier de nous avoir invités à nouveau aujourd'hui à vous parler de cet important projet de loi. Vous vous souviendrez que lors de notre comparution en juin dernier, certaines préoccupations avaient été exprimées.

La première étant que le projet de loi devrait renfermer une disposition informant les Canadiens de toute abrogation d'une disposition ou d'une loi. La deuxième préoccupation qui a été soulevée à l'époque portait sur les dispositions partiellement en vigueur. La troisième préoccupation concernait les dispositions amendées récemment. Enfin, nous avons eu une discussion assez longue pour déterminer si l'abrogation devrait se faire d'office ou si elle devrait s'accompagner d'un processus permettant à une disposition de demeurer en vigueur dans certaines circonstances.

Lorsque nous nous sommes rencontrés, nous avons convenu d'examiner les recueils de lois au cours de l'été pour voir exactement combien de dispositions et quel type de dispositions seraient susceptibles d'être touchées par l'entrée en vigueur du projet de loi S-12.

En deux ou trois minutes, j'aimerais résumer les conclusions du travail que nous avons effectué au cours de l'été.

Premièrement, en ce qui concerne la méthodologie, je dois dire que nous nous sommes fiés aux recueils des lois publiques et aux lois codifiées de 1985. Je vous signale également que les lois codifiées englobent toutes les dispositions en vigueur avant 1985 et de nombreuses autres qui ne l'étaient pas.

It is not necessarily a guarantee that we have captured everything. However, those are the two current instruments that allow us, and anyone else for that matter, to look backwards and see what is in existence.

Once we had identified a rather long list of provisions, we proceeded to consult with various departments. This consultation has led to the production of a table, a copy of which honourable senators have before them in both official languages.

Before I take honourable senators through this table, I wish to mention that this exercise was somewhat time consuming and labour intensive because of the intricacies in reviewing past legislation. Often, we discovered that on the surface, a provision might appear to amend a particular act, yet when you scratch that surface, you realize that the amendment relates to another act. It gets to be somewhat tricky to collect a complete list of that which remains on the books.

If you turn to the table, I will take you through it. The first column on the left identifies the lead department. For example, the second item refers to the Department of Justice as well as the Department of National Defence. Oftentimes you have provisions that impact two departments.

The second column identifies the specific provision or statute that is on the books but not yet proclaimed. The third column is a summary of what the provision refers to.

The fourth column is a short analysis of the findings.

There are essentially four categories of results.

[Translation]

The first category was to decide which provisions could be repealed. In the case of about twenty of them, I believe, the lead departments decided to go ahead with the repeal because there was no basis to keep them today since ten years had elapsed without their having been put into effect.

There is another category that has been identified as affecting the rights of third parties. I would simply like to mention that when we talk about the rights of third parties, we are essentially referring to the provinces, certain foreign countries or industries. In certain cases, there are acts that are intended to regulate a particular industry.

The third category refers to «other concerns.» Usually, provisions were placed in this category when departments were not prepared to give a response with regard to what should be done. In some cases, I presume that, in time, departments would be in a position to tell us that the provisions should be repealed but, for now, they prefer to leave them on the books until a more thorough analysis can be done.

Cela ne garantit pas nécessairement que nous avons tout examiné. Cependant, ce sont là les deux instruments actuellement en vigueur qui nous permettent, et à qui que ce soit d'autre en fait, de nous tourner vers le passé et de voir ce qui existe.

Après avoir dressé une liste assez longue de dispositions, nous avons entrepris de consulter divers ministères. Cette consultation s'est soldée par la production d'un tableau dont les honorables sénateurs ont reçu copie dans les deux langues officielles.

Avant de vous expliquer ce tableau, je tiens à vous dire que cet exercice a été assez long et a nécessité beaucoup de travail en raison des subtilités et des difficultés qu'implique l'examen de lois déjà adoptées. Souvent, nous avons découvert qu'en apparence, une disposition pouvait sembler modifier une loi en particulier, mais pourtant, à y regarder de plus près, on se rend compte que la modification concerne une autre loi. Il devient alors assez difficile de dresser une liste complète des dispositions ou des lois qui ne sont toujours pas adoptées.

Si vous voulez bien prendre le tableau, je vais vous l'expliquer. Dans la première colonne à gauche, on identifie le ministère visé. Par exemple, le deuxième élément fait référence au ministère de la Justice et au ministère de la Défense nationale. Souvent, il arrive que des dispositions aient des répercussions sur deux ministères.

Dans la deuxième colonne, on trouve les dispositions ou les lois précises compilées dans les recueils mais non encore promulguées. La troisième colonne est un résumé de la nature de la disposition.

Dans la quatrième colonne, vous avez une brève analyse des conclusions.

Il y a essentiellement quatre catégories de résultats.

[Français]

La première catégorie a été de conclure que les dispositions pouvaient être abrogées. Il y en a une vingtaine, je crois, pour lesquelles les ministères responsables ont jugé bon de procéder à leur révocation au motif qu'il n'y avait pas de raison aujourd'hui pour les garder, compte tenu du fait que dix ans avaient passé sans que ces dispositions soient mises en vigueur.

Il y a une autre catégorie qui est identifiée comme affectant les droits des tiers. Je veux juste mentionner que lorsqu'on parle de droits des tiers, ce qu'on vise, ce sont essentiellement les provinces, certains pays étrangers ainsi que l'industrie. Dans certains cas, il y a des lois qui visent à réglementer une industrie quelconque.

La troisième catégorie, c'est lorsqu'on mentionne «autres préoccupations», «other concerns». Habituellement, les dispositions étaient mises dans cette catégorie lorsque les ministères n'étaient pas en mesure de nous donner une réponse sur ce qu'il convenait de faire. Dans certains cas, je présume qu'avec le temps, certains ministères pourraient nous dire qu'il vaudrait mieux abroger, mais pour l'instant, ils préfèrent qu'on laisse les dispositions telles quelles, le temps qu'ils fassent une analyse plus approfondie.

[English]

The last category, which contains only a handful, relates to provisions with respect to which there have been some subsequent amendments over the last 10 years. This is an issue because it relates to one of the concerns that we identified in June. There had been a good discussion on that topic when we met on June 5, 2003.

[Translation]

If I may make a correction, I would like to mention that towards the middle of the document, on page 9 or 10, when we refer to The Firearms Act, the Department of Justice is no longer responsible for it but rather it is the Solicitor General of Canada.

[English]

From our work over the course of the summer and on the basis of the research and analysis that came out of it, we have looked at the bill. Our view today is that, as we indicated last June, this bill has a very valid objective. I do not think anyone disagrees with the objectives of this proposed legislation.

However, given the comments that we have received to date, it seems to us that we should find a way to provide departments or ministers who may have reasons to believe that it is in the interest of this country to maintain existing provisions with an opportunity to do so.

For us, the challenge was to achieve a balance between, on the one hand, the objectives of this proposed legislation, and providing an opportunity for those who thought it important to express views with respect to a particular provision that would otherwise be at risk of being repealed.

The Chairman: Mr. Ricard, are you suggesting to the committee that the bill should contain provisions to exempt certain acts or sections of acts that particular ministers want to keep?

Mr. Ricard: No, I think we can make reference to a process that would allow for a decision to be made on whether provisions should remain. I can come back to that in a few minutes.

I will mention in passing that such a process already exists. Last time we met, there was a good discussion of the existing process in the context of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act. I should also mention that Bill C-205, which received Royal Assent only a couple of weeks ago, does contain such a process.

It seems to us that while the process needs to be amended somewhat, because it is not necessarily the same issue at stake, there are some interesting lessons that one can learn from Bill C-205 that, perhaps with some modifications, could be applied in this particular instance.

[Traduction]

La dernière catégorie, dans laquelle on ne trouve que quelques dispositions, concerne celles qui ont fait l'objet d'amendements subséquents au cours des dix dernières années. C'est là un problème parce qu'on se retrouve alors avec une des préoccupations qui avaient été relevées en juin. Cette question avait fait l'objet d'une bonne discussion lorsque nous nous sommes rencontrés le 5 juin dernier.

[Français]

Si je peux me permettre d'apporter une correction, je voudrais mentionner que vers le milieu du document, à partir de la page 9 ou 10, lorsqu'on parle de la Loi sur les armes à feu, ce n'est plus le ministère de la Justice qui en est responsable, mais bien le solliciteur général du Canada.

[Traduction]

À partir du travail que nous avons effectué au cours de l'été et en nous fondant sur la recherche et l'analyse qui en ont découlé, nous nous sommes penchés sur le projet de loi. Nous estimons aujourd'hui, comme nous l'avons précisé en juin dernier, que le projet de loi vise un objectif très louable. Je ne pense pas que qui que ce soit en conteste les buts.

Cependant, compte tenu des commentaires que nous avons reçus à ce jour, il nous semble que nous devrions trouver un moyen d'offrir aux ministères ou aux ministres qui pourraient avoir des raisons de croire qu'il est dans l'intérêt du Canada de maintenir des dispositions existantes, la possibilité de le faire.

Pour nous, le défi consistait à établir un équilibre entre, d'une part, les objectifs de ce projet de loi, et d'autre part, le fait de donner à ceux qui estimaient important d'exprimer des opinions concernant une disposition en particulier qui, autrement, risquait d'être abrogée, l'occasion de s'exprimer.

Le président: Monsieur Ricard, êtes-vous en train de nous dire que le projet de loi devrait renfermer des dispositions visant à exempter certaines lois ou certaines dispositions que certains ministres voudraient garder?

M. Ricard: Non, je pense que nous pouvons établir un processus permettant de décider si des dispositions devraient être conservées. J'y reviendrai dans quelques minutes.

Soit dit en passant, ce processus existe déjà. La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, nous avons eu une bonne discussion sur le processus existant dans le contexte de la Loi corrective. Je dois aussi préciser que le projet de loi C-205, qui a reçu la sanction royale il y a à peine quelques semaines, renferme un tel processus.

Il nous semble que, même si le processus doit être quelque peu modifié, parce que nous ne faisons pas nécessairement face au même problème, nous pouvons tirer d'intéressantes leçons du projet de loi C-205 qui, moyennant peut-être certaines modifications, pourraient être appliquées au projet de loi que nous étudions.

The Chairman: The thrust of this particular bill is to take off the books anything that has not been used in 10 years. Would you mind jumping ahead to the process about which you are talking? I am trying to envision how we could incorporate that.

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Advisory and Development Services Group, Department of Justice: Honourable senators, as Mr. Ricard mentioned, there are two models out there, both of which were mentioned in June in this committee. The first is the process for the Miscellaneous Statute Law Amendment Act. The second is Bill C-205.

I will briefly describe each of those processes and then suggest what we might pull out of those as lessons that might be applied in the case of Bill S-12.

In the package that was distributed to honourable senators, there is an extract from the "Guide to Making Federal Acts and Regulations."

[Translation]

The guide is entitled, "Guide to Making Federal Acts and Regulations." There are two pages in the document that briefly describe the nature of the process. The programme was established in 1975 and is administered by the Department of Justice. There is no legislative basis for the programme; it is based on an agreement between the Department of Justice, the Senate and the House of Commons.

[English]

The program is intended to bring forward non-controversial amendments to statutes in a timely way, without having to wait for them to be opened up in the regular process of revision. There are rigid criteria for making these amendments.

The essential criterion is that the amendments must not be controversial. Over and above that, the amendments must not involve spending of public funds. They must not prejudicially affect the rights of persons, and they must not create new offences or subject a new class of persons to an existing offence.

The legislation section of the Department of Justice is responsible for putting together proposals. It collects proposed amendments from a wide variety of sources. Periodically, typically every year or two, it prepares those proposals in legislative form in a document that looks like a bill. It is titled "Proposals for Miscellaneous Amendments."

The Minister of Justice then tables this document in the House of Commons. It is also tabled in the Senate. In the Senate, it is referred to this committee for study. In the House of Commons, it is referred to the Justice and Human Rights Committee.

Le président: L'objectif de ce projet de loi est de retirer des recueils toute loi qui n'a pas été utilisée depuis dix ans. Auriez-vous objection à passer au processus dont vous parlez? J'essaie de voir comment nous pourrions l'incorporer.

M. John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement législatif, Groupe de services consultatifs et perfectionnement, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, comme M. Ricard l'a mentionné, il existe deux modèles, qui ont tous deux été abordés en juin devant votre comité. Le premier est le processus établi dans la Loi corrective. Le second se trouve dans le projet de loi C-205.

Je vais décrire brièvement chacun de ces processus et ensuite indiquer les leçons que l'on pourrait en tirer pour les appliquer au projet de loi S-12.

Dans les documents qui ont été distribués aux honorables sénateurs, vous trouverez un extrait tiré du guide intitulé: «Lois et règlements: l'essentiel.»

[Français]

Ce guide est intitulé: «Lois et règlements: l'essentiel.» On y trouve deux pages qui décrivent brièvement la nature de ce processus. C'est un programme établi en 1975 et administré par le ministère de la Justice. Il n'y a pas de fondement législatif pour le programme, il est basé sur une entente entre le ministère de la Justice, le Sénat et la Chambre des Communes.

[Traduction]

Le programme vise à présenter, au moment opportun, des amendements qui ne suscitent pas la controverse, sans avoir à attendre que ces lois soient rouvertes dans le cadre du processus normal de révision. L'adoption de ces amendements est assujettie à des critères rigoureux.

Le critère essentiel est que les amendements ne doivent pas susciter la controverse. En outre, les amendements ne doivent pas nécessiter l'engagement de fonds publics. Ils ne doivent pas porter préjudice aux droits de la personne et ne pas créer de nouvelles infractions ni soumettre une nouvelle catégorie de personnes à une infraction existante.

La Section des lois du ministère de la Justice a la responsabilité de réunir les propositions. Elle recueille les amendements proposés auprès de nombreuses sources. Périodiquement, en général chaque année ou tous les deux ans, elle réunit ces propositions dans un document qui ressemble à un projet de loi. C'est ce que l'on appelle les «propositions de modifications diverses.»

Ensuite, le ministre de la Justice dépose ce document à la Chambre des communes et au Sénat. Au Sénat, il est renvoyé à votre comité pour fins d'étude. À la Chambre des communes, il est renvoyé au Comité de la justice et des droits de la personne.

Each committee then studies the prepared proposals to evaluate their merits, and particularly, to evaluate whether they meet the criteria, especially the criterion of non-controversiality. If any member of either committee considers a proposal to be controversial, it is removed from the package.

Once the committees have studied the proposals and reported on them, our department prepares a bill based on the committee reports. Basically, it includes all of the proposals that have the support of both committees.

This bill is then introduced by the Minister of Justice. It proceeds through Parliament in the usual way, although it tends to be enacted in fairly short order, because essentially, the proposals have already been studied. That, in a nutshell, is the miscellaneous statute law amendment program.

The program does not have a statutory basis and only encompasses non-controversial matters on which there is unanimity. It also requires the enactment of another bill to carry those amendments into effect.

As a result, we would suggest that perhaps the program is not really an apt vehicle for dealing with concerns surrounding the repeal of provisions that have not been brought into force.

The second process is one that was recently enacted in Bill C-205.

It deals with the disallowing of regulations. The package that was circulated also includes a diagram that outlines the process of Bill C-205 as a series of boxes. Basically, that process involves a report by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations recommending that a regulation be disallowed. That report is tabled in both Houses. If no minister raises an objection to that report within 15 days, it is deemed to be adopted. It becomes an order of those Houses and the government is then required to comply with the order and take steps to revoke the regulation.

Bill C-205 contains a process for a minister to table an objection to the disallowance report. It provides for an accelerated debate of that motion objecting to the report and a resulting vote in both Houses. If either House rejects the report, then that is the end of the matter and the regulation stands. If the Houses vote in favour of the report, then the disallowance order proceeds as it would if no objection had been made.

In a nutshell, that is the process of Bill C-205 that you see on one side of the sheet. On the other side is a diagram describing what we suggest might work for Bill S-12. First, it would begin, as the bill is drafted, with a list of repeals prepared by the Minister of Justice at the beginning of each year. It would be tabled within the first five sitting days of each House in each calendar year. The list would then be referred either to committees of each House or possibly a joint committee. They would have a chance to study the list and whether all of these acts or provisions should be repealed.

Chaque comité étudie ensuite les propositions déposées pour évaluer les avantages et plus particulièrement, pour voir si elles respectent les critères, surtout si elles suscitent ou non la controverse. Si un membre de l'un ou l'autre des comités considère qu'une proposition est source de controverse, elle est retirée du document.

Une fois que les comités ont étudié les propositions et fait rapport en conséquence, notre ministère rédige un projet de loi établi à partir des rapports des comités. Essentiellement, on y trouve toutes les propositions qui ont l'appui des deux comités.

Le projet de loi est ensuite déposé par le ministère de la Justice. Il suit les étapes normales au Parlement, même si, en général, il est adopté assez rapidement parce que, essentiellement, les propositions ont déjà été étudiées. En résumé, c'est ce que l'on appelle le Programme de correction des lois.

Le programme ne repose pas sur une base législative et n'englobe que les questions non controversées qui font l'unanimité. Il nécessite également l'adoption d'un autre projet de loi pour que les amendements entrent en vigueur.

Ainsi, nous sommes d'avis que le programme n'est pas véritablement un véhicule permettant d'examiner les préoccupations entourant l'abrogation de dispositions qui ne sont pas entrées en vigueur.

Le deuxième processus est celui qui a été récemment enchâssé dans le projet de loi C-205.

Il porte sur le désaveu des règlements. Le document qui vous a été remis comprend également un diagramme décrivant le processus du projet de loi C-205 dans une série de cases. Essentiellement, le processus nécessite la production d'un rapport par le Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation recommandant qu'un règlement soit révoqué. Ce rapport est déposé aux deux chambres du Parlement. Si aucun ministre ne soulève d'objections à l'égard de ce rapport dans un délai de 15 jours, il est réputé être adopté. Il devient un ordre émanant des deux chambres, le gouvernement est alors tenu de respecter cet ordre et de prendre les mesures nécessaires pour révoquer le règlement.

Le projet de loi C-205 renferme un processus permettant à un ministre de déposer une objection à ce rapport de révocation. Il prévoit un débat accéléré de la motion s'opposant au rapport et au vote qui sera pris dans les deux chambres. Si l'une ou l'autre des chambres rejette le rapport, les choses s'arrêtent là et le règlement est conservé. Si les deux chambres votent en faveur du rapport, le processus de révocation s'enclenche alors comme si aucune objection n'avait été soulevée.

En résumé, c'est le processus prévu par le projet de loi C-205 que vous voyez d'un côté de la feuille. À l'endos, vous trouverez un diagramme décrivant ce qui, à notre avis, pourrait être applicable au projet de loi S-12. Premièrement, cela commencerait, selon le libellé du projet de loi, par une liste des lois révoquées établie par le ministre de la Justice au début de chaque année. Cette liste pourrait être déposée au cours des cinq premiers jours de séance de chaque chambre au cours de chaque année civile. La liste serait ensuite renvoyée soit aux comités de

They would also be able to consider whether there might be reasons that some of these provisions should be left on the books, at least for one more year.

The committees would then report to their respective Houses, and again, as with the Bill C-205 process, if no objection is made to the report, that report would be deemed adopted in 15 sitting days. The result of the adoption would be a repeal of those acts and provisions that are found in the reports of both Houses. That would come automatically at the end of the adoption of those reports.

Also, like Bill C-205, the proposal that we would put forward includes a procedure for a challenge of the report by a minister in either House. That challenge would come to a vote, again, under an accelerated procedure. If the result of the vote were such that the reports of the committees are rejected, then there would be no repeal. On the other hand, if the Houses vote in favour of the reports, the repeals would proceed as they would in the ordinary course.

We put that forward as a process modeled on something that exists and has recently been enacted. We have also discussed it with our minister and he supports this kind of approach in principle.

The Chairman: In effect, Mr. Keyes, you are recommending a couple of substantial amendments to the bill that we have before us this morning.

Mr. Keyes: That is correct. It would be a matter of adding a series of provisions to put in place the process that we have described here.

Senator Beaudoin: I must say that I am in favour of the bill because the time frame of 10 years seems reasonable. If a statute has not been put into effect for 10 years, then something is wrong somewhere. You agree with this, but you are against the automatic setting aside of provisions, in my understanding. You said that there might be valid reasons why they have not been put into effect.

I would like to see your proposed amendments, because you will amend the bill if we agree with this. If a bill has still not been put into effect after 10 years, I do not want an amendment to require us to wait another 10 years before the bill can be repealed in the suggested manner. The bill may be dead.

Senator Cools: And we may be dead too.

Mr. Keyes: May I try to address that concern? The procedure would only delay the repeal for one year.

Senator Beaudoin: One year?

Mr. Keyes: Yes, for just one year. The next year, the provision would appear on the list again. Again, the same procedure would have to be adopted. Each year there would be a review to see whether the reasons for keeping it on the books still exist.

chaque chambre, soit peut-être à un comité mixte. Ces comités devraient avoir la chance d'examiner la liste et de déterminer si toutes ces lois ou dispositions devraient être révoquées. Ils devraient être également en mesure de déterminer si, pour une raison ou pour une autre, certaines dispositions pourraient être conservées, à tout le moins encore un an.

Les comités feraient alors rapport à leur chambre respective et là encore, tout comme pour le processus du projet de loi C-205, si personne ne s'oppose au rapport, il sera réputé être adopté dans 15 jours de séance. Cela ferait en sorte de révoquer les lois et dispositions qui sont mentionnées dans les rapports des deux chambres. Cela se ferait automatiquement après l'adoption de ces rapports.

En outre, comme dans le projet de loi C-205, la proposition formulée inclut une procédure de contestation du rapport par un ministre de l'une ou un sénateur. Cette remise en question serait mise aux voix, à nouveau, dans le cadre d'une procédure accélérée. Si le résultat de ce vote était négatif, il n'y aurait alors pas de révocation. Par contre, si les deux chambres votent en faveur des rapports, les révocations se feront comme elles se font normalement.

Voilà ce que nous proposons comme processus modelé sur quelque chose qui existe et qui a récemment été adopté. Nous en avons également discuté avec notre ministre et il appuie ce genre d'approche en principe.

Le président: En effet, monsieur Keyes, vous recommandez quelques amendements de fond au projet de loi qui nous est soumis ce matin.

M. Keyes: C'est exact. Il s'agirait d'ajouter une série de dispositions permettant de mettre en place le processus que nous avons décrit ici.

Le sénateur Beaudoin: Je dois dire que je suis en faveur du projet de loi parce que le délai de dix ans semble raisonnable. Si une loi n'est pas entrée en vigueur depuis dix ans, quelque chose ne va pas. Vous êtes d'accord là-dessus, mais vous êtes contre, d'après ce que je comprends, le fait de mettre automatiquement de côté certaines dispositions. Vous avez dit que ces lois ne sont peut-être pas entrées en vigueur pour de bonnes raisons.

J'aimerais voir vos projets d'amendements parce que vous allez modifier le projet de loi si nous sommes d'accord. Si un projet de loi n'est toujours pas entré en vigueur après dix ans, je ne veux pas d'amendement nous obligeant à attendre encore dix ans avant que le projet de loi puisse être révoqué de la façon proposée. Le projet de loi sera peut-être mort.

Le sénateur Cools: Et nous aussi peut-être.

M. Keyes: Puis-je tenter d'apaiser vos inquiétudes? La procédure ne retarderait la révocation que d'un an.

Le sénateur Beaudoin: Un an?

M. Keyes: Oui, seulement un an. L'année suivante, la disposition figurerait à nouveau sur la liste. Là encore, la même procédure devrait être adoptée. Chaque année, il y aurait examen pour voir si les raisons justifiant de la conserver sont toujours valables.

Senator Beaudoin: I will take a legal case. Suppose the bill is related to acquired rights, such as in the Criminal Code, and nine years have passed and it is not in effect. Something should happen under this bill, but suppose no one is of the opinion that there is still an acquired right, what do we do? Could we not set it aside automatically? Would you want us to have a trial each time that we arrive at such a situation? This worries me. You are probably right when you say that it should not be entirely automatic. However, I want to be sure that, with your proposed amendments, it would not be indeterminate. Do you have a good reason for that? The only good reason I see is a right. The person has not pretended that he or she has acquired rights and there were some extraordinary circumstances. It is only after 11 years that we see that the bill should not be set aside. However, 10 years is a significant length of time, we cannot do that eternally.

Mr. Ricard: I take the point you are making about trying to create a process that is relatively quick. The process as laid out by Mr. Keyes speaks to that issue because it is relatively simple and efficient, and both Houses understand it because it was adopted in another bill.

Remember also that we are talking about provisions that are not in force, so they do not confer rights or obligations on anyone.

I will give you an example of the kind of rationale that comes to mind in thinking about why 10 years is not sufficient. There are many statutes, the Contraventions Act, for example, wherein the coming into force depends on ongoing discussions with the provinces. With some provinces, things have gone reasonably well for a long time. With other provinces, it takes more time.

This is one example of where it may take a number of years, whether it is 5, 10 or 15, before there is an agreement in place that would allow the coming into force of some provisions.

The same could be said of international agreements and treaties, where again, at times, ministers or Parliament may wish to wait for more countries to ratify before Canada puts a particular treaty into force within its own boundaries. These are the kinds of examples that have been given to us in support of a process that allows for some exceptions.

I should mention one more thing: Remember that the onus has shifted here. The onus is now on the minister of the Crown to ask that the provision be retained. That is a significant shift and should not be overlooked.

I am not here to say that the individual examples given by one department or another are good or bad, but rather that there appear to be sufficiently good reasons to warrant a discussion. We are trying to provide a mechanism for a discussion about the extent to which a provision should be retained. Committees could

Le sénateur Beaudoin: Prenons l'exemple d'une cause judiciaire. Supposons que le projet de loi concerne des droits acquis, comme dans le Code criminel, que neuf années se sont écoulées et qu'il n'est toujours pas en vigueur. Il faudrait faire quelque chose avec ce projet de loi, mais supposons que personne n'est d'avis qu'il y a toujours des droits acquis, que faisons-nous? Ne pourrions-nous pas le mettre de côté automatiquement? Est-ce que vous voulez qu'il y ait procès chaque fois que nous nous trouvons dans une telle situation? Cela m'inquiète. Vous avez probablement raison de dire que le processus ne devrait pas être entièrement automatique. Cependant, avec les amendements que vous proposez, je veux être certain que le projet de loi ne traîne pas éternellement dans les recueils. Est-ce que vous avez une bonne raison de proposer cela? La seule bonne raison que je vois, c'est un droit. La personne n'a pas prétendu avoir acquis des droits et il existe des circonstances extraordinaires. Ce n'est qu'après 11 ans que l'on voit que le projet de loi n'aurait pas dû être révoqué. Cependant, dix ans, c'est très long, on ne peut pas procéder ainsi éternellement.

M. Ricard: Je comprends ce que vous dites quand vous parlez de créer un processus relativement rapide. Le processus décrit par M. Keyes permet de régler ce problème parce qu'il est relativement simple et efficace, et les deux chambres le comprennent parce qu'il a été adopté dans un autre projet de loi.

N'oubliez pas non plus que nous parlons ici de dispositions qui ne sont pas en vigueur, elles ne confèrent donc aucun droit ni aucune obligation à qui que ce soit.

Je vais vous donner un exemple du type de justification qui me vient à l'esprit quand je me demande pourquoi dix ans ne sont pas suffisants. Il y a de nombreuses lois, la Loi sur les contraventions, par exemple, dont l'entrée en vigueur est tributaire des discussions constantes avec les provinces. Dans certaines provinces, les choses se passent raisonnablement bien depuis un bon bout de temps. Dans d'autres, c'est plus long.

C'est là un exemple où on pourrait prendre un certain nombre d'années, que ce soit cinq, dix ou 15, avant qu'il y ait entente permettant l'entrée en vigueur de certaines dispositions.

On pourrait dire la même chose des ententes et des traités internationaux ou, là encore, parfois, les ministres ou le Parlement pourraient souhaiter attendre que plus de pays ratifient les ententes avant que le Canada ne mette en vigueur un traité en particulier sur son territoire. C'est là le genre d'exemples qui nous ont été proposés pour appuyer un processus nous permettant d'adopter certaines exceptions.

J'aimerais mentionner une autre chose: n'oubliez pas que la responsabilité n'est plus la même ici. Il appartient maintenant au ministre de demander que la disposition soit maintenue. C'est là un changement important qui ne doit pas être passé sous silence.

Je ne suis pas ici pour dire que les exemples donnés par un ministère ou un autre sont bons ou mauvais, mais qu'il semble plutôt y avoir suffisamment de bonnes raisons d'avoir une discussion. Nous tentons de fournir un mécanisme de discussion permettant de déterminer pendant combien de temps une

then decide whether it is a sufficiently good reason to keep it in the books.

Senator Beaudoin: You cannot do that eternally. There are some limits — 10 years is 10 years. We have a prescription in the civil code of Quebec. You have the same thing in common law also. If after 30 years there is no claim or no demand, you lose everything.

I do not think that it is against the Charter of Rights. We have to set limits.

What happens after 10 years? Do you put a notice in the newspaper saying that if no one is in a position to claim any acquired rights, the bill will disappear? Perhaps if you had something like that, I would accept it. I have some hesitation, because 10 years is 10 years.

Either in civil law or in common law, after a certain number of years, there is a prescription. To me, 10 years is reasonable. If there is no claim, demand or request, it is too bad, but the game is over.

Mr. Chairman, I would be ready to accept a notice saying that the bill has not been put into effect in due time and the minister has not been able to show why it should be retained. The bill, therefore, should die.

The Chairman: Before we move to other senators, I want to ask one quick question of Mr. Ricard.

First, thank you for this very comprehensive document that you prepared outlining the actual bills and their status. No doubt it took quite a considerable amount of time and effort to prepare it.

I notice that two complete acts are mentioned. The Canadian Heritage Languages Institute Act has not yet been brought into force and the analysis is that it should be repealed. The second was the Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act. Your note reads, "no repeal, impact on third parties." Could you explain that for me, please?

Mr. Ricard: I am not the best person to speak to that. I am sure that officials from Natural Resources Canada could do a much better job than I could.

However, my understanding is that for a long time, the industry has agreed to voluntarily adhere to certain standards. The statute is in existence to be used if the department or minister thought that it was important to bring it into effect.

To an extent, they consider that the public policy results are being achieved in some other way than putting the bill into effect. They probably consider that to be a satisfactory outcome. Remember that legislation and regulation are not the only instruments that exist to ensure compliance, but they are often used when required.

disposition pourrait être conservée. Les comités pourraient ensuite décider s'il existe une raison suffisamment bonne de les garder dans les recueils.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous ne pouvez pas faire ça éternellement. Il y a des limites — dix ans, c'est dix ans. Nous avons une telle obligation dans le Code civil du Québec. Vous avez la même chose en common law. Si après 30 ans, il n'y a pas de réclamation ou de demande, vous perdez tout.

Je ne crois pas que cela aille à l'encontre de la Charte des droits. Il faut établir des limites.

Que se passe-t-il après dix ans? Est-ce que vous faites paraître un avis dans le journal indiquant que si personne n'est en mesure de réclamer des droits acquis, le projet de loi va disparaître? Peut-être que si vous aviez un mécanisme de ce genre, je l'accepterais. J'ai une certaine hésitation parce que dix ans, c'est dix ans.

Que ce soit en droit civil ou en common law, après un certain nombre d'années, il y a prescription. Pour moi, un délai de dix ans est raisonnable. S'il n'y a aucune réclamation ou demande, bien dommage, mais les jeux sont faits.

Monsieur le président, je serais prêt à accepter un avis indiquant que le projet de loi n'a pas été mis en vigueur dans les délais prescrits et que le ministre n'a pas été capable de prouver pourquoi il devrait être conservé et que, par conséquent, le projet de loi devrait mourir.

Le président: Avant de donner la parole à d'autres sénateurs, j'aimerais vous poser une question rapide, monsieur Ricard.

Premièrement, merci de nous avoir remis ce document très complet que vous avez préparé et qui décrit les projets de loi et l'étape à laquelle ils en sont. Il ne fait aucun doute que vous avez dû mettre beaucoup de temps et d'efforts pour préparer ce document.

Je remarque que deux lois complètes sont mentionnées. La Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales n'a pas encore été mise en application et l'analyse démontre qu'elle devrait être révoquée. La seconde est la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles. Dans vos notes, vous indiquez «aucune révocation, impact sur des tierces parties.» Pouvez-vous m'expliquer ce que cela veut dire, s'il vous plaît?

M. Ricard: Je ne suis pas la meilleure personne qui puisse vous répondre. Je suis certain que les fonctionnaires de Ressources naturelles Canada pourraient le faire bien mieux que moi.

Cependant, ce que je crois comprendre, c'est que pendant longtemps, l'industrie a accepté de se conformer volontairement à certaines normes. La loi existe et pourra être utilisée si le ministère ou le service estime qu'il est important de le promulguer.

Dans une certaine mesure, on considère que les objectifs de la politique gouvernementale sont atteints autrement qu'en recourant à la promulgation. On considère probablement que c'est un résultat satisfaisant. N'oubliez pas que la loi et le règlement ne sont pas les seuls instruments qui existent pour assurer la conformité, mais qu'ils sont souvent utilisés au besoin.

I would like to defer that ultimately to officials from Transport Canada.

Senator Pearson: Thank you for the considerable clarity that you have brought to this issue. I was not here, Senator Banks, for the first introduction, but I am listening today. I am sure that it is bringing efficiency to the system that is lacking.

I am particularly interested in things such as the Chemical Weapons Convention Implementation Act, under the international acts. There is only a section of that act that has not been brought into force. You are looking at an anticipated coming into force through what we know about other countries having to come on board or, in the case of our neighbour to the south, going off board.

If we can find the right amendment to do what you are suggesting, I can see some reason to ensure that it is not automatic. I know that in the case of the international conventions, it often takes ages before there are enough parties for them to come into force internationally.

I would be interested in your opinion. It would seem to me that doing this once a year might put some pressure on people. Sometimes, bills do not get enacted because there must be some small agreement between province X and the federal government. It is on the side of someone's desk. It is not ill intentioned.

Do you think putting whatever amendments into this bill will create pressure to ensure some of these things do not slide into oblivion?

Mr. Ricard: At the moment, there is no mechanism that forces anyone to explain why a provision or statute is not in effect 10 years after it has been enacted. As I said earlier, Bill S-12 shifts the onus. The idea is that that particular provision would be automatically repealed unless the minister responsible came forward to table a motion indicating why he or she is of the view that it is important to retain it.

As Mr. Keyes indicated earlier, the extension is for one year, and then the process begins again the following year. My sense is that, as time goes on, it will become increasingly difficult. If you compare Bill S-12, even with the amendment, with the current situation, I think that it certainly changes the onus significantly.

Senator Joyal: Your explanation of Bill C-205 focuses essentially on the regulation aspects of a bill and does not touch on the enabling authority. There is a substantial difference between the two procedures: the one put into place with Bill C-205 and the one in Bill S-12. Under Bill C-205, the way I read it and heard your explanation, a regulation is deleted from the statutes on the basis of a report that has followed a specified procedure. In the case of this bill, there is a regulation in the process — it is regulation. We know there is a joint committee of the two Houses and that it is an ongoing process. The system has

En fait, j'aimerais renvoyer la question aux fonctionnaires de Transports Canada.

Le sénateur Pearson: Merci d'avoir si bien éclairé notre lanterne au sujet de cette question. Sénateur Banks, je n'étais pas ici lors du dépôt du projet de loi, mais j'écoute aujourd'hui. Je suis certaine que le système ne souffrira plus d'un manque d'efficacité.

Ce qui m'intéresse particulièrement, ce sont des choses comme la Loi de mise en œuvre de la Convention sur les armes chimiques en droit international. Seule une section de cette loi n'est pas encore entrée en vigueur. On prévoit son entrée en vigueur si d'autres pays donnent leur assentiment ou, dans le cas de notre voisin du Sud, le retirent.

Si nous arrivons à trouver le bon amendement pour atteindre l'objectif que vous proposez, je vois qu'il y a certaines raisons de nous assurer que le processus n'est pas automatique. Je sais que dans le cas des conventions internationales, cela prend souvent des années avant qu'il y ait suffisamment de parties intéressées pour qu'elles entrent en vigueur à l'échelle internationale.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Il me semble qu'en utilisant ce mécanisme une fois par année, les gens pourraient peut-être se sentir pressés. Parfois, les projets de loi ne sont pas adoptés parce qu'il doit y avoir une petite entente entre la province X et le gouvernement fédéral. L'entente repose sur le bureau de quelqu'un. Ce n'est pas par mauvaise intention.

À votre avis, le fait d'amender ce projet de loi exercera-t-il des pressions pour que certaines choses ne tombent pas dans l'oubli?

M. Ricard: Pour l'instant, il n'existe aucun mécanisme qui force qui que ce soit à expliquer pourquoi une disposition ou une loi n'est pas en vigueur dix ans après avoir été adoptée. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le projet de loi S-12 impose un changement de responsabilité. L'idée est que la disposition en question serait automatiquement révoquée à moins que le ministre responsable dépose une motion indiquant pourquoi, à son avis, il est important de la conserver.

Comme M. Keyes l'a dit tout à l'heure, la prolongation est pour une période d'un an, et ensuite le processus s'enclenche à nouveau l'année suivante. Je pense que, au fil des ans, cela deviendra de plus en plus difficile. Si vous comparez le projet de loi S-12, même avec l'amendement, à la situation actuelle, je pense que cela change certainement beaucoup les responsabilités.

Le sénateur Joyal: Votre explication du projet de loi C-205 porte essentiellement sur l'aspect réglementation d'un projet de loi et n'aborde pas du tout les pouvoirs habilitants. Il existe une différence marquée entre les deux procédures: celle mise en place avec le projet de loi C-205, la seconde par le projet de loi S-12. En vertu du projet de loi C-205, d'après ce que j'ai lu et saisi de votre explication, un règlement est biffé d'une loi après production d'un rapport rédigé selon une procédure bien précise. Dans le cas du projet de loi à l'étude, il y a un règlement. Nous savons qu'il existe un comité mixte des deux chambres et que le

a built-in mechanism to deal with regulations that become obsolete and that is an accelerated process. It is certainly good governance.

This bill tried to achieve, the way I understand it, an automatic mechanism to delete some statutes that have not been in force for at least 10 years. Your objection is that there is no saving mechanism such that, if a minister were to protest that the bill or provisions of the bill should be kept, it would be valid for only one year. That way, the ball rolls back into the process each year, ad infinitum. In other words, the system would require that after a 10-year lapse, we would be back “on the racetrack” each year with different arguments for keeping the bill valid.

I can understand Senator Pearson’s comment when she spoke about bills that have international impact with foreign governments, such as the implementation of international instruments and external conditions that are immediately out of reach for Canada. I can understand having a saving mechanism in that context. However, having one for the usual statutes is another matter and I am less convinced that this bill is not appropriate. Is it not necessary to have a complementary mechanism that is, in a way, parallel to Bill C-205, which deals essentially with regulations. Senator Banks is certainly willing to improve this bill and I see that we have stacks of amendments following hearings with your department. Could we not address your preoccupation by adding a provision to this bill that would deal with some exceptional circumstances? Would you be satisfied with that?

Mr. Ricard: We refer to Bill C-205 as an example of an approach. In our view, the merit of Bill C-205 is that while it deals with a different bundle of issues, it could be amended or adapted to work in the context of Bill S-12. We propose that because there seems to be some benefit to using similar mechanisms rather than myriad different ones.

More important than the mechanism, however, is the idea behind it, which is that we need a balanced approach that puts pressure on ministers of the Crown to come forward and explain why they think a provision should be retained, but at the same time, gives them an opportunity to make their case known.

The international agreement example is one to which many of us can relate. As I said earlier, other examples were given to us with which we may not be as familiar but that may be just as important. I am concerned about the suggestion that we have an exception for international agreements but not for other provisions. It seems to me that whatever the issue, whether international agreements or something else, the opportunity should be provided to someone who feels strongly enough to come forward and speak to the issue, whether by way of the example that is laid out in Bill C-205 or some other means. I

processus est constant. Le système dispose d’un mécanisme intégré pour examiner les règlements qui deviennent désuets et il s’agit d’un processus accéléré. C’est certainement une bonne façon de procéder.

Le projet de loi à l’étude vise, d’après ce que je comprends, l’établissement d’un mécanisme automatique pour supprimer certaines lois qui ne sont pas entrées en vigueur depuis au moins dix ans. Votre objection est qu’il n’y a pas de mécanisme de sauvetage tel que, si un ministre devrait protester que le projet de loi ou les dispositions du projet de loi doivent être conservés, il serait valide pour seulement un an. Ainsi, on revient au point de départ chaque année, et ce, indéfiniment. Autrement dit, le système ferait en sorte qu’après un délai de dix ans, le projet de loi serait à nouveau «en piste» chaque année avec des arguments différents militant en faveur de la validité du projet de loi.

Je comprends ce que veut dire le sénateur Pearson lorsqu’elle a parlé des projets de loi qui ont des répercussions à l’échelle internationale auprès de gouvernements étrangers comme la mise en œuvre d’instruments internationaux et des conditions externes qui sont immédiatement hors d’atteinte pour le Canada. Je comprends que l’on veuille un mécanisme de sauvetage dans ce contexte. Cependant, en avoir un pour les lois habituelles, c’est autre chose, et je suis moins convaincu que ce projet de loi n’est pas approprié. Il n’est pas nécessaire d’avoir un mécanisme complémentaire qui soit, en un sens, parallèle à celui du projet de loi C-205, lequel porte essentiellement sur les règlements. Le sénateur Banks est certainement disposé à améliorer son projet de loi et je vois que nous avons des piles d’amendements qui ont été proposés après les audiences avec votre ministère. Ne pourrions-nous pas atténuer votre inquiétude en ajoutant une disposition au projet de loi à l’étude portant sur certaines circonstances exceptionnelles? Cela vous conviendrait-il?

M. Ricard: Nous donnons le projet de loi C-205 comme exemple d’approche à utiliser. À notre avis, l’avantage du projet de loi C-205 est que, bien qu’il porte sur un ensemble différent de questions, il pourrait être modifié ou adapté pour être utilisé dans le contexte du projet de loi S-12. Nous proposons cela parce qu’il semble y avoir des avantages à utiliser des mécanismes semblables plutôt qu’une myriade de mécanismes différents.

Cependant, l’idée derrière tout cela est plus importante que le mécanisme, c’est que nous avons besoin d’une approche équilibrée qui exerce de la pression sur les ministres pour les inciter à venir expliquer pourquoi, à leur avis, une disposition devrait être conservée, tout en leur donnant la chance de justifier leur position.

L’exemple de l’entente internationale est un exemple que nombre d’entre nous pouvons comprendre. Comme je l’ai dit tout à l’heure, d’autres exemples nous ont été donnés qui ne nous étaient peut-être pas aussi familiers, mais qui pouvaient être tout aussi importants. Je m’inquiète quand quelqu’un dit que l’on pourrait avoir une exception pour les ententes internationales mais pas pour d’autres dispositions. Il me semble que quel que soit le problème, que ce soit des ententes internationales ou autre chose, on devrait donner l’occasion à une personne qui a des arguments suffisamment convaincants de venir parler de la

suppose we could discuss that further, but underlying that is the balancing of the objectives on the one hand and the practical realities on the other.

Senator Joyal: What is the gist of Bill C-205? When the joint committee prepares a report that is tabled in the House, the minister then has to react. The report triggers a reaction, but what does the bill do? The bill also triggers a reaction, but it does not provide a similar saving opportunity. That is how I understand your explanation. Under this bill, a minister may save the regulation if he or she is provided with a suitable time frame in which to come forward and if there is a vote. Thus, there is a saving mechanism, but there is a triggering of a reaction, which comes from the committee.

The reaction is triggered by the lapsing of time. In one case, a committee studies the issue and comes to a conclusion. Under this bill, the triggering mechanism is the calendar year — turn the page and you may be immediately in the year to start the process.

Therefore, how can we ensure that the triggering mechanism is appropriate and occurs only with valid reason, such as consideration of international agreements?

That is my view of what we must consider if we are to meet the objectives of Senator Banks. There are statutes or provisions in our books that have not been put into force. I share the views of Senator Beaudoin; I think in a free and democratic society, citizens should know to what they are bound. They should know their obligations and what they can expect. There should be no statutes forever hanging over their heads that might affect them at some point in time. Parliament must legislate for something — it is a question of basic philosophy. We are not legislating just to keep piling up layers on layers, or to put more potential obligations on the heads of citizens. That is not the role of Parliament. When we legislate, it is because we have a specific purpose and specific needs to meet.

I believe Senator Banks' bill fulfills a fundamental democratic objective. It is essential to ensure we balance his objective, which we share around this table, with the proper system to take into account some particular circumstances. I do not see a contradiction per se between Bill C-205 and this Bill S-12 — except that in Bill S-12, we have to provide an opportunity to save a bill or a provision that deserves to be saved. However, as in Bill C-205, ministers have to come forward and explain, and there is a vote.

question, que ce soit en utilisant l'exemple décrit dans le projet de loi C-205, ou d'autres moyens. Je suppose que nous pourrions discuter de cette question plus en détail, mais en soulignant qu'il s'agit d'établir un équilibre entre les objectifs d'une part, et les réalités pratiques d'autre part.

Le sénateur Joyal: Quel est l'objectif du projet de loi C-205? Lorsque le comité mixte rédige un rapport déposé à la Chambre, le ministre doit ensuite faire connaître sa réaction. Le rapport provoque une réaction, mais qu'est-ce que fait le projet de loi? Le projet de loi provoque aussi une réaction, mais n'offre pas la même occasion de sauvegarder la loi ou la disposition. C'est ainsi que je comprends votre explication. En vertu du projet de loi S-12, un ministre peut sauver le règlement s'il a suffisamment de temps pour faire connaître son argumentation et si le projet est mis aux voix. Ainsi, il y a un mécanisme de sauvetage, mais il y a aussi une réaction qui est provoquée, par le comité.

La réaction est provoquée par le temps. Dans un cas, un comité étudie l'enjeu et en vient à une conclusion. En vertu du projet de loi que nous étudions, le mécanisme de réaction, c'est l'année civile — tournez la page et vous pouvez vous retrouver dans l'année où on peut entreprendre le processus.

Par conséquent, comment pouvons-nous nous assurer que le mécanisme déclencheur est approprié et qu'il n'est déclenché que pour la bonne raison comme l'examen des ententes internationales?

C'est, à mon avis, ce que nous devons prendre en compte si nous voulons atteindre les objectifs du sénateur Banks. Nos recueils renferment des lois ou des dispositions qui ne sont pas encore entrées en vigueur. Je partage les opinions du sénateur Beaudoin; je pense que dans une société libre et démocratique, les citoyens doivent savoir à quoi ils sont tenus. Ils doivent connaître leurs obligations et ce à quoi ils doivent s'attendre. Il ne doit pas y avoir de lois qui leur pendent toujours au-dessus de la tête et qui pourraient avoir des répercussions sur eux à tout moment. Le Parlement doit légiférer pour quelque chose — c'est une question de philosophie de base. Nous ne légiférons pas seulement pour accumuler des piles et des piles de lois, ou pour imposer plus d'obligations aux citoyens. Ce n'est pas le rôle du Parlement. Lorsque nous légiférons, c'est parce que nous avons un objectif spécifique en tête et des besoins spécifiques à combler.

Je crois que le projet de loi du sénateur Banks permet d'atteindre un objectif démocratique fondamental. Il est essentiel pour nous assurer d'atteindre un équilibre entre son objectif, que nous partageons autour de cette table, et le système adéquat permettant de tenir compte de certaines circonstances particulières. Je ne vois pas de contradiction comme telle entre les projets de loi C-205 et S-12 — sauf que dans le projet de loi S-12, nous devons donner la possibilité de sauver un projet de loi ou une disposition qui mérite un tel sort. Cependant, comme dans le projet de loi C-205, les ministres doivent donner des explications, après quoi le projet de loi est mis aux voix.

It is a very heavy process. It is the legislative process. That is why I feel that if you come to us with some suggestions on how we could complement this with fulfilling the bill's objective, we would certainly be satisfied that the purpose of this bill has been met.

I do not know if I am simplifying it too much, but that is the way I am trying to understand it.

Mr. Ricard: My sense is that the triggering factor in Bill C-205 is significantly different from that in Bill S-12, in the sense that Bill C-205 provides for building mechanisms — there is a joint standing committee, regulations are reviewed and so on. In the context of Bill S-12, the mere passage of time is the triggering effect. In the context of regulations, it is very proactive; in the context of Bill S-12, it is certainly more reactive. The passage of time creates a point at which there is an automatic inclusion of a provision on a list. Once it is on that list, however, irrespective of how it got there, the safeguards that Senator Joyal described in the context of Bill C-205 are also captured in the proposal we are putting forward. The report is tabled with each committee of each House, the committee looks at it, makes a report, et cetera. While the trigger may be different, once the mechanism is engaged —

[Translation]

In the end, the process is quite similar.

Mr. Keyes: The result is also similar. It is the repeal of a regulation or of an act.

Senator Joyal: In effect, there is no fundamental contradiction between the desired effect and the establishment of a system. It is a matter of determining, within the process, how we safeguard what should be safeguarded, if it should be safeguarded at all. And, if it should, there must be a parliamentary will to do so.

Mr. Ricard: Exactly.

Senator Joyal: It is not only a matter of a minister saying: "I will send a letter; I agree we should keep that." We all know what would happen: In most cases, the letter will be signed.

[English]

The administration is always reluctant to not maintain something in the books. The presumption is that it could be useful one day. Let us put it in the basement; it might be useful one day. There is something in this bill that satisfies my democratic instincts and my perception of the role of Parliament that is more than instinctive.

How can we ensure, as you have in Bill C-205, that we have a saving system? I am addressing this to you.

[Translation]

Mr. Ricard: Could you repeat that please?

C'est un processus très lourd. C'est le processus législatif. C'est la raison pour laquelle j'estime que si vous nous présentez des suggestions sur la façon de compléter cela tout en respectant l'objectif du projet de loi, nous serions certainement convaincus que l'objectif du projet de loi que nous étudions a été atteint.

Je ne sais pas si je simplifie trop les choses, mais c'est ainsi que j'essaie de les comprendre.

M. Ricard: À mon avis, le mécanisme déclencheur du projet de loi C-205 est tout à fait différent de celui du projet de loi S-12, en ce sens que le projet de loi C-205 prévoit l'instigation d'un mécanisme — il y a un comité mixte permanent qui examine les règlements et ainsi de suite. Dans le contexte du projet de loi S-12, le simple passage du temps constitue l'effet déclencheur. Pour ce qui est des règlements, c'est un mécanisme très proactif; dans le projet de loi S-12, c'est certainement plus réactif. Avec le temps, on en arrive à un point où il y a inclusion automatique d'une disposition sur la liste. Une fois qu'elle est sur cette liste, cependant, peu importe comment elle y est arrivée, les protections qu'a décrites le sénateur Joyal en regard du projet de loi C-205 sont également englobées dans la proposition que nous présentons. Le rapport est déposé auprès de chaque comité de chaque chambre, le comité l'examine, fait son rapport, et cetera. Même si le mécanisme déclencheur peut être différent, une fois qu'il est engagé...

[Français]

Le processus devient, somme toute, assez similaire.

M. Keyes: Le résultat aussi est similaire. C'est l'abrogation d'un règlement, d'une loi.

Le sénateur Joyal: En fait, il n'y a pas de contradiction fondamentale entre l'effet recherché et la mise en place d'un système. Il s'agit de voir comment, à l'intérieur du fonctionnement, on donne la chance de sauver ce qui doit être sauvé, s'il y a lieu de le sauver. Et s'il y a lieu de le sauver, il faut qu'il y ait une volonté parlementaire de le sauver.

M. Ricard: Tout à fait.

Le sénateur Joyal: Ce n'est pas seulement le fait que le ministre dise: «Non, j'envoie une lettre, je suis d'accord, je garde cela.» On sait ce qui arrivera: dans la plupart des cas, la lettre sera signée.

[Traduction]

Le gouvernement est toujours hésitant à ne pas conserver quelque chose dans des livres. On présume que cela pourrait être utile un jour. Mettons ça au sous-sol; ça pourrait nous servir un jour. Il y a quelque chose dans ce projet de loi qui satisfait mes instincts démocratiques et ma perception du rôle du Parlement qui est plus qu'instinctive.

Comment pouvons-nous nous assurer, comme c'est le cas dans le projet de loi C-205, que nous avons un mécanisme de sauvetage? Je vous adresse également cette question.

[Français]

M. Ricard: Pouvez-vous répéter, s'il vous plaît?

Senator Joyal: How do you see the possibility of improving or adding something to Bill S-12 to give us the means to keep in the Statutes of Canada an act or a provision of an act that would eventually be useful?

Mr. Ricard: For the moment, it is the model that Mr. Keyes referred to earlier, a model that is quite similar to the one used for regulatory purposes.

I would like to take this opportunity to go back to what you were saying before with regard to it not be enough for a minister to simply write a letter. In the example we have presented to you, the minister will have to be persuasive because the motion he brings forward would be submitted to a vote. If the motion is rejected, the committee's report is adopted, which means that the provision will be repealed at the end of the year.

Again, this is a mechanism that pressures the government to explain the rationale that justifies a further delay. It is a question of balance.

Senator Joyal: Would there be a fundamental contradiction if we were to amend Bill C-205 instead, adding that, after ten years, statutes or provisions that have not been put into effect or enacted would be automatically referred to the reporting committee? I am sorry, I did not read the bill this morning.

[English]

It is the law of statutory instruments, and I wonder if it would be legally sound to put something that would be the statute instead of the regulation in statutory instruments? I do not want to pronounce on that because I do not have the statutory instruments in front of me.

[Translation]

I do not mean a huge legal issue. Would it not be the way to go?

[English]

In other words, we would take those clauses of Senator Banks' bill and add them to the statutory instruments as a new section. Instead of a stand-alone bill, it would be an amendment to the statutory instruments that would bring the provisions of the statutes under the mechanism of Bill C-205 after 10 years. I am offering you something.

[Translation]

Mr. Ricard: We could certainly look at that option. I would like to make the general remark that, in the case of Bill C-205, we are essentially talking about regulations while in the case of Bills-12 we talk about acts. It is a matter of grouping them. We will have to see.

[English]

Senator Joyal: Our researcher is handing me the act. Of course, it is an act to amend the Statutory Instruments Act. We understand what it means by "statutory instruments."

Le sénateur Joyal: Comment voyez-vous la possibilité d'améliorer ou d'ajouter au projet de loi S-12 pour qu'on ait une capacité de conserver une loi ou une disposition d'une loi qui s'avérerait utile à garder dans les Lois du Canada?

M. Ricard: Pour l'instant, c'est le modèle dont M. Keyes parlait tantôt, un modèle qui ressemble beaucoup à celui utilisé à des fins réglementaires.

Je profite de l'occasion pour revenir à ce que vous disiez tantôt, qu'il ne devrait pas être suffisant pour un ministre d'écrire une lettre. Dans l'exemple que nous vous soumettons, le ministre devrait convaincre, parce que la motion que le ministre déposerait ferait l'objet d'un vote. Si la motion est rejetée, le rapport du comité est adopté, ce qui voudra dire que la disposition sera abrogée à la fin de l'année.

C'est un mécanisme qui, encore une fois, met de la pression sur le gouvernement pour expliquer les raisons qui justifieraient un délai additionnel. C'est une question de trouver l'équilibre.

Le sénateur Joyal: Est-ce qu'il y aurait une contradiction fondamentale à ce qu'on amende le projet de loi C-205 plutôt, et qu'on ajoute qu'après dix ans les statuts ou les dispositions qui ne sont pas adoptés ou proclamés sont automatiquement référés au comité qui en fait rapport? Je m'excuse parce que je n'ai pas lu la loi ce matin.

[Traduction]

C'est la Loi des textes réglementaires, et je me demande s'il pourrait être légalement correct d'inscrire la loi et non le règlement dans les textes réglementaires. Je ne veux pas me prononcer là-dessus parce que je n'ai pas les textes réglementaires sous les yeux.

[Français]

Je ne veux pas dire une énormité juridique. Est-ce que cela ne serait pas la façon de le faire?

[Traduction]

Autrement dit, on prendrait les clauses du projet de loi du sénateur Banks pour les ajouter aux textes réglementaires et en faire une nouvelle section. Au lieu d'un projet de loi autonome, il s'agirait d'une modification à des textes réglementaires qui inclurait les dispositions des lois selon le mécanisme du projet de loi C-205 après dix ans. Je vous offre quelque chose.

[Français]

M. Ricard: On pourrait certainement regarder cette option. Je remarque d'emblée, que dans le cas du projet de loi C-205, on parle essentiellement de règlement, alors que dans le cas du projet de loi S-12, on parle de loi. Il s'agirait de voir si l'on peut regrouper tout cela. Il faudrait voir.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Notre attaché de recherche me remet la loi. Bien sûr, c'est une loi visant à modifier la Loi sur les textes réglementaires. Nous comprenons ce que l'on entend par «textes réglementaires.»

[Translation]

Those are statutory instruments.

[English]

It is not the statute, or provisions of statutes. They are essentially the instruments. I will have to look at that again.

Senator Bryden: I had the wonderful experience of serving on the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations for a number of years.

Bill C-205 gives a statutory basis to a process that was in place through some other instrument. The legal counsel of the joint committee were pressing hard for a statutory basis to be able to bring to a conclusion disputes with departments and deputy heads in which they disagreed on the interpretation of how regulations were being applied. A limited number of these instances, I believe, that are referred to under the part that deals with revoking regulations will relate to the fact that the regulations are revoked because they have not been used or because they are too old.

This report that comes from the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations basically says that they have worked for seven years with this department to get them to adjust the regulations to comply with the authorizing statute. They have not been able to make a decision.

Therefore, they make a report to the House of Commons. This puts it in statute. It is laid before the House of Commons, and it is not prevented. The report is adopted by the House of Commons and whatever action is recommended by that committee is taken. Normally, it is to disallow the regulation. That is their sanction.

You get a large pile of them every time you go to the meeting. Some are five, six or seven years old. The discussion has gone on and on. At some point, a final letter is written to the minister noting that unless the minister agrees with the committee, it will disallow the regulation because the department is in violation.

I find the chart that you have developed to show what actually happens in that situation to be very instructive. It is much more complicated beyond the chart. A significant number of things happen before you ever get to this point on the chart.

If you turn to the proposed process for repeals in the chart, Senator Joyal is right that the standing joint committee triggers the mechanism here. The trigger in Bill S-12 is the passage of time — a statute is too old.

I do not believe that you could put Senator Banks' draft bill under the umbrella of the Statutory Instruments Act, because we are talking about repealing actual statutes here. The chart

[Français]

Ce sont les textes réglementaires.

[Traduction]

Ce n'est pas la loi ou des dispositions. Essentiellement, ce sont les instruments. Je vais devoir me pencher à nouveau sur cette question.

Le sénateur Bryden: J'ai eu l'extraordinaire chance de siéger au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la réglementation pendant plusieurs années.

Le projet de loi C-205 constitue l'assise juridique d'un processus qui existait déjà par le biais d'un autre instrument. Les conseillers juridiques du comité mixte ont travaillé fort pour que l'on ait une base réglementaire permettant de régler des différends avec des ministères et des sous-ministres qui n'étaient pas d'accord au sujet de l'interprétation à donner à l'application des règlements. Un certain nombre de ces cas, je crois, dont il est question dans la partie qui porte sur la révocation des règlements, tiennent au fait que les règlements sont révoqués parce qu'ils ne sont pas utilisés ou parce qu'ils sont trop vieux.

Le rapport du Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation dit essentiellement que le comité a travaillé pendant sept ans avec le ministère pour l'amener à ajuster la réglementation pour la rendre conforme à la loi habilitante. Le comité n'a pas été capable de prendre une décision.

Par conséquent, il présente un rapport à la Chambre des communes. Cela est intégré à la loi. Le rapport est présenté à la Chambre des communes, qui peut aller de l'avant. Le rapport est adopté par la Chambre des communes et les mesures recommandées par le comité sont acceptées. Normalement, on veut révoquer le règlement. C'est la sanction qui est imposée.

Il y en a des masses chaque fois que l'on assiste à la réunion du comité. Certains ont cinq, six ou sept ans. La discussion se poursuit depuis tellement longtemps. Un moment donné, on envoie une lettre ultime au ministre lui indiquant qu'à moins qu'il soit d'accord avec le comité, ce dernier révoquera le règlement parce que le ministère ne respecte pas la loi.

Je trouve que le tableau que vous avez conçu pour montrer la situation réelle est très instructif. Mais quand on va au-delà du tableau, c'est beaucoup plus compliqué. Beaucoup de choses importantes se produisent avant même que l'on en soit rendu au tableau.

Si vous passez maintenant au processus proposé pour la révocation dans le graphique, le sénateur Joyal a raison de dire que c'est le comité mixte permanent qui déclenche le mécanisme. Le mécanisme du projet de loi S-12, c'est le temps — une loi est trop vieille.

Je ne crois pas que l'on puisse mettre l'avant-projet de loi du sénateur Banks dans la catégorie générale de la Loi des textes réglementaires parce qu'il s'agit de révoquer des lois qui existent.

provides the relief and opportunity. The minister is notified. The minister has a limited period of time in which to react. If he does not, then the system continues.

You do not even have to have closure of debate here. There is a limited time in which you can debate the issue. Then it either happens or it does not.

Presumably, if there were a good explanation, a statute would not necessarily appear on next year's list because people are agreed that it is there for a good reason and can stay. Perhaps we would cover what we are trying to do by grafting the saving provisions and the procedure outlined in this chart onto Senator Banks' bill.

Is it possible, somehow, to bring it under an act that already exists? There is nothing wrong with having a bill that would deal specifically with that issue of statutory law becoming too old without having been proclaimed, in a way that does not cause an international or diplomatic incident.

Mr. Chairman, there is really an opportunity here to make use of Senator Banks' concern and his bill and your concern to ensure that nothing gets inadvertently thrown out simply because everything is lumped in together. Let the trigger be a number of years and include the saving provision. Perhaps that is what you are proposing here.

I do not think we need to go all the way up the chart. The Minister of Justice makes his list, which activates the trigger and you notify the ministers.

The Chairman: Did you want to react to that, Mr. Ricard?

Mr. Ricard: Only to say that what you are describing is consistent with our proposal today, which is essentially to suggest an amendment. There are other issues with respect to which we did provide some draft text. In this instance, we chose not to because we wanted to have a discussion at the broader level. However, if it is the will of the committee that we draft something along the lines of what the honourable senator has just described and is reflected in the document we distributed, we would be happy to do that.

Senator Joyal: I was listening to Senator Bryden describing how these matters go on for years and years in the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. It is the time factor that creates so much impatience that they write a report to deal with this.

I remember well, as will my colleagues around the table, when we decided to adjust the Official Languages Act, which was triggered through re-evaluation by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. There was a fight among the departments for years.

Le graphique prévoit une certaine possibilité d'agir. Le ministre est avisé. Le ministre dispose d'un délai fixe pour réagir. S'il ne le fait pas, le système suit alors son cours.

Il n'est même pas nécessaire de clore le débat ici. On dispose d'un délai précis pour débattre de la question. Ensuite, ça passe ou ça casse.

Présumément, s'il y avait une bonne explication, une loi n'apparaîtrait pas nécessairement sur la liste de l'année suivante parce que les gens sont d'accord pour dire qu'elle est là pour une bonne raison et qu'elle peut y rester. Peut-être pourrions-nous couvrir ce que l'on entend faire en rédigeant les dispositions de sauvetage et la procédure décrite dans ce graphique en l'intégrant au projet de loi du sénateur Banks.

Est-il possible de ramener cela dans une loi qui existe déjà? Il n'y a rien de mal à ce qu'un projet de loi qui porte spécifiquement sur cette question devienne trop vieux sans avoir reçu la sanction royale, de façon à ne pas causer d'incident diplomatique ou international.

Monsieur le président, nous avons ici vraiment l'occasion de tirer profit de la préoccupation du sénateur Banks, de son projet de loi et de votre préoccupation pour nous assurer que rien n'est éliminé par inadvertance simplement parce que tout est regroupé sous le même parapluie. Faisons en sorte que le mécanisme déclencheur soit un certain nombre d'années et incluons la disposition de sauvetage. C'est peut-être ce que vous proposez ici aujourd'hui.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de nous rendre jusqu'en haut du graphique. Le ministre de la Justice établit sa liste, laquelle active le déclencheur et vous avisez les ministres.

Le président: Voulez-vous réagir à cela, monsieur Ricard?

M. Ricard: Seulement pour dire que ce que vous décrivez ici est tout à fait conforme à notre proposition d'aujourd'hui, c'est-à-dire essentiellement de proposer un amendement. Il y a d'autres questions au sujet desquelles nous avons proposé des ébauches de texte. Dans ce cas-ci, nous avons choisi de ne pas le faire parce que nous voulions avoir une discussion plus large. Cependant, si le comité le désire, nous pouvons rédiger un texte qui respectera les paramètres de ce que l'honorable sénateur vient tout juste de décrire et qui se reflétera dans le document que nous avons distribué, nous nous ferons un plaisir de le faire.

Le sénateur Joyal: J'écoutais le sénateur Bryden décrire comment les choses traînent pendant des années et des années au Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation. C'est le facteur temps qui crée tant d'impatience et qui fait que le comité rédige un rapport sur cette question.

Je me souviens très bien, tout comme mes collègues autour de la table, lorsque nous avons décidé d'adapter la Loi sur les langues officielles, mesure qui a été provoquée par la réévaluation de la loi par le Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation. Il y a eu des discussions entre les ministères pendant des années.

We know how the administration thinks sometimes. They hope for a new minister so that people will forget about the issue. Essentially, time kills everything. I feel that the time factor is the essential element underlying the committee's work on the statutory instruments. It is the same with this bill. There is not much difference between the two, in reality.

Senator Andreychuk: We are not looking for an exemption for the bulk of the work of the government, are we? Surely most acts and regulations should come into effect within 10 years. Will we be creating exemptions for those odd cases?

I came in during the discussion on international treaties. We are putting time limits on treaties more often now. There are some old cases that are triggered when sufficient signatories are on board. The majority, now, are imposing time limits. The future will take care of your concern.

On the other hand, if you were to attend international conventions knowing that there is unlimited time for compliance, would you not build that into the next bill? In other words, you would exempt the relevant act from Bill S-12. It seems to me that would be another way of doing it. An international instrument may have an unknown implementation time — 5 or 10 years or another time frame — and some party outside of Canada may be the trigger. Would you not make such a case an exception to Bill S-12? You could build that into the bill. That would seem to be more forward looking than saying that we have had some dilemmas in the past. I would hope that we would build exceptions into future bills rather than have automatic exemptions. In that way, the trigger would be more responsible. It would meet the right of the public to know by what they are bound. Ten years is a long time in the life of an individual, of government and of Parliament. I would hope that it would work the other way round. Have you given any thought to that?

Mr. Ricard: Thank you, senator. You are right in reminding us all that Bill S-12 would deal with a rather small number of statutes or provisions in the absolute. It is still a significant number, but relatively speaking, it is not that bad.

The last time we appeared before the committee, in June, those of you who were present undoubtedly remember the discussion on the extent to which the answer lay not in Bill S-12, but in amending the coming-into-force provision of each piece of legislation so as not to leave it open ended. There was a good discussion around that issue, which was a slightly different approach from the one you are suggesting now.

The suggestion being put forward now is essentially to have a notwithstanding clause. For instance, a bill would be drafted and we would add, "notwithstanding Bill S-12, this bill can stay on the books forever," or words to that effect.

Nous savons comment le gouvernement pense parfois. On attend l'arrivée d'un nouveau ministre de sorte que les gens vont oublier le problème. Essentiellement, le temps tue tout. Je crois que le facteur temps est l'élément essentiel qui sous-tend le travail du Comité sur les textes réglementaires. C'est la même chose avec ce projet de loi. À vrai dire, il n'y a pas tellement de différences entre les deux.

Le sénateur Andreychuk: Nous n'envisageons pas une exemption pour l'ensemble du travail du gouvernement, n'est-ce pas? Certes, la plupart des lois et règlements doivent entrer en vigueur dans un délai de dix ans. Est-ce que nous allons créer des exemptions pour les cas peu communs?

Je suis entrée durant la discussion sur les traités internationaux. On impose des délais aux traités plus souvent maintenant. Il y a certains vieux dossiers qui remontent à la surface lorsqu'il y a suffisamment de pays signataires. Aujourd'hui, la majorité des traités imposent des limites de temps. L'avenir nous dira ce qui en est.

Par contre, si vous deviez examiner des conventions internationales en sachant qu'il n'y a pas de limite de temps pour les faire respecter, est-ce que vous ne l'intégreriez pas dans le projet de loi suivant? Autrement dit, on exempterait la loi pertinente du projet de loi S-12. Il me semble que ce serait une autre façon de procéder. Un instrument international peut être assorti d'un délai de mise en œuvre inconnu — cinq ou dix ans ou un autre délai — et une partie autre que le Canada pourrait être l'élément déclencheur. Ne feriez-vous donc pas de ce cas une exception au projet de loi S-12? Vous pourriez intégrer cela dans le projet de loi. Il me semblerait que ce serait plus proactif que de dire que nous avons eu certains dilemmes dans le passé. J'espère que nous intégrerons des exceptions aux projets de loi futurs plutôt que d'avoir des exemptions d'office. Ainsi, le mécanisme déclencheur serait plus responsable. Cela respecterait le droit du public de savoir ce que l'on attend de lui. Dix ans, c'est long dans la vie d'une personne, d'un gouvernement et d'un Parlement. J'espérais que cela irait dans l'autre sens. N'avez-vous pas réfléchi à cela?

M. Ricard: Merci, sénateur. Vous avez raison de nous rappeler à tous que le projet de loi S-12 porterait sur un petit nombre de lois ou de dispositions dans l'absolu. C'est quand même un nombre important, mais relativement parlant, ce n'est pas si mal.

La dernière fois que nous avons comparu devant le comité, en juin, ceux d'entre vous qui étaient présents se souviendront sans aucun doute de la discussion visant à déterminer dans quelle mesure la réponse n'était pas le projet de loi S-12, mais plutôt la modification de la disposition sur l'entrée en vigueur de chaque élément de la loi de façon à ce qu'on ne laisse pas la porte ouverte à n'importe quoi. Il y a eu une bonne discussion sur cette question, qui était une approche légèrement différente de celle que vous proposez maintenant.

La suggestion qui est faite maintenant est essentiellement d'avoir une clause nonobstant. Par exemple, on ajouterait au projet de loi «nonobstant le projet de loi S-12, ce projet de loi peut rester dans les recueils pendant de nombreuses années», ou un libellé semblable.

Senator Andreychuk: You would have to make the case as to why it was an exception, and Parliament would hear it and then deal with the matter.

Mr. Ricard: That would be done at the time of introduction of the bill.

Senator Andreychuk: Exactly.

Mr. Ricard: Again, I am not at liberty to speak to that today because we have not discussed it internally. If this committee wanted us to pursue that option further, we would be happy to do so and report back.

Senator Banks: I hope that it would be agreeable to the committee if I take some time to think about what we have spoken about today, to give fair consideration to the matter. I have rather a lot to say, but I would like it to be informed by what we have heard today.

The Chairman: I do not see any problem with that, Senator Banks.

[*Translation*]

Senator Beaudoin: I agree with you. I have not been able to fully study the texts nor the plan that were submitted to us. There are certainly interesting things in there. I would like to reread Senator Joyal's explanations.

We can always propose amendments but, at some point, we have to study them in-depth. I think I would like to wait for the next session to give my final opinion.

[*English*]

The Chairman: Your point is well taken.

Senator Banks: I have discussed at some length a number of amendments with today's witnesses, and with which we are in agreement. We need to discuss those at some length.

The Chairman: That is not a problem, Senator Banks.

On behalf of the committee, I thank Mr. Ricard and Mr. Keyes for appearing today.

The committee adjourned.

Le sénateur Andreychuk: Il faudrait prouver pourquoi c'est une exception, le Parlement en serait saisi et rendrait ensuite une décision.

M. Ricard: Cela se ferait au moment du dépôt du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: Exactement.

M. Ricard: Là encore, je n'ai pas la liberté de parler de cela aujourd'hui parce que nous n'en avons pas discuté à l'interne. Si votre comité veut que nous poussions notre étude, nous serons heureux de le faire et de vous faire rapport à nouveau.

Le sénateur Banks: J'espère que le comité acceptera que je prenne un peu de temps pour réfléchir à ce dont nous avons parlé aujourd'hui, pour étudier la question comme il se doit. J'ai beaucoup de choses à dire, mais j'aimerais être éclairé par ce que nous avons entendu aujourd'hui.

Le président: Je n'y vois aucun problème, sénateur Banks.

[*Français*]

Le sénateur Beaudoin: J'abonde dans le même sens. Je n'ai pas pu étudier à fond les textes qu'on nous a préparés ainsi que le plan. Il y a certainement quelque chose d'intéressant dans cela. J'aimerais relire les explications fournies par le sénateur Joyal.

On peut toujours proposer des amendements, mais à un moment donné il faut y réfléchir en profondeur. J'aimerais peut-être attendre à la prochaine séance pour donner mon avis final.

[*Traduction*]

Le président: J'en prends bonne note.

Le sénateur Banks: J'ai discuté en détail d'un certain nombre d'amendements avec les témoins d'aujourd'hui, et avec lesquels nous sommes d'accord. Nous devons en discuter plus en détail.

Le président: Ce n'est pas un problème, sénateur Banks.

Au nom du comité, je remercie MM. Ricard et Keyes d'avoir comparu aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Thursday, October 23, 2003

From the Department of Justice of Canada:

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

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

TÉMOINS

Le jeudi 23 octobre 2003

Du ministère de la Justice du Canada:

John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement
législatifs, Groupe de services consultatifs et du perfectionnement;

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