

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12-13

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

LEGAL AND  
CONSTITUTIONAL  
AFFAIRS

*Chair:*  
The Honourable BOB RUNCIMAN

---

Wednesday, March 20, 2013  
Thursday, March 21, 2013

---

Issue No. 32

*First and second (final) meetings on:*

Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne

*First meeting on:*

The subject matter of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code

---

INCLUDING:

THE TWENTY-SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne)

---

APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

---

WITNESSES:

*(See back cover)*

Première session de la  
quarante et unième législature, 2011-2012-2013

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

AFFAIRES JURIDIQUES  
ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président :*  
L'honorable BOB RUNCIMAN

---

Le mercredi 20 mars 2013  
Le jeudi 21 mars 2013

---

Fascicule n° 32

*Première et deuxième (dernière) réunions concernant :*

Le projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône

*Première réunion concernant :*

La teneur du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel

---

Y COMPRIS :

LE VINGT-DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône)

---

COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

---

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Bob Runciman, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Jaffer
Batters	Joyal, P.C.
Boisvenu	* LeBreton, P.C.
Buth	(or Carignan)
* Cowan	McIntyre
(or Tardif)	Rivest
Dagenais	White

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Buth replaced the Honourable Senator Frum (*March 15, 2013*).

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Rivard (*March 7, 2013*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Bob Runciman

*Vice-présidente* : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Jaffer
Batters	Joyal, C.P.
Boisvenu	* LeBreton, C.P.
Buth	(ou Carignan)
* Cowan	McIntyre
(ou Tardif)	Rivest
Dagenais	White

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Buth a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 15 mars 2013*).

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Rivard (*le 7 mars 2013*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 7, 2013:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., seconded by the Honourable Senator Carignan, for the second reading of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne.

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

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

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 7, 2013:

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That, in accordance with rule 10-11(1), the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject matter of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, introduced in the House of Commons on February 11, 2013, in advance of the said bill coming before the Senate.

After debate,

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

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 7 mars 2013 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Carignan, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 7 mars 2013 :

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, déposé à la Chambre des communes le 11 février 2013, avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, March 20, 2013  
(74)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:17 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Batters, Boisvenu, Buth, Dagenais, Fraser, Joyal, P.C., McIntyre, Rivest, Runciman and White (11).

*In attendance:* Lyne Casavant and Michel Bédard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 7, 2013, the committee began its consideration of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne.

**WITNESSES:***As individuals:*

Benoît Pelletier, Professor, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa;

Andrew Heard, Associate Professor, Simon Fraser University (by video conference).

*Canadian Royal Heritage Trust:*

Garry Toffoli, Executive Director;

Paul Benoit, Vice-Chairman.

The chair made an opening statement.

Mr. Heard and Mr. Pelletier each made a statement and answered questions.

At 5:30 p.m., the committee suspended.

At 5:34 p.m., the committee resumed.

Mr. Benoit and Mr. Toffoli each made a statement and answered questions.

At 6:03 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 20 mars 2013  
(74)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Batters, Boisvenu, Buth, Dagenais, Fraser, Joyal, C.P., McIntyre, Rivest, Runciman et White (11).

*Également présents :* Lyne Casavant et Michel Bédard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 7 mars 2013, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône.

**TÉMOINS***À titre personnel :*

Benoît Pelletier, professeur, faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa;

Andrew Heard, professeur associé, Université Simon Fraser (par vidéoconférence).

*Fonds du patrimoine royal du Canada :*

Garry Toffoli, directeur général;

Paul Benoit, vice-président.

Le président ouvre la séance.

M. Heard et M. Pelletier font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 17 h 30, la séance est suspendue.

À 17 h 34, la séance reprend.

M. Benoit et M. Toffoli font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 18 h 3, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, Thursday, March 21, 2013  
(75)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:28 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Batters, Boisvenu, Buth, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Rivest, Runciman and White (12).

*In attendance:* Lyne Casavant and Michel Bédard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 7, 2013, the committee continued its consideration of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne.

*APPEARING:*

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

*WITNESSES:*

*Department of Justice Canada:*

Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister;  
Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

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

*Privy Council Office:*

Joe Wild, Assistant Secretary to the Cabinet, Machinery of Government.

The chair made an opening statement.

The Minister made a statement and, together with Mr. Newman and Mr. Wild answered questions pertaining to Bill C-53.

At 11:15 a.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 7, 2013, the committee began its consideration of the subject matter of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, introduced in the House of Commons on February 11, 2013.

The Minister made a statement and, together with Ms. Audcent and Mr. Piragoff, answered questions pertaining to Bill C-55.

At 12 p.m., the committee suspended.

OTTAWA, le jeudi 21 mars 2013  
(75)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 28, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Batters, Boisvenu, Buth, Dagenais, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Rivest, Runciman et White (12).

*Également présents :* Lyne Casavant et Michel Bédard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 7 mars 2013, le comité poursuit son étude du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône.

*COMPARAÎT :*

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

*TÉMOINS :*

*Ministère de la Justice Canada :*

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal;  
Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;  
Warren J. Newman, avocat général principal, Section du droit administratif et constitutionnel.

*Bureau du Conseil privé :*

Joe Wild, secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental.

Le président ouvre la séance.

Le ministre fait un exposé puis, avec M. Newman et M. Wild, répond aux questions sur le projet de loi C-53.

À 11 h 15, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 7 mars 2013, le comité entreprend son examen de la teneur du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, déposé à la Chambre des communes le 11 février 2013.

Le ministre fait un exposé puis, avec Mme Audcent et M. Piragoff, répond aux questions sur le projet de loi C-55.

À midi, la séance est suspendue.

At 12:08 p.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 7, 2013, the committee resumed its consideration of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne.

Mr. Newman and Mr. Wild answered questions.

At 12:20 p.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 1, which contains the short title carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 12:24 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

À 12 h 8, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 7 mars 2013, le comité reprend son examen du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône.

M. Newman et M. Wild répondent aux questions.

À 12 h 20, il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 12 h 24, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Shaila Anwar

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, March 21, 2013

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

**TWENTY-SECOND REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne, has, in obedience to the order of reference of Thursday, March 7, 2013, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 21 mars 2013

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

**VINGT-DEUXIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 7 mars 2013, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

**BOB RUNCIMAN**

*Chair*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 20, 2013

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne, met this day at 4:17 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Bob Runciman** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good afternoon. Welcome, honourable senators, invited guests and members of the general public who are following today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are meeting today to begin our consideration of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the succession to the throne.

Bill C-53 gives its assent to the United Kingdom succession to the Crown bill, which is currently before the British Parliament. The British bill seeks to end the practice of placing male heirs before their elder sisters in the line of succession and also removes legal provisions that deem heirs who marry Roman Catholics to be ineligible to succeed to the throne. Bill C-53 seeks to provide the assent of the Canadian Parliament to these alterations to the succession to the throne in Britain.

As a reminder to those watching these committee hearings, they are open to the public and are also available via webcast on the [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca) website. As well, you can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate Committees."

To begin today's deliberations, I am pleased to introduce to the committee Benoît Pelletier, professor in the Faculty of Law at the University of Ottawa, and appearing via video conference, Andrew Heard, who is an associate professor in the Department of Political Science at Simon Fraser University.

Welcome, gentlemen. We will begin with Professor Heard, who is appearing from Victoria, British Columbia.

**Andrew Heard, Associate Professor, Simon Fraser University, as an individual:** Thank you very much for the opportunity to appear before you.

In my view, Bill C-53 does not affect changes to the royal succession but simply consents to changes being made in the U.K. Canadian consent to those changes is only required as a matter of convention, not as a matter of either Canadian or British law. However, a question does arise as to whether changes to the royal succession can be done in this manner or whether they have to be expressly enacted in Canada. If it is in Canada, then there is the

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui l'on a renvoyé le projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la Loi concernant la succession au trône, se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Bob Runciman** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs, à nos invités et aux membres du public qui suivent les délibérations d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous nous réunissons pour entamer l'étude du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la Loi concernant la succession au trône.

Le projet de loi C-53 donne son assentiment au projet de loi du Royaume-Uni sur la succession à la Couronne, qui est actuellement à l'étude au Parlement britannique. Le projet de loi vise à mettre fin à la pratique selon laquelle on donne la préférence aux héritiers masculins plutôt qu'à leurs sœurs aînées dans l'ordre de succession et supprime les dispositions juridiques qui stipulent que les héritiers qui marient des catholiques sont inadmissibles à la succession au trône. Le projet de loi C-53 donne l'assentiment du Parlement du Canada pour que ces modifications soient apportées à la succession au trône en Grande-Bretagne.

Je rappelle à ceux qui regardent les délibérations du comité que ces audiences sont ouvertes au public et sont disponibles en diffusion sur le web à [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca). Aussi, vous pouvez trouver des renseignements supplémentaires sur les comparutions de témoins au site Web sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Dans le cadre de nos délibérations aujourd'hui, j'ai le plaisir de vous présenter M. Benoît Pelletier, professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Nous recevons également, par vidéoconférence, M. Andrew Heard, professeur associé au Département de sciences politiques de l'Université Simon Fraser.

Bienvenue, messieurs. Nous allons commencer avec M. Heard, qui compare à Victoria, en Colombie-Britannique.

**Andrew Heard, professeur associé, Université Simon Fraser, à titre personnel :** Merci beaucoup de me donner l'occasion de comparaître devant vous.

À mon avis, le projet de loi C-53 ne modifie pas la succession royale. Il ne fait que consentir aux changements apportés au Royaume-Uni. Le consentement du Canada est seulement requis dans le cadre d'une convention; il ne l'est pas dans le cadre d'une loi canadienne ou britannique. Cependant, on peut se demander si ces modifications à la succession royale peuvent être apportées ainsi ou si elles doivent expressément être promulguées au

issue of whether this can be done by the Canadian Parliament acting alone, or whether this is a matter requiring unanimous consent because it touches on the office of the Queen.

The main stumbling block is the Canada Act, 1982, which declares in section 2 that no act of the Parliament of the United Kingdom shall extend to Canada's part of its law after effectively 1982. Similar provisions relating to Australia and New Zealand have led those countries to take a different course of action than is being followed in Canada. They are enacting their own statutes governing royal succession. In effect, they are creating distinct Australian and New Zealand royal families.

However, I do not believe that this declaration in the Canada Act should be taken as an absolute literal truth as there are still ways in which future British laws on various subjects will be recognized and enforceable in Canada. This is known as incorporation through reference, in which a domestic legal rule provides that such and such foreign law is to function as part of our law.

I believe our law incorporates present and future U.K. legislation on royal succession. In short, the Canadian law governing our head of state is that whoever is the British monarch is our head of state.

I must pause here and recognize that this position runs counter to that of the Ontario Court of Appeal in the *O'Donohue* case. This decision affirmed the position taken by a lower court judge who held that the laws of succession are a part of Canada's constitutional law. If this position were to be taken at face value, it would lend weight to the argument that changes to royal succession would have to be undertaken through the formal amending procedures here in Canada. However, a judgment of one provincial appeal court is not definitive for all of Canada, and I feel that aspects of this decision misstate matters.

Some commentators have mentioned also that we have a Queen of Canada and therefore any changes to the law of succession must be made within Canada to have effect here. However, I believe this confuses the significance of the Queen's title as Queen of Canada enacted by the Canadian Parliament in 1953. This was only a title, a label, and not a reformulation of the whole office of the Queen of Canada. It did not create a distinct Canadian monarchy. While we have seen political and cultural construction of a Queen of Canada in recent decades, this remains only a political notion rather than a legal one.

What we do have that is distinctly Canadian is a legal fiction, the Crown in Canada. In law, we have a unique legal entity, the Queen in right of Canada, through which the business of the Canadian government is conducted. There are also similar legal entities for each of the provinces, but one must not overstate these

Canada. Dans le deuxième cas, reste à savoir si ce peut être fait par le Parlement canadien unilatéralement ou s'il faut le consentement unanime étant donné que ces modifications touchent la charge de la Reine.

L'obstacle principal est la Loi de 1982 sur le Canada, qui prévoit à l'article 2 qu'aucune loi du Parlement du Royaume-Uni ne peut s'appliquer à des parties de loi du Canada après 1982. Des dispositions semblables relativement à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande ont fait en sorte que ces pays ont adopté des mesures différentes que celles du Canada. Ces pays adoptent leurs propres lois régissant la succession royale. C'est donc dire qu'ils créent des familles royales distinctes pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Cependant, je ne crois pas que cette déclaration dans la Loi de 1982 sur le Canada devrait être considérée comme une vérité absolue puisqu'il y a encore des moyens selon lesquels les lois britanniques futures, sur différents sujets, seront reconnus et applicables au Canada. Cette démarche est connue sous le nom d'incorporation par renvoi, c'est-à-dire qu'une règle juridique nationale prévoit que telle ou telle loi étrangère peut faire partie de nos lois.

Je crois que notre loi incorpore les lois britanniques actuelles et futures sur la succession royale. En bref, la loi canadienne régissant notre chef d'État décrète que le monarque britannique est notre chef d'État.

Je dois m'arrêter ici et reconnaître que cette position est contraire à celle de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *O'Donohue*. Cette décision a confirmé la position du juge d'instance inférieure, qui a déterminé que les lois sur la succession font partie du droit constitutionnel canadien. Si cette position était adoptée au pied de la lettre, cela donnerait du poids à l'argument selon lequel des modifications à la succession royale doivent être apportées au moyen de procédures de modification officielles ici au Canada. Cependant, la décision d'une cour d'appel provinciale n'est pas finale pour l'ensemble du Canada, et je crois que certains aspects de cette disposition sont erronés.

Certains commentateurs ont également mentionné que nous avons une Reine du Canada et que, par conséquent, toute modification à la Loi sur la succession doit être apportée au Canada pour qu'elle s'applique ici. Cependant, je crois que c'est une mauvaise interprétation du titre de la Reine en tant que Reine du Canada créé par une loi adoptée par le Parlement canadien en 1953. Il s'agit simplement d'un titre, d'une étiquette, et non pas d'une reformulation de la charge de la Reine du Canada. Cette loi n'a pas créé une monarchie canadienne distincte. Bien que nous ayons assisté à la création d'une Reine du Canada sur les plans politique et culturel au cours des dernières décennies, cela reste une notion politique plutôt que juridique.

Ce que nous avons de distinct au Canada est une fiction juridique, la Couronne du Canada. En droit, nous avons une entité juridique unique, la Reine du chef du Canada, au nom de laquelle le gouvernement canadien dirige ses affaires. Il existe également des entités juridiques semblables pour chacune des

legal personas. The existence of a Canadian Crown is in law distinct from the laws governing which individual is monarch. Our Canadian law is that whoever occupies the U.K. throne is our head of state. That individual then embodies the legal powers of the Crown in right of Canada, of Manitoba, of British Columbia, et cetera.

We could change the situation at any time by making changes through the relevant amending formula to enact our own rules of royal succession. We would then effectively create a distinct Canadian royal family and unique Canadian monarchy, but Bill C-53 does not attempt any of this and is a valid expression of Canada's consent to the changes being made in the United Kingdom.

**The Chair:** Thank you, Mr. Heard.

[*Translation*]

**Benoît Pelletier, Professor, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa, as an individual:** Honourable senators, thank you for inviting me to discuss this bill which is brief but of fundamental significance as it deals with the selection of the person who could become the king or queen of Canada.

Before I make my official presentation, allow me to say that I value the monarchy as being best suited to the needs of Canada. This is based on the role of the Prime Minister, government, and on the historic role monarchy has played within the Canadian system.

I am therefore one of the Quebecers — I do not know how many there are of us — who are in favour of the monarchy. The presentation I will be delivering to you in a moment comes from a purely legal standpoint, it is not influenced by the political mainstream, it is meant to be fully objective.

I have already emailed you a set of documents. Today there are two more documents that have been circulated to you, one is the text of my presentation along with a ruling which is not of singular importance, but that I had failed to send in my initial email. There is also a second document, a British statute, the Interpretation Act.

The comments I will be making today refer to one of the documents I have given you. In other words, if I refer to you a decision or an act, you will know that I have had it sent to you, and you received it either by email, or in today's documents. I will now proceed to my presentation.

[*English*]

There is no need to apply the procedure for amending the Canadian Constitution that is provided for in Part V of the Constitution Act, 1982. For reasons that will be explained more in

provinces, mais il ne faut pas exagérer le rôle de ces entités juridiques. L'existence juridique d'une Couronne canadienne ne doit pas être confondue avec les lois déterminant quelle personne est roi ou reine. La loi canadienne prévoit que quiconque occupe le trône britannique est notre chef d'État. Cette personne incarne les pouvoirs juridiques de la Couronne du chef du Canada, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, et cetera.

Nous pourrions modifier cette situation n'importe quand en appliquant la formule de modification pertinente afin d'établir nos propres règles en matière de succession royale. Cela aurait pour effet de créer une famille royale canadienne distincte et une monarchie canadienne unique, mais ce n'est pas ce que cherche à faire le projet de loi C-53, qui constitue l'expression valable du consentement du Canada aux modifications apportées par le Royaume-Uni.

**Le président :** Merci, monsieur Heard.

[*Français*]

**Benoît Pelletier, professeur, faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa, à titre personnel :** Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à discuter de ce petit projet de loi, mais qui est d'une importance fondamentale, puisqu'il s'agit du choix de la personne qui sera éventuellement le roi ou la reine du Canada.

Permettez-moi, avant de faire ma présentation officielle, de dire que j'estime que la monarchie est le système le mieux adapté aux besoins du Canada. Cela est fondé sur le rôle du premier ministre, celui du gouvernement et, bien entendu aussi, sur le rôle historique qu'a joué la monarchie dans le système canadien.

Je suis donc l'un des Québécois — je ne sais pas combien nous sommes — qui sont favorables à la monarchie. L'étude que je vais vous livrer dans un instant est une étude purement juridique. Ce n'est donc pas une étude qui est influencée par le courant politique. C'est une étude qui se veut également tout à fait objective.

J'ai déjà eu l'occasion de vous remettre une série de documents qui vous ont été transmis par courriel. J'ajoute aujourd'hui deux documents qui vous ont été distribués, l'un étant le texte de ma présentation accompagné d'un jugement qui n'est pas d'une importance singulière, mais que j'avais omis de joindre dans mon premier envoi. Il y a également un deuxième document qui est une loi britannique, soit l'Interpretation Act.

Je vous dirai que les propos que je tiendrai aujourd'hui sont tous motivés par l'un ou l'autre des documents que je vous ai distribués. C'est-à-dire que s'il s'avère que je parle d'un arrêt ou d'une loi, vous avez cet arrêt ou cette loi à votre disposition, qui vous a déjà été transmis soit par courriel, soit par les documents d'aujourd'hui. Voici donc ma présentation.

[*Traduction*]

Il n'est pas nécessaire d'appliquer la procédure de modification de la Constitution canadienne prévue à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Pour des raisons que j'expliquerai de

details below, some British laws, like the Bill of Rights and the Act of Settlement — laws that would be amended by Bill 81 in the United Kingdom — are not covered by Part V.

In particular, there is no application of subsection 41(a) of the Constitution Act, 1982, pertaining to amendments to the office of the Queen. Bill C-53 does not affect the constitutional status, powers and rights in Canada of the sovereign. No royal powers or prerogatives are involved by Bill C-53. Clearly, this bill does not affect the office of the Queen.

The Canadian Parliament can pass an act concerning the line of succession to the throne on the basis of its residuary power. There is no need for the Canadian Parliament or government to consult the Canadian provinces or, *a fortiori*, to obtain their consent. The precedents of 1937, 1947 and 1952 indicate that the provinces were not involved with amendments concerning succession to the throne or the royal styles and titles. The provinces did not react either. No constitutional rule, including constitutional conventions, requires the participation of the provinces whatsoever. In Canada, there is one sovereign under one set of rules, belonging to the federal order of government only, except when subsection 41(a) of the Constitution Act, 1982, applies.

However, it would have been a good thing, in terms of federal courtesy and in regard to the federal nature of our system, that the federal government officially informs the provinces and even consults them on the current issue.

We are not sure that the way things are done in Bill C-53 is adequate. Two solid theses could be advanced. The first one is that an assent given in accordance with the preamble to the Statute of Westminster, 1931, would be sufficient. The other is that the Canadian Parliament should not only give consent to the passing of Bill 81 in the United Kingdom but should also adopt a law that would mirror the British law.

The first thesis could be supported by the following arguments.

First, the preamble to the Constitution Act, 1867, speaks of “One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland . . . .” On this basis, it may be argued that the sovereign in the United Kingdom is also automatically the sovereign of Canada. The United Kingdom determines the selection of the person who is a sovereign of the U.K., and that person becomes *ipso facto* the sovereign of Canada.

Second, section 9 of the Constitution Act, 1867, provides that the executive government and authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen. Therefore, it may be argued that the Queen exercising sovereign authority in 1867 was the reigning monarch of the United Kingdom, that it is still that person, and that it will be in the future that person and its successors, as chosen by the rules in place in the United Kingdom from time to time.

manière plus détaillée plus tard, certaines lois britanniques, comme le Bill of Rights et l’Act of Settlement — lois que modifierait le projet de loi 81 du Royaume-Uni — ne sont pas assujetties à la partie V.

Notamment, le paragraphe 41a) de la Loi constitutionnelle de 1982 ne s’applique pas aux modifications à la charge de la Reine. Le projet de loi C-53 ne concerne pas le statut constitutionnel, les pouvoirs et les droits au Canada de la souveraine. Le projet de loi C-53 ne vise aucun pouvoir aux prérogatives royales. Il est clair que ce projet de loi ne concerne pas la charge de la Reine.

Le Parlement canadien peut adopter une loi sur l’ordre de succession au trône en exerçant son pouvoir résiduel. Ni le Parlement canadien ni le gouvernement ne sont tenus de consulter les provinces ou, *a fortiori*, d’obtenir leur consentement. Les précédents de 1937, de 1947 et de 1952 montrent que les provinces n’ont aucun rôle à jouer dans les modifications relatives à la succession au trône ou aux titres royaux. Les provinces n’ont pas réagi non plus. Aucune règle constitutionnelle, y compris les conventions constitutionnelles, n’exige la participation des provinces. Au Canada, il y a un souverain en vertu d’un ensemble de règles, qui relève exclusivement du gouvernement fédéral, sauf lorsque le paragraphe 41a) de la Loi constitutionnelle de 1982 s’applique.

Toutefois, il aurait été bon, ne serait-ce que par courtoisie et compte tenu de la nature fédérale de notre système, que le gouvernement fédéral consulte les provinces ou, à tout le moins, les informe officiellement.

On ignore si la méthode adoptée dans le projet de loi C-53 est adéquate. À cet égard, il existe deux théories crédibles. Selon la première, il suffirait de donner son assentiment conformément au préambule du Statut de Westminster de 1931. Selon l’autre, le Parlement canadien doit non seulement donner son assentiment à l’adoption du projet de loi 81 au Royaume-Uni, mais aussi adopter une loi reflétant la loi britannique.

Voici les arguments qui étayent la première théorie.

Tout d’abord, dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, on parle de former « une seule et même Puissance sous la Couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d’Irlande ». On pourrait donc faire valoir que le souverain du Royaume-Uni est automatiquement le souverain du Canada. C’est le Royaume-Uni qui choisit son souverain, lequel devient automatiquement souverain du Canada.

Deuxièmement, l’article 9 de la Loi constitutionnelle de 1867 dispose que le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada sont et continueront d’être attribués à la Reine. Par conséquent, on pourrait faire valoir que la Reine exerçant l’autorité souveraine en 1867 était le monarque régnant au Royaume-Uni, que c’est encore cette personne et que ce sera à l’avenir ce monarque et ceux qui lui succéderont, conformément aux règles établies par le Royaume-Uni.

The third argument is the repeal of section 2 of the Constitution Act, 1867, by the Statute Law Revision Act, 1893. Section 2 provided that “the provisions of this act” — the British North America Act, 1867 — “referring to Her Majesty the Queen extend also to the Heirs and Successors of Her Majesty, Kings and Queens of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.” Section 2 was repealed on the basis that it was redundant because the Interpretation Act, 1889, a British statute, provided that the references to the sovereign at the time an act was made should “unless the contrary intention appears be construed as referring to the Sovereign for the time being.”

The last and fourth argument is something that I will explain below about the decisions of the Court of Appeal of British Columbia and the Supreme Court of Canada in the *Farrell* case.

As for the second thesis, the thesis that supports the mirror law, it is supported by the following arguments.

First, in 1937 when the Parliament of Canada passed An Act Respecting Alteration in the Law Touching the Succession to the Throne, section 4 of the Statute of Westminster, 1931, was applied. It means that it was presumed by the federal Parliament and government that the British Abdication Act was to be part of Canadian law. Even if such a presumption did not exist at the time, the recourse to section 4 of the Statute of Westminster, 1931, probably had the effect of integrating the Abdication Act into Canadian law.

The second argument: In *Rex v. Hess*, the British Columbia Court of Appeal declared that Magna Carta, 1215, the Petition of Right, 1627, and the Act of Settlement, 1701, which is not at issue here, were part of the Canadian Constitution through the preamble to the Constitution Act, 1867.

In *Farrell*, the Supreme Court of British Columbia used Magna Carta to declare invalid a provision of a B.C. law. However, it should be noted that this decision has been overruled by the Court of Appeal of British Columbia. The Supreme Court of Canada confirmed the latter decision. Both the B.C. Court of Appeal and the Supreme Court of Canada did not apply nor even mention Magna Carta. Consequently, it may be argued that these two courts impliedly rejected, at the time, the view that Magna Carta forms part of the Canadian Constitution. Of course, Magna Carta is not involved in the present issue, but the conclusions of the courts about the inclusion or not of Magna Carta into Canadian law may be an indication of how they would consider the Bill of Rights and the Act of Settlement.

Fourth, in *Chapman and Currie*, a District Court in Ontario declared that the Habeas Corpus Act, 1679, a British law, applied to Canada. It should be noted that this decision from the District Court was affirmed by Justice Stewart of the High Court of Justice on August 11, 1970. Justice Stewart came to the conclusion that the Habeas Corpus Act was in full force and

Le troisième argument est celui de l’abrogation de l’article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867 par la Loi de 1893 sur la révision du droit législatif. L’article 2 prévoyait que « les dispositions de la présente loi relatives à Sa Majesté la Reine s’appliquent également aux héritiers et successeurs de Sa Majesté, rois et reines du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d’Irlande ». Cette disposition a été abrogée, car on estimait qu’elle faisait double emploi avec l’Interpretation Act de 1889, une loi britannique disposant que toute mention du souverain au moment de l’adoption d’une loi devait être interprétée comme se référant au souverain régnant, sauf intention contraire manifeste.

J’expliquerai le quatrième et dernier argument dans le contexte des décisions rendues par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique et par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Farrell*.

La deuxième théorie, celle de la loi canadienne reflétant la loi britannique, s’appuie sur les arguments suivants.

Premièrement, quand le Parlement du Canada a adopté la Loi sur la modification de la Loi concernant la succession au trône en 1937, on a invoqué l’article 4 du Statut de Westminster de 1931. Le Parlement et le gouvernement fédéral ont donc présumé que la British Abdication Act ferait partie du droit canadien. Et même en l’absence d’une telle présomption, le recours à l’article 4 du Statut de Westminster de 1931 a probablement eu pour effet d’inclure l’Abdication Act au droit canadien.

Voici le deuxième argument : dans l’affaire *Rex c. Hess*, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique a déclaré que la Magna Carta de 1215, la Pétition des droits de 1627 et l’Acte d’établissement de 1701, lequel n’est toutefois pas en cause en l’occurrence, faisaient partie de la Constitution du Canada par l’entremise du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867.

Dans l’affaire *Farrell*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a invoqué la Magna Carta pour invalider une disposition de la législation de cette province. Toutefois, notons que cette décision a été infirmée par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique, et que la Cour suprême du Canada a par la suite confirmé la décision de la cour d’appel. Ni la Cour d’appel de la Colombie-Britannique ni la Cour suprême du Canada n’ont invoqué ni même fait mention de la Magna Carta. En conséquence, on peut faire valoir que ces deux tribunaux ont implicitement rejeté l’idée que la Magna Carta fasse partie de la Constitution du Canada. Évidemment, la Magna Carta ne s’applique pas dans l’affaire qui nous occupe, mais le fait qu’elle ne soit pas considérée comme faisant partie du droit canadien nous donne une indication de ce qu’elle aurait statué sur la Déclaration des droits et sur l’Acte d’établissement.

Quatrièmement, dans *Chapman et Currie*, une cour de district de l’Ontario a statué que la Habeas Corpus Act, 1679, une loi britannique, s’appliquait au Canada. Notons que cette décision a été confirmée par le juge Stewart de la Haute Cour de justice le 11 août 1970. Le juge Stewart a conclu que la Habeas Corpus Act était pleinement en vigueur en Ontario. Même si cette loi n’a rien

effect in Ontario. Even if the Habeas Corpus Act had nothing to do with the line of succession to the throne, a question may be asked as to whether or not we should come to the same conclusion as that of the District Court and the High Court of Justice, above mentioned, with regard to the Bill of Rights and the Act of Settlement.

Fifth, in *Ganapathi*, Justice Hume from the Provincial Court of Justice applied Magna Carta as if it were part of the Canadian Constitution. However, the Supreme Court of British Columbia, to which the decision of Justice Hume had been appealed, did not want to determine whether the Magna Carta did effectively apply to British Columbia. Justice Hinkson from the Supreme Court of British Columbia had these very interesting comments:

Thus even if Magna Carta is in force in British Columbia, it, like any other statute, is subject to amendment by the Legislature . . . . The only requirement in these circumstances is that the legislation be clear and unmistakable.

In 1973, in *Calder*, the Supreme Court of Canada said what follows with regard to the Royal Proclamation of 1763:

Its force as a statute is analogous to the status of Magna Carta which has always been considered to be the law throughout the Empire. It was a law which followed the flag as England assumed jurisdiction over newly-discovered or acquired lands or territories. It follows, therefore, that the *Colonial Laws Validity Act* applied to make the Proclamation the law of British Columbia.

In the *Patriation Reference* of September 1981, the Supreme Court of Canada unanimously declared that the Bill of Rights of 1689 — now we have the Bill of Rights here, which is supposed to amend it in this issue — is “undoubtedly in force as part of the law of Canada.”

In 1993, in *New Brunswick Broadcasting Co.*, Madam Justice McLachlin said what follows concerning the preamble to the Constitution Act, 1867:

. . . it is clear that, absent specific reference, the wording of the preamble should not be understood to refer to a specific article of the English Bill of Rights. This is not to say that that (sic) principles underlying art. 9 of the English Bill of Rights of 1689 do not form part of our law . . .

Finally, in *O'Donohue*, the Ontario Superior Court of Justice came to the conclusion that the rules governing succession in general and the Act of Settlement in particular were part of Canada's Constitution in such a way that they were not subject to Charter scrutiny.

If ever the Senate retains the second thesis, that is, the mirror law, then it will have to answer to three questions. First, if the Bill of Rights and the Act of Settlement are part of Canada's Constitution, why do we not apply the procedure for amending the Constitution of Canada that is provided for in Part V of the Constitution Act, 1982? Second, under what basis could the

à voir avec la succession au trône, il y a lieu de se demander si on ne tirerait pas la même conclusion que la cour de district et de la Haute Cour de justice en ce qui a trait à la Déclaration des droits et à l'Acte d'établissement.

Cinquièmement, dans la cause *Ganapathi*, le juge Hume, de la Cour provinciale de justice, a invoqué la Magna Carta comme si elle faisait partie de la Constitution du Canada. Toutefois, en appel, la Cour suprême de la Colombie-Britannique n'a pas voulu se prononcer sur l'application de la Magna Carta à la Colombie-Britannique. Toutefois, le juge Hinkson de la Cour suprême de cette province a fait une remarque très intéressante :

Par conséquent, même si la Magna Carta est en vigueur en Colombie-Britannique, elle peut comme toute autre loi être modifiée par l'Assemblée législative [...] Dans ce cas, il n'y a qu'une exigence, à savoir que la loi soit claire et incontestable.

En 1973, dans l'arrêt *Calder*, la Cour suprême du Canada déclare ce qui suit au sujet de la Proclamation royale de 1763 :

Sa force de loi est analogue au statut de la Magna Carta, qui a toujours été considérée comme étant la loi à travers l'empire. Elle était une loi qui s'appliquait à chaque fois que l'Angleterre prenait en main la souveraineté sur les terres ou territoires nouvellement découverts ou acquis. Par conséquent, il s'ensuit que le *Colonial Laws Validity Act* s'est appliqué de façon à donner effet à la Proclamation en Colombie-Britannique.

Dans l'arrêt *Résolution pour modifier la Constitution de 1981*, la Cour suprême du Canada a déclaré à l'unanimité que le Bill of Rights de 1689 — nous avons ici la Déclaration des droits qui est censée le modifier — « fait indubitablement partie du droit du Canada ».

En 1993, dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting Co.*, voici ce qu'a dit la juge McLachlin concernant le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 :

[...] il est évident qu'en l'absence d'un renvoi spécifique, le préambule ne devrait pas être interprété comme renvoyant à un article précis du Bills of Rights anglais. Cela ne veut pas dire que les principes qui sous-tendent l'article 9 du Bill of Rights anglais de 1689 ne font pas partie de notre droit [...]

Enfin, dans la cause *O'Donohue*, la Cour supérieure de l'Ontario a conclu que les règles régissant la succession de manière générale et l'Acte d'établissement en particulier faisaient partie de la Constitution du Canada et que, à ce titre, ils n'étaient pas assujettis à la Charte.

Si le Sénat penche pour la seconde théorie, celle de la loi canadienne reflétant la loi britannique, il devra répondre à trois questions. D'abord, si la Déclaration des droits et l'Acte d'établissement font partie de la Constitution du Canada, pourquoi ne pas invoquer la procédure de modification de la Constitution du Canada prévue à la partie V de la Loi

federal Parliament adopt a law that would amend the Bill of Rights and the Act of Settlement? Third, would the act passed by the federal Parliament be subject to Charter scrutiny?

The answer to the first question is that many definitions could be given to the Constitution of Canada. For example, in its widest sense, it includes many British, federal, and provincial laws; the common law; constitutional conventions; customs; decisions from Parliament or the legislatures; decisions from the federal and provincial governments; doctrine; different constitutional underlying principles; and even domestic treaties, such as Aboriginal treaties.

A stricter definition of the Constitution of Canada is given in the Patriation Reference of 1981. In this opinion, the Supreme Court of Canada said that the Constitution of Canada is composed of laws, common law and conventions.

An even more strict definition of the Constitution of Canada is given by subsection 52(2) of the Constitution Act, 1982, and its annex. This definition is related to the application of the procedure for amending the Constitution of Canada that is provided for in Part V of the Constitution Act, 1982. This relationship between the definition of the Constitution of Canada that is given by subsection 52 on the one hand, and Part V of the Constitution Act, 1982 on the other hand, is well illustrated by subsection 52(3), which provides that “Amendments to the Constitution of Canada shall be made only in accordance with the authority contained in the Constitution of Canada.”

It appears that the Bill of Rights and the Act of Settlement are not explicitly covered by subsection 52(2) of the Constitution Act, 1982. Even if the definition of the Constitution of Canada that is given by this subsection is not exhaustive, as the word “includes” in subsection 52(2) indicates, we doubt very much that such a definition could be extended to the point of including statutes like the Bill of Rights or the Act of Settlement. In other words, we do not think that these two statutes are covered by subsection 52(2) of the Constitution Act, 1982. Therefore, they are not covered either by the provisions of Part V of the Constitution Act, 1982. It follows that if the Bill of Rights and the Act of Settlement were to be considered as being part of the Constitution of Canada, it would be in the widest sense of the latter expression or in the sense that was given to it in the Patriation Reference, and not in the sense of subsection 52(2) of the Constitution Act, 1982.

As for the second question, the answer is section 2 of the Statute of Westminster, 1931, which allows Parliament, and the legislatures when applicable, to repeal or amend British acts that are not covered today by subsection 52(2) of the Constitution Act, 1982, such as the Bill of Rights and the Act of Settlement.

constitutionnelle de 1982? Deuxièmement, quelle disposition permettrait au Parlement fédéral d’adopter une loi qui modifierait la Déclaration des droits et l’Acte d’établissement? Troisièmement, la loi ainsi adoptée par le Parlement fédéral serait-elle assujettie à un examen fondé sur la Charte?

En réponse à la première question, je dirais qu’on peut définir la Constitution du Canada de différentes façons. Dans son sens plus large, la Constitution du Canada comprend bien des lois britanniques, fédérales et provinciales, le droit coutumier, les conventions constitutionnelles, les coutumes, les décisions du Parlement et des assemblées législatives, les décisions des gouvernements fédéral et provinciaux, la doctrine, les différents principes constitutionnels et même les traités canadiens tels que les traités conclus avec les Autochtones.

Dans la décision de 1981 sur le rapatriement, on définit la Constitution du Canada de façon stricte. Dans cet avis, la Cour suprême du Canada affirme que la Constitution du Canada comprend les lois, le droit coutumier et les conventions.

On trouve une définition encore plus stricte de la Constitution du Canada au paragraphe 52(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 et dans ses annexes. Cette définition vaut pour l’application de la procédure de modification de la Constitution du Canada prévue à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Le lien entre la définition de la Constitution du Canada qui figure à l’article 52, d’une part, et celle de la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982, d’autre part, est évident au paragraphe 52(3), qui dispose que « la Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle ».

Il semble que la Déclaration des droits et l’Acte d’établissement ne soient pas explicitement assujettis au paragraphe 52(2) de la Loi constitutionnelle de 1982. Même si la définition qu’on donne à la Constitution du Canada dans cette disposition n’est pas exhaustive, comme l’indique le mot « comprend », nous doutons fort qu’elle puisse être élargie au point d’inclure des lois telles que la Déclaration des droits et l’Acte d’établissement. Autrement dit, nous ne croyons pas que ces deux lois soient comprises dans le paragraphe 52(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 ni, par conséquent, assujetties aux dispositions de la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. Il s’ensuit que si l’on considérait que la Déclaration des droits et l’Acte d’établissement font partie de la Constitution du Canada, ce serait aux termes de la définition qu’on donne à la Constitution du Canada dans le renvoi sur le rapatriement, et non pas au sens du paragraphe 52(2) de la Loi constitutionnelle de 1982.

Pour répondre à la deuxième question, c’est l’article 2 du Statut de Westminster de 1931 qui permet au Parlement, et aux assemblées législatives le cas échéant, d’abroger ou de modifier les lois britanniques auxquelles le paragraphe 52(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 ne s’applique pas, telles que la Déclaration des droits et l’Acte d’établissement.

Finally, the answer to the third question is yes. The third question concerns Charter scrutiny. Even after the passing of Bill 81 by the British Parliament and of a mirror law by the Canadian Parliament, there would be some discrimination against Catholics. However, it would be very doubtful that a court declares the said mirror law unconstitutional on the grounds of the Charter of Rights and Freedoms. The most chances are that the mirror law in question be saved by section 1 of the Charter. However, there would still be a risk, although extremely slight, that the mirror law does not pass the test of section 1 of the Charter and be partly declared *ultra vires*.

**The Chair:** We will begin our questioning with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

**Senator Fraser:** I have two questions, one for each of you. I know the chair will be rigorous about time, so I will ask you to reply as succinctly as you can.

First, Professor Heard, I betray the fact that I am not a lawyer here. The Statute of Westminster, when it is talking about the law of succession, says that the “assent” of the dominions is required, and elsewhere, when it is talking about other laws, it says that the “consent” of dominions may be required. Is this a distinction without a difference? Is there anything meaningful in the use of the two words, assent and consent?

**Mr. Heard:** I do not think I would put any stock in the difference between the two words, no. I think that they are much the same.

[*Translation*]

**Senator Fraser:** Professor Pelletier, my question concerns your experience as both a lawyer and a parliamentarian. I was somewhat puzzled when I noted that the bill before us would grant consent to amendments brought to a bill tabled in the UK parliament, in other words, we are being asked to consent to a foreign bill before it has even received passage and even if it may have been amended.

When we are told that our consent is required for a bill that has already been tabled, does this limit us to the tabled version or could the bill potentially be the subject of amendments?

**Mr. Pelletier:** Allow me to answer in three parts. First, consent in the Westminster Statutes’ preamble refers to consent to the principles of passage of legislation.

Of course, this bill may yet receive amendments. Her Majesty the Queen will probably wait until the 15 other countries involved in the process give their consent before proclaiming the new act in the United Kingdom. We are dealing with consent to the

Enfin, la réponse à la troisième question est oui. La troisième question concerne l’examen en regard de la Charte. Même après l’adoption du projet de loi 81 par le Parlement britannique et d’une loi semblable par le Parlement du Canada, une certaine discrimination à l’encontre des catholiques persisterait. Cependant, je doute fort qu’un tribunal déclare la loi en question non constitutionnelle en vertu de la Charte des droits et libertés. Il y a de fortes chances pour que la loi soit sauvée par l’article 1 de la Charte. Toutefois, il y aura toujours le risque, quoique faible, que la loi correspondante ne satisfasse pas aux critères de l’article 1 de la Charte et soit déclarée en partie invalide.

**Le président :** C’est la vice-présidente du comité, la sénatrice Fraser, qui entamera la période de questions.

**La sénatrice Fraser :** J’ai deux questions, une pour chacun d’entre vous. Je sais que le président respectera rigoureusement l’horaire, donc je vous demanderais de répondre de la façon la plus succincte possible.

Tout d’abord, monsieur Heard, je trahis le fait que je ne suis pas avocate. Le Statut de Westminster, au sujet des lois régissant la succession, prévoit que l’assentiment « des dominions » est nécessaire, mais ailleurs, au sujet d’autres lois, on dit que le « consentement » des dominions peut être exigé. Cette distinction ne fait-elle aucune différence? L’utilisation de ces deux mots, assentiment et consentement, est-elle digne d’intérêt?

**M. Heard :** Je ne crois pas qu’on devrait accorder beaucoup d’importance à la différence entre les deux mots, non. Je pense que c’est plutôt du pareil au même.

[*Français*]

**La sénatrice Fraser :** Professeur Pelletier, ma question concerne votre expérience en tant que juriste et parlementaire. J’ai été quelque peu perplexe lorsque j’ai vu que le projet de loi qui est devant nous accorderait notre consentement aux modifications apportées à un projet de loi déposé devant le Parlement du Royaume-Uni, c’est-à-dire qu’on demande notre consentement à un projet de loi étranger avant même qu’il ait été adopté et ce, même s’il avait pu faire l’objet d’amendements.

Lorsqu’on dit qu’il faut donner notre consentement à un projet de loi déposé, cela nous limite-t-il à la version déposée ou si on peut comprendre que le projet de loi pourrait faire l’objet d’éventuels amendements?

**M. Pelletier :** Permettez-moi de vous répondre en trois points. Premièrement, lorsqu’on parle de consentement dans le préambule du Statut de Westminster, on parle surtout de consentement aux principes de l’adoption d’une loi.

Bien entendu, ce projet de loi peut encore faire l’objet d’amendements. Probablement que Sa Majesté la reine attendra que les 15 autres pays impliqués dans le processus donnent leur consentement avant de proclamer la nouvelle loi au Royaume-

principles of an act. In the case before us, the bill deals with changes to the succession to the throne.

Second, there is a major difference between consent in the Westminster Statutes' preamble and what is provided in section 4 of the statute. Section 4 applies when British law becomes applicable in Canada. Since 1931, no British law has been applicable in Canada unless Canada agreed to consent to it and request it.

However, that should be set out specifically in the British legislation. The British act could apply in Canada providing these two conditions were met. Since 1982, under the Constitution Act of Canada, no British legislation can be applied in Canada. While the vast majority of people view the preamble as simply being a conventional type of consent, the difference is significant.

Unfortunately, I do not agree with what Mr. Heard has said because, in my opinion, there is a difference between the two. In addition, there is the whole issue of the mirror legislation. I said earlier that it was very difficult to make any guarantees to senators that the procedure provided for in Bill C-53 was completely adequate and would protect legislation from some type of prosecution before the courts.

Madam Senator, that means that I am absolutely sure that there are no constitutional amendments. Moreover, I am not completely sure that there is no duty to consult the provinces, although I did say that it would be proper to do so.

Nor am I sure that this procedure is completely watertight, although I do admit that I tend to agree with the federal position, namely, without being able to provide any guarantees, my analysis leads me to believe that the person who will be named king or queen of the United Kingdom will eventually at the same time become the king or queen of Canada.

**Senator Joyal:** Mr. Pelletier, welcome to the committee. Mr. Heard, I would like to qualify what you said about the Statute of Westminster.

[English]

If you do not have the translation, Mr. Heard, I will repeat it in English.

I have a nuance about the statement you made about the Statute of Westminster. The Statute of Westminster, in my opinion, is more than a convention or an expression of good intention. If you read section 52(2)(b) of the Constitution, it says clearly that:

The Constitution of Canada includes;

(b) the Acts and orders referred to in the Schedule;

Uni. Il faut comprendre que c'est de consentement aux principes d'une loi. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit du changement à la succession au trône qui est proposé dans le projet de loi.

Deuxièmement, il y a une grosse différence entre le consentement dont parle le préambule du Statut de Westminster et celui prévu à l'article 4 du Statut de Westminster. L'article 4 s'applique lorsqu'une loi britannique devient applicable au Canada. Depuis 1931, aucune loi britannique ne peut s'appliquer au Canada, à moins que le Canada n'y consente et en fasse la demande.

Or, cela devait être précisé explicitement dans la loi britannique. C'était sous ces deux conditions que la loi britannique pouvait s'appliquer au Canada. Depuis 1982, en vertu de la Loi constitutionnelle du Canada, aucune loi britannique ne peut s'appliquer au Canada. Alors que le préambule est tout simplement un consentement qui est considéré par la plupart des auteurs comme étant purement conventionnel, la différence est majeure.

Malheureusement, je ne suis pas d'accord avec ce qu'a dit M. Heard, car selon moi il y a une différence entre les deux. Et là se pose, au surplus, la question de la loi-miroir. J'ai mentionné plus tôt qu'il était très difficile de garantir aux sénateurs que le procédé prévu par le projet de loi C-53 était tout à fait adéquat et protégeait une loi éventuelle d'une poursuite quelconque devant les tribunaux.

Madame la sénatrice, cela signifie que je suis absolument certain qu'il n'y a pas d'amendements constitutionnels. Par ailleurs, je ne suis pas totalement certain qu'il n'y a pas d'obligation de consulter les provinces, même si j'ai dit qu'il aurait été de bon aloi de le faire.

Je ne suis pas non plus certain que la façon de procéder soit tout à fait étanche, bien que je doive admettre que je penche du côté de la position fédérale, c'est-à-dire que sans pouvoir le garantir, mon analyse m'amène à croire que la personne qui sera nommée roi ou reine du Royaume-Uni sera éventuellement en même temps roi ou reine du Canada.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Pelletier, bienvenue au comité. Monsieur Heard, j'aimerais apporter une nuance à ce que vous exprimez au sujet du Statut de Westminster.

[Traduction]

Si vous n'avez pas l'interprétation, monsieur Heard, je répéterai en anglais.

J'aimerais apporter une nuance à ce que vous avez dit au sujet du Statut de Westminster. Ce dernier, à mon avis, est plus qu'une convention ou que l'expression d'une bonne intention. L'alinéa 52(2)(b) de la Constitution indique clairement que :

La Constitution du Canada comprend :

b) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe;

If you look at Item 17 of the Schedule to the Constitution Act, 1982, it is clear: “Statute of Westminster,” “insofar as they apply to Canada.” Therefore, the Statute of Westminster, insofar as it applies to Canada, is part of the Constitution of Canada. It has the same constitutional impact as any other section of the Constitution. Of course, in relation to Bill C-53, it is clear that it is the preamble that refers to the succession.

I will read the preamble because I do not believe you mentioned this, Mr. Pelletier: “. . . any alteration in the law touching the Succession to the Throne or the Royal Style and Titles shall hereafter require the assent as well of the Parliaments of all the Dominions as of the Parliament of the United Kingdom; . . .”

This is part of the Constitution of Canada; it is more than a convention. It is a responsibility of the federal Parliament — of the Parliament of the dominion — to consent to any change to the “Royal Style and Titles” or to the “Succession to the Throne.”

It seems to me that it is pretty clear that our Constitution, as enshrined in disposition of the Statute of Westminster in the schedule according to section 52(2)(b) of our Constitution, that when the federal Parliament legislates in relation to expressing a consent to changes, it exercises a mere constitutional responsibility. Therefore, I do not think the question of the Bill of Rights and the law of succession is essentially as dubious as you might say. It might be a very interesting question, even though, as I mentioned to you, the preamble is quite clear. The preamble of the Constitution Act, 1867, says “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom.”

We all know that the Bill of Rights, the law of succession and the Act of Settlement are part of the Constitution of the United Kingdom. In fact, they are the foundational documents of the Constitution of the United Kingdom. Therefore, even though the letter of the Bill of Rights and law of succession are not part of the Constitution of Canada, because they are not in Item 17 of the Schedule to the Constitution Act, 1982, as the judges have said in many instances, nevertheless their principles are part of the Constitution of Canada. That is where there is a nuance that reconciles your doubt about the importance of those documents in understanding our Constitution.

**Mr. Pelletier:** With all due respect, Senator Joyal, I did not say the Statute of Westminster was conventional. I said that the consent that is provided for in the preamble was conventional. The Statute of Westminster is clearly part of Canada’s Constitution by virtue of Item 17 of the Schedule to the Constitution Act, 1982. There is no doubt about it.

However, I am not the only one who says that the consent provided for in the preamble is conventional. Many authors say so. Why do they say so and why do I say so? If it were not

À l’article 17 de l’annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, on mentionne clairement le « Statut de Westminster », « dans la mesure où ils s’appliquent au Canada ». Par conséquent, le Statut de Westminster, dans la mesure où il s’applique au Canada, fait partie de la Constitution du Canada. Il a les mêmes répercussions constitutionnelles que n’importe quelle autre disposition de la Constitution. Évidemment, en ce qui concerne le projet de loi C-53, c’est le préambule qui fait référence à la succession.

Permettez-moi de vous le lire, parce que je ne pense pas que vous en ayez parlé, monsieur Pelletier : « [...] l’obligation d’assujettir désormais toute modification des règles de succession au trône et de présentation des titres royaux à l’assentiment des parlements des dominions comme à celui du Parlement du Royaume-Uni. »

Cela fait partie de la Constitution du Canada; c’est plus qu’une convention. C’est la responsabilité du Parlement fédéral — du Parlement du dominion — de consentir à toute modification des règles de « présentation des titres royaux » ou « de succession au Trône ».

Manifestement, tel que prévu à l’article sur le Statut de Westminster dans l’annexe, en vertu de l’alinéa 52(2)b) de notre Constitution, lorsque le Parlement fédéral légifère en matière d’expression de son consentement à des changements, il ne fait qu’exercer sa responsabilité constitutionnelle. Par conséquent, je ne pense pas que la question de la Déclaration des droits et des lois régissant la succession soit aussi douteuse que vous ne le laissiez entendre. Ce peut être une question bien intéressante, même si, comme je vous l’ai dit, le préambule est non équivoque. Le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 parle d’« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ».

Nous savons tous que la Déclaration des droits et les lois régissant la succession et l’Act of Settlement font partie de la Constitution du Royaume-Uni. En fait, il s’agit des documents fondamentaux de celle-ci. Par conséquent, même si la Déclaration des droits et les lois régissant la succession ne font pas partie en tant que telles de la Constitution du Canada, parce qu’elles ne figurent pas à l’article 17 de l’annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, comme les juges l’ont répété à maintes reprises, leurs principes sont néanmoins partie de la Constitution du Canada. Voilà la nuance qui vient dissiper vos doutes concernant l’importance de ces documents dans la compréhension de notre Constitution.

**M. Pelletier :** Avec tout le respect que je vous dois, sénateur Joyal, je n’ai pas dit que le Statut de Westminster était conventionnel. J’ai plutôt dit que le consentement prévu au préambule l’était. Le Statut de Westminster fait sans nul doute partie de la Constitution du Canada, en vertu de l’article 17 de l’annexe de la Loi constitutionnelle de 1982. Cela ne fait aucun doute.

Cependant, je ne suis pas le seul à affirmer que le consentement prévu dans le préambule est conventionnel. De nombreux auteurs l’affirment également. Pourquoi? Si ce n’était pas le cas, n’importe

conventional, any of the 16 countries involved in the process could apply a veto against a change to the rules of succession to the throne. Historically, the understanding was that such consent was conventional.

However, again, I did not say that the Statute of Westminster was not part of the Constitution of Canada; it is.

**Senator Joyal:** It is part, in my opinion.

**Mr. Pelletier:** It is. If you want to change the Statute of Westminster, then you probably have to proceed through Part V of the Constitution Act, 1982.

It is not what I said. I said that the consent provided for in the preamble — and I could refer you to different authors eventually, if you like — is considered as being conventional. I do not say that it is something that should be misused or that is not important. That consent is important.

However, the will, probably, of those who enacted the Statute of Westminster was not to give a veto to a dominion over the change of the succession to the throne.

**Senator Joyal:** Certainly not.

Would you care to comment, Mr. Heard? That is why Professor Pelletier and I have spoken in English — so you could join the discussion.

**Mr. Heard:** Thank you.

Yes, I agree with what Professor Pelletier is saying. I think it is important to distinguish between the part of the Statute of Westminster that is in the preamble and that which is in substantive clauses. The reference to our consent being needed to change the law of succession is just in the preamble and, as such, has not nearly the same weight as something contained in the body of the statute.

It is also important to remember that those statements in the preamble were coming out of a succession of agreements from the Imperial Conferences from 1926 to 1930. In those conferences, they agreed that in particular circumstances the United Kingdom could proceed without consent with respect to succession and, if necessary, obtain consent after the fact.

**Senator McIntyre:** The Minister of Justice and the Attorney General of Canada introduced Bill C-53 in the House of Commons on January 31 this year. On February 4, the House of Commons adopted, by a single motion, Bill C-53, at all stages, without any debate. On February 5, it was introduced and read the first time in the Senate.

I was somewhat surprised to see that there were no debates in the House of Commons regarding this bill. As noted by Senator Joyal in the Senate recently, Bill C-53 is an important bill because in fact we are choosing our head of state.

lequel des 16 pays participants au processus pourrait recourir à son droit de veto pour s'opposer à un changement aux règles de succession au Trône. Historiquement, il était entendu qu'un tel consentement était conventionnel.

Cependant, je le répète, je n'ai pas dit que le Statut de Westminster ne faisait pas partie de la Constitution du Canada; il en fait effectivement partie.

**Le sénateur Joyal :** Oui, à mon avis.

**M. Pelletier :** C'est le cas. Si vous voulez changer le Statut de Westminster, il vous faut alors probablement passer par la partie 5 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que le consentement prévu dans le préambule — et, si vous le souhaitez, je pourrais vous recommander différents auteurs — est considéré comme étant conventionnel. Je ne prétends pas qu'on devrait en abuser ou y accorder peu d'importance, puisque ce consentement est important.

Cependant, ceux qui ont promulgué le Statut de Westminster n'avaient probablement pas l'intention de donner à un dominion le droit de veto sur un changement à la succession au Trône.

**Le sénateur Joyal :** Certainement pas.

Monsieur Heard, pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez? M. Pelletier et moi-même parlions anglais précisément pour que vous puissiez vous joindre à la discussion.

**M. Heard :** Merci.

Oui, je suis d'accord avec M. Pelletier. Je pense qu'il est important d'établir une distinction entre la partie du Statut de Westminster qui figure dans le préambule et celle qui figure dans les articles de fond. On ne fait référence au consentement nécessaire pour changer la loi sur la succession que dans le préambule et, par conséquent, cela n'a pas du tout le même poids que si cela figurait dans le corps de la loi.

Il ne faut pas non plus oublier que ce qui est prévu dans le préambule découle d'une série d'ententes issues des conférences impériales de 1926 à 1930. Au cours de ces conférences, on a convenu que dans certaines circonstances, le Royaume-Uni pouvait aller de l'avant sans le consentement à l'égard de la succession, et, si nécessaire, obtenir le consentement après coup.

**Le sénateur McIntyre :** Le ministre de la Justice et procureur général du Canada a déposé le projet de loi C-53 à la Chambre des communes le 31 janvier de cette année. Le 4 février, la Chambre des communes l'a adopté, par une seule motion, à toutes les étapes, sans débat. Le 5 février, le projet de loi a été déposé et lu pour la première fois au Sénat.

J'ai été quelque peu surpris de voir qu'il n'y avait eu aucun débat à la Chambre des communes sur ce projet de loi. Comme l'a fait remarquer le sénateur Joyal au Sénat récemment, ce projet de loi est important puisqu'il y est question de choisir notre chef d'État.

I understand there was some debate in the British Parliament and in the House of Lords. Are you aware of any debates in other countries of the Commonwealth, and are you aware of any opposition to the U.K. crown bill in the other countries of the Commonwealth?

**Mr. Heard:** I am not aware of any opposition. There has been widespread support given by all the heads of government of the Commonwealth realms, the only differences being questions of how to proceed over this. As I mentioned, both New Zealand and Australia have decided to enact their own versions of laws on royal succession. Most of the other parliaments of the other countries are not in session at this moment, so we have not been able to see what they are about to introduce. They may well be waiting for the U.K. act to complete its journey before they act on it themselves.

**Mr. Pelletier:** I am not aware of any opposition; I think that everyone agrees with the principle.

Among the documents I sent to you is one written by Paul Bowers for the House of Commons of Great Britain. It is entitled *Succession to the Crown Bill, 2012-13*. In this document he explains that even if all the countries agree with the principle, they do not proceed the same way because of their Constitutions and the different modalities that apply in the different countries.

In the case of Canada, the situation we are facing is that there is only assent; that may be sufficient. I said earlier that I agreed with the federal position, although I know there are arguments against it.

However, in other countries, there may be different ways to proceed — even in some cases through constitutional amendments. If section 2 of the Constitution Act, 1867, had not been repealed in our history, we possibly would have had to go through a formal constitutional amendment, but it had been repealed.

[Translation]

**Senator Rivest:** Welcome to the Senate, Mr. Pelletier; at the end, you referred to the religious issue, which is historically tied to the British Crown, and you said that there may be a slight problem but that you did not feel that it would be a significant factor under section 1 of the charter. Given all of the legal, institutional and conventional precedents between Canada and Great Britain, do you feel that the fact that Catholics do not have access to the throne in England would constitute a reasonable limitation? Is this what you mean when you say that the charter test could be passed?

**Mr. Pelletier:** Yes, I wrote that there was a slight possibility. This is more a cautionary measure than anything else. I am pretty well convinced that this would pass the charter test. I am referring to Bill C-53 as it is currently drafted.

Je crois savoir qu'on en a débattu au Parlement britannique et à la Chambre des lords. Savez-vous si des débats ont lieu dans d'autres pays du Commonwealth, et si certains d'entre eux se sont opposés au projet de loi britannique?

**M. Heard :** Je ne suis au courant d'aucune opposition. L'initiative a bénéficié de l'appui généralisé de tous les chefs de gouvernement des royaumes du Commonwealth, les seules différences relevant de la façon de procéder. Comme je l'ai déjà indiqué, tant la Nouvelle-Zélande que l'Australie ont décidé d'adopter leur propre version des lois sur la succession royale. La plupart des parlements des autres pays ne siègent pas pour l'instant, donc nous ne pouvons pas savoir ce qu'ils sont sur le point de déposer. Il est fort possible qu'ils attendent que la loi britannique ait franchi toutes les étapes avant de passer à l'action.

**M. Pelletier :** Je ne suis au courant d'aucune opposition; je pense que tout le monde est d'accord sur ce principe.

L'un des documents que je vous ai envoyés est rédigé par Paul Bowers pour la Chambre des communes de la Grande-Bretagne. Il s'intitule *Succession to the Crown Bill, 2012-13*, et explique que même si tous les pays sont d'accord sur le principe, ils ne procèdent pas tous de la même façon en raison de leurs constitutions et des différentes modalités qui s'appliquent à chacun de ces pays.

Dans le cas du Canada, il n'y a que la possibilité de l'assentiment; ce pourrait être suffisant. J'ai dit plus tôt que je souscrivais à la position fédérale, bien que je sache que certains arguments s'y opposent.

Cependant, dans d'autres pays, il pourrait y avoir différentes façons de procéder — peut-être même, dans certains cas, par l'entremise de modifications constitutionnelles. Si l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867 n'avait pas été abrogé ici, il est possible que nous ayons aussi à réviser officiellement la Constitution, mais l'article a été abrogé.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Bienvenue au Sénat, monsieur Pelletier; quand vous avez fait allusion à la fin à la question religieuse, c'est quand même reliée historiquement à la Couronne britannique, qu'il pourrait y avoir un léger problème, vous ne le considérez pas comme étant déterminant au titre de l'article 1 de la Charte. Est-ce que le fait, compte tenu de tous les antécédents juridiques, institutionnels et conventionnels qui existent entre le Canada et la Grande-Bretagne, que les catholiques ne puissent pas devenir roi d'Angleterre constituerait une limite raisonnable? Est-ce dans ce sens que vous dites que le test de la Charte pourrait être réussi?

**M. Pelletier :** Tout à fait, j'ai écrit qu'il y avait une mince possibilité. C'est par mesure de prudence plus qu'autre chose. Je suis à peu près convaincu que cela passerait le test de la Charte. Je parle du projet de loi C-53 tel quel présentement.

First of all, 16 countries are going to adopt the same amendments, perhaps not the same way, but they will essentially adopt the same amendments. It would be difficult to say later on that this is not reasonable and justifiable in a free and democratic society, particularly since this is based on historic grounds. We are familiar with the history of Great Britain, the United Kingdom, with respect to Catholics. We know that the king or queen becomes the head of the Church of England.

In my opinion, there are no risks under the Charter and should anyone challenge this, I do not believe that the matter would get very far.

[English]

**Mr. Heard:** The aspect of the establishment of the church in the U.K. is something very distinct from our own relationship with the Crown. There is no issue here about the connection between the Crown and the church. The only concern would be the religious discrimination issue, which Professor Pelletier has dealt with very well.

**Senator Fraser:** Perhaps I am just obsessed and it is not a problem, but I do have a difficulty with the notion that this Parliament, this sovereign Parliament, is being asked to assent to a bill that has been, in English, “laid before,” in French, “déposé devant,” the Parliament of another sovereign country before we know the final form of that bill. My obsession is compounded by the use of these words “laid before” and “déposé devant.” This strikes me as a very strange way to proceed, one that could conceivably lead to difficulties if the sovereign Parliament of the United Kingdom in its wisdom chose to amend the bill. It would no longer be in the form in which it had been “laid before,” “déposé devant,” that Parliament. Am I crazy, or do we have a potential problem here?

**Mr. Pelletier:** You are absolutely right.

**Senator Fraser:** Either or both of you.

**Mr. Pelletier:** It refers to the way in which Canada proceeded in 1937 in the case of the abdication. Canada sent a cable. When I say “Canada,” I mean the Government of Canada. It sent a cable consenting to the adoption of the Abdication Act in the U.K. and then after the fact passed a law. I noted that Canada invoked section 4 of the Statute of Westminster exactly as if it considered that the British law was part of Canada or should be part of Canada, because if it was not the case, there was no reason for invoking section 4 of the Statute of Westminster.

In this case, it could have been done the same way, and maybe should have. Should the Government of Canada have first expressed its consent? It did. Then, after the fact, maybe support the law, but then it would be through a mirror law. If you have only a law that assents to the passing of a British law, it must be before its adoption.

D’abord, 16 pays vont adopter les mêmes modifications, peut-être pas de la même façon, mais essentiellement ils vont adopter les mêmes modifications. Il est difficile de dire après que ce n’est pas raisonnable et justifiable dans le cadre d’une société libre et démocratique. C’est d’autant plus raisonnable que c’est fondé sur des motifs historiques. On connaît l’histoire de la Grande-Bretagne, du Royaume-Uni par rapport aux catholiques. On sait que le roi ou la reine devient le chef de l’Église d’Angleterre.

À mon avis, il n’y a pas de risques en vertu de la Charte. S’il s’avérait que quelqu’un conteste, je crois que cela n’irait pas loin.

[Traduction]

**M. Heard :** L’idée de l’établissement de l’Église au Royaume-Uni est bien différente de notre propre relation avec l’État. Le lien entre l’État et l’Église ne fait ici aucun doute. Le seul problème serait la discrimination religieuse, mais M. Pelletier a déjà très bien traité de la question.

**La sénatrice Fraser :** Peut-être que je ne suis qu’obnubilée par ce problème qui n’en est pas un, mais ce qui me pose problème, c’est le fait qu’on ait demandé à notre Parlement souverain de consentir à un projet de loi qui a été, « laid before » en anglais, et en français, « déposé devant » le parlement d’un autre pays souverain avant qu’on ait vu la version finale de ce projet de loi. Mon obsession découle de l’utilisation de ces expressions : « laid before » et « déposer devant ». Il me semble qu’il s’agit là d’une approche plutôt étrange, qui pourrait bien poser problème si le Parlement souverain du Royaume-Uni, dans toute sa sagesse, choisissait d’amender le projet de loi. Il n’existerait donc plus dans la forme sous laquelle il a été « déposé devant » « laid before » ce parlement. Suis-je insensée, ou cela pourrait-il poser problème?

**M. Pelletier :** Vous avez absolument raison.

**La sénatrice Fraser :** L’un ou l’autre ou même les deux.

**M. Pelletier :** Cela renvoie à la façon dont le Canada a procédé en 1937 dans le cas de l’abdication. Le Canada a envoyé un télégramme. Quand je dis « le Canada », je veux dire le gouvernement du Canada. Il a envoyé un télégramme indiquant qu’il consentait à l’adoption de la Loi sur l’abdication du Royaume-Uni et ensuite, après coup, il a adopté une loi. J’ai fait remarquer que le Canada avait invoqué l’article 4 du Statut de Westminster tout comme s’il considérait que le droit britannique faisait partie du Canada ou qu’il devrait faire partie du Canada, car si cela n’était pas le cas, il n’y aurait pas de raison d’invoquer l’article 4 du Statut de Westminster.

Dans ce cas-ci, on aurait pu procéder de la même façon et peut-être qu’on aurait dû le faire. Est-ce que le gouvernement du Canada aurait dû tout d’abord exprimer son consentement? Il l’a fait. Ensuite, après coup, il aurait soutenu la loi, mais cela se serait fait par le biais d’une loi miroir. Si vous n’avez qu’une loi qui consent à l’adoption d’une loi britannique, cela doit se faire avant son adoption.

**Mr. Heard:** I think one needs to consider the timeline here as well. We have the requesting and the consenting occurring at the same time. The normal process would have been for us to request beforehand and consent to what was occurring, but the Statute of Westminster is framed in terms of request and consent being given prior to a bill being tabled or being passed by the United Kingdom Parliament. The wording of section 4 of the Statute of Westminster quite clearly indicates that the request and consent would normally be conceived as coming before the passage of the bill by the U.K. Parliament.

I believe the procedure is correct as far as the Statute of Westminster is concerned, but you are right, Senator Fraser, that it seems odd one is consenting to a bill that one does not see the final form on. In that sense, what we are doing with Bill C-53 is relating to the issues that are to be covered there, the end of male progenitors, the end of the Royal Marriages Act, and the restriction to just six degrees of relationship. We are stipulating in there the issues that we are concerned with and consenting to.

As well, Senator LeBreton mentioned in the Senate chamber that if changes were to occur to the United Kingdom Act after Bill C-53 were passed here, there is still a safeguard in terms of the procedures here in Canada. This act would not come into effect unless proclaimed by the Governor General. If really substantive changes went against the spirit of what had been agreed to by the Parliament of Canada, then presumably the Government of Canada could reintroduce another bill to either amend this or revoke its assent and introduce its own issues or its own rules of royal succession.

**Senator Baker:** On the same point, I presume that the final words of the bill, "This Act comes into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council" would be the trigger mechanism to reintroduce a new bill if in fact the present bill is not approved in its present form in the British house. You have everyone saying, "Okay, we will pass this bill and allow the Governor-in-Council to set a date," and of course if there is a major change, then they would not proclaim it but they would introduce a new bill. Is that your understanding?

**Mr. Heard:** That is what I understand, yes.

**Senator Joyal:** The proviso is that the same session cannot vote twice on the same issue. That would be a legal problem. It is a rule of our procedure. We cannot vote twice in the same Parliament on the same issue. That would create another hurdle to face if that were to ever happen. However, that was not my question.

**Senator McIntyre:** I note that October 28, 2011, is an important date. First, the meeting of Commonwealth Heads of Government was held in Perth, Australia, on October 28, 2011. Second, if I am not mistaken, according to Bill C-53, the new

**M. Heard :** Je crois qu'il nous faut regarder la chronologie également. Nous avons la demande et le consentement qui ont lieu en même temps. Le processus normal aurait été que nous envoyions une demande avant et que nous consentions à ce qui se passait, mais le Statut de Westminster est formulé en fonction d'une demande et d'un consentement octroyé avant qu'un projet de loi ne soit déposé ou adopté par le Parlement du Royaume-Uni. Le libellé de l'article 4 du Statut de Westminster indique assez clairement que la demande et le consentement devraient normalement se concevoir comme précédant l'adoption d'un projet de loi par le Parlement du Royaume-Uni.

Je crois que la procédure est correcte en ce qui concerne le Statut de Westminster, mais vous avez raison, sénatrice Fraser, en disant qu'il semble bizarre que l'on consente à un projet de loi avant d'en voir la forme finale. En ce sens, ce que nous faisons avec le projet de loi C-53 porte sur les enjeux qui sont couverts ici, la fin des progéniteurs mâles, la fin de la Loi sur les mariages royaux et la restriction se limitant à uniquement six degrés de parenté. Nous stipulons ici les enjeux qui nous préoccupent et ceux auxquels nous consentons.

En outre, la sénatrice LeBreton a indiqué au Sénat que si des changements étaient apportés à la loi du Royaume-Uni après l'adoption du projet de loi C-53 ici, il y aurait toujours une garantie en termes de procédure ici, au Canada. Cette loi n'entrerait pas en vigueur à moins d'avoir été proclamée par le gouverneur général. Si de véritables changements de fond allaient à l'encontre de l'esprit de ce dont avait convenu le Parlement du Canada, alors on peut penser que le gouvernement du Canada puisse présenter un nouveau projet de loi, soit pour modifier ceci ou révoquer sa sanction et présenter ses propres enjeux ou ses propres règles de succession royale.

**Le sénateur Baker :** À ce sujet également, j'imagine que les derniers mots du projet de loi « la présente loi entre en vigueur à la date fixée par décret » serviraient de déclenchement pour présenter un nouveau projet de loi si effectivement le projet de loi actuel n'était pas approuvé dans sa forme actuelle au Parlement britannique. On entend tout le monde dire « d'accord, nous allons adopter ce projet de loi et permettre au gouverneur en conseil de fixer une date » et bien entendu s'il y a un gros changement, eh bien ils ne le proclameraient pas, mais présenteraient un nouveau projet de loi. Est-ce là également votre impression?

**M. Heard :** C'est bien ce que j'ai compris, oui.

**Le sénateur Joyal :** La condition c'est que la même session ne peut pas voter deux fois sur la même question. Cela constituerait un problème juridique. Cela fait partie de nos règlements. Nous ne pouvons pas voter deux fois au cours du même Parlement sur la même question. Cela créerait un autre obstacle à surmonter si cela se produisait. Toutefois, cela n'était pas ma question.

**Le sénateur McIntyre :** Je remarque que la date du 28 octobre 2011 est importante. D'abord, le sommet des chefs de gouvernement du Commonwealth s'est tenu à Perth, en Australie, le 28 octobre 2011. Ensuite, si je ne m'abuse, selon le

rule regarding succession to the throne applies to heirs born after October 28, 2011. In your respective opinions, should a date other than October 28, 2011, have been chosen?

**Mr. Pelletier:** I am not sure I understand the question.

**Senator McIntyre:** October 28, 2011, was an important date; it applies to heirs born after that date. We know that the U.K. bill will not come into force until it goes through the 16 countries of the Commonwealth and the U.K. Parliament. Of course, the Queen has to consent and sign. Do you think that the date should be chosen once the Queen has signed the final documents?

**Mr. Pelletier:** I think it should be, but it is a very theoretical issue because of the fact that there will be no child probably born before the assent by the Queen. If there were one, of course the bill would be retroactive in order to cover that child, who would have been born between the assent to the bill and the date that you mentioned.

To be frank, I am not really at ease with this question. Maybe Mr. Heard could give you more details.

**Mr. Heard:** Essentially, that date is given because that is the moment at which all the Commonwealth realms gave their agreement to this change in succession, and they believed it should take effect from that moment forward. In a sense, there is a retroactive dating, but it covers the period from when the Commonwealth realms agreed through their heads of government to this change in succession.

[*Translation*]

**Senator Joyal:** Mr. Pelletier, I would like to go back to the issue of the applicability of section 41. Professor Patrick Taillon, who teaches at the Laval University law faculty, published an article last February 3 on the succession bill. In his article, he maintained that the bill in question, and I quote:

... directly affects the office of the Queen, which is protected under the Constitution Act of 1982.

His entire theory and interpretation throughout the article he published is based on the fact that section 31 provides that any changes to the office of the Queen must clearly be subject to the formula of unanimity. He ended his article by saying that the provinces therefore each had to give their consent to the changes contained in Bill C-53.

Could you tell us again why you believe Professor Taillon is wrong in his interpretation that the changes brought forward by Bill C-53 would impact the office of the Queen, as defined under section 41(1) of the Constitution?

projet de loi C-53, la nouvelle règle concernant la succession au Trône s'applique aux héritiers nés après le 28 octobre 2011. À votre avis, messieurs, aurait-on dû choisir une autre date que celle du 28 octobre 2011?

**M. Pelletier :** Je ne suis pas certain de comprendre la question.

**Le sénateur McIntyre :** Le 28 octobre 2011 était une date importante; elle s'applique aux héritiers nés après cette date. Nous savons que le projet de loi du Royaume-Uni n'entrera pas en vigueur avant d'être passé par les 16 pays du Commonwealth et le Parlement du Royaume-Uni. Bien entendu, la Reine doit donner sa sanction et le signer. Pensez-vous que la date aurait dû être choisie une fois que la Reine aurait signé les documents finaux?

**M. Pelletier :** Je crois que oui, mais il s'agit là d'une question très théorique, car il n'y aura probablement aucun enfant né avant la sanction de la Reine. S'il devait y avoir une naissance, le projet de loi serait bien entendu rétroactif pour couvrir cet enfant qui serait né entre le moment de la sanction du projet de loi et la date que vous avez mentionnée.

Pour être franc avec vous, je ne suis pas très à l'aise face à cette question. Peut-être que M. Heard pourrait vous donner plus de détails.

**M. Heard :** Essentiellement, cette date a été choisie, car c'est le moment auquel tous les royaumes du Commonwealth ont consenti à ce changement concernant la succession et ils se sont dit que ces changements devraient entrer en vigueur à partir de ce moment-là. En ce sens, il y a un effet rétroactif, mais cela couvre la période à partir de laquelle les royaumes du Commonwealth ont accepté, par l'entremise de leurs chefs de gouvernement, ce changement à la succession.

[*Français*]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Pelletier, je me permets de revenir sur la question de l'application de l'article 41. Le professeur Patrick Taillon, qui enseigne à la faculté de droit de l'Université Laval, a publié un article le 3 février dernier sur le projet de loi sur la succession. Il soutient dans son article que le projet de loi en question et je cite :

[...] touche directement à la charge de la Reine qui est constitutionnellement protégée par la Constitution de 1982.

Toute sa théorie, son interprétation dans le long article qu'il publie est fondée sur le fait que l'article 31 prévoit que toute modification à la charge de la Reine doit être soumise évidemment à la formule de l'unanimité. Il concluait son article en disant que par conséquent, les provinces devraient chacune exprimer leur consentement aux modifications contenues au projet de loi C-53.

Pouvez-vous ré-exprimer les raisons pour lesquelles vous croyez que le professeur Taillon est dans l'erreur d'interpréter les modifications recherchées par le projet de loi C-53 comme affectant la charge de la Reine définie à l'article 41.1 de la Constitution?

**Mr. Pelletier:** Yes, with all due respect for Mr. Taillon, who is a great legal expert, I do not agree with him at all.

Section 41 is on “the office.” In my opinion, this refers to the monarch’s power, status and constitutional role, but not the issue of the royal line of succession.

If this was something that required amending our Constitution, then, in 1937, Canada should not have used section 4 and should instead have asked London to amend the Canadian Constitution, so that abdication could be granted. That is not how things went. We are not dealing here with a constitutional amendment.

However, serious and credible legal experts say that we are. I am convinced that if this was referred to the Supreme Court of Canada, to find out whether the provinces could veto the issue, the court would say no. This is in part because there is no direct relationship between the lieutenant-governors and the Queen. The lieutenant-governors are not appointed by the Queen, they are appointed by the Governor General. The relationship between the Queen and the lieutenant-governors here in Canada and those in Australia is different, for example.

This is why I said, earlier, that we have a Crown that is subject to rules and I do not believe that the intent was to give each province a veto — particularly because the relationships between the provinces, the lieutenant-governor and Her Majesty are so indirect.

[English]

**Senator Joyal:** Mr. Heard, did you hear the answer of Professor Pelletier to the question? Does Bill C-53 have any impact on the office of the Queen as per section 41 of the Constitution?

**Mr. Heard:** I do not think it has. An answer to this depends on how you view the office of the Queen as existing under our current Constitution. In my view, it is constructed in such a way that the Canadian constitutional provision is that whoever is monarch of the United Kingdom is our Queen or King. If the office of the Queen, as constituted in Canada, directly included these rules of succession, which we are trying to change in Canada, then I would agree with the argument made in the article. This is one of the disagreements and perhaps misunderstandings about the nature of what the office of the Queen is in Canada and how it is constituted. It is important to underline that the office is a limited construction in comparison to the office of the Queen in the United Kingdom. Our office of the Queen contains certain powers under the Constitution Act, 1982, that are necessary to the functioning of our government. However, inherent in that office is a fundamental rule of recognition that the person who occupies this position is determined by the U.K. rules of succession. Those

**M. Pelletier :** Effectivement en tout respect pour M. Taillon, qui est un grand juriste, je vous dirai que je ne suis pas du tout de son avis.

L’article 41 parle de « la charge », « *the office* ». À mon avis, cela renvoie au pouvoir, au statut, au rôle constitutionnel du monarque, mais pas à la question de savoir qui peut succéder à la reine.

Si nous avons été en présence d’un sujet susceptible d’une modification constitutionnelle, en 1937, le Canada plutôt que d’invoquer l’article 4 aurait dû carrément dire : on demande à Londres de modifier la Constitution canadienne pour agréer l’abdication. Ce n’est pas de cette façon qu’on a procédé. On n’est pas en présence d’une modification constitutionnelle.

Des juristes sérieux et crédibles le prétendent. Je suis convaincu que si la question devait être posée à la Cour suprême du Canada, à savoir si les provinces ont le droit de veto sur la question en cause ici, je crois que la réponse serait non, entre autres, parce que la relation entre les lieutenants-gouverneurs et la Reine est une relation qui n’est pas directe. Les lieutenants-gouverneurs ne sont pas nommés par la Reine, ils le sont par le gouverneur général. Les relations des lieutenants-gouverneurs chez nous avec la Reine sont différentes de celles qui existent en Australie, à titre d’exemple.

Cela m’a permis de dire tout à l’heure que s’il y avait une Couronne et que cette Couronne obéissait à un ensemble de règles, à mon avis, ce n’était pas l’intention de donner un droit de veto à chaque province — notamment en raison de ce lien trop indirect qui existe entre les provinces, les lieutenants-gouverneurs et Sa Majesté.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Heard, avez-vous entendu la réponse du professeur Pelletier à la question? Le projet de loi C-53 a-t-il un effet sur la charge de Reine, en vertu de l’article 41 de la Constitution?

**M. Heard :** Je ne le crois pas. La réponse à cette question dépend de la façon dont vous percevez la charge de Reine telle qu’elle existe en vertu de notre Constitution actuelle. À mon avis, cela est formulé de manière à ce que la disposition constitutionnelle canadienne prévoit que quiconque est monarque du Royaume-Uni est notre reine ou notre roi. Si la charge de Reine, telle que l’indique la Constitution canadienne, inclue directement ces règles de succession, que nous essayons de changer au Canada, eh bien je serais d’accord avec les arguments présentés dans l’article. C’est là une des mésententes et peut-être un des malentendus sur la nature de ce que représente la charge de Reine au Canada et sur la façon dont elle est constituée. Il est important de souligner que la fonction est limitée par rapport à la charge de Reine au Royaume-Uni. La charge de Reine comporte certains pouvoirs en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, pouvoirs qui sont nécessaires pour le fonctionnement de notre gouvernement. Toutefois, inhérente à cette charge est la règle

rules of succession are not part of our office. Our office is saying that those rules of succession are determined by the United Kingdom Parliament.

**Senator Fraser:** On a supplementary for greater certainty on this matter, everyone thinks about this bill as it affects the right of a girl to inherit the throne. Obviously, the Queen cannot determine the sex of her descendants. The bill also limits sharply one real power that she retains: to veto the marriages of many people — all the descendants, except six of George II. Some of those people may be Canadians; who knows? I am not aware that she has exercised this power in relation to any Canadians, but for legal purposes, I want to be very sure and have it on the record that you do not think that that is part of the office of the Queen, even if the United Kingdom bill that we are about to approve makes reference to it.

**Mr. Heard:** No, I do not think so.

[Translation]

**Mr. Pelletier:** I do not believe so either. I do not believe that the Queen has this authority under Canadian law. Secondly, even if she did, I do not believe it would fall under the office of the Queen within the meaning of section 41(a) of the Constitution Act of 1982.

**Senator Fraser:** That is right.

[English]

**Senator Buth:** Could you comment on what the result would be if the bill were not to pass?

**Mr. Heard:** My belief is that the British law would have effect regardless of what occurs with this bill. This bill is a political conventional requirement — a nicety, as it were. However, it is not essential in any legal way to determining a change in the succession to the throne in the United Kingdom and who subsequently would be our head of state. A number of commentators in Britain have expressed the opinion that this change will take effect regardless of the consent given by the Commonwealth realms.

As far as the Canadian situation goes, it will have no impact. Therefore, the consent is a political, symbolic statement of agreement, but it is not a legal necessity and would not change the outcome if it had not been passed or if this bill were to fail.

**Mr. Pelletier:** I agree with this opinion. I said earlier that I think the consent provided for in the preamble to the Statute of Westminster is only a conventional one.

Second, the preamble to the Constitution Act, 1867, says that the sovereign of the United Kingdom is the sovereign of Canada. If ever there is a change in the sovereign of the United Kingdom, that change will be reflected in Canada.

fondamentale de la reconnaissance que la personne qui occupe ce poste est choisie par les règles de succession du Royaume-Uni. Ces règles de succession ne font pas partie de notre charge. Notre charge indique que ces règles de succession sont déterminées par le Parlement du Royaume-Uni.

**La sénatrice Fraser :** En guise de questions complémentaires et pour plus de certitude sur la question, tout le monde pense à ce projet de loi et aux effets qu'il a sur le droit d'une fille à hériter du trône. Évidemment, la Reine ne peut pas choisir le sexe de ses descendants. Le projet de loi limite également strictement un des pouvoirs réels qu'elle conserve, à savoir s'opposer au mariage de bien des gens — tous les descendants, sauf six de George II. Certaines de ces personnes peuvent être canadiennes; qui le sait? À ma connaissance, elle n'a pas exercé ce pouvoir sur des Canadiens, mais à des fins purement juridiques, je voudrais m'en assurer et faire figurer au dossier que vous ne pensez pas que cela fasse partie de la charge de Reine, même si le projet de loi du Royaume-Uni que nous nous apprêtons à approuver y fait allusion.

**M. Heard :** Non, je ne crois pas.

[Français]

**M. Pelletier :** Je ne le crois pas non plus. Je ne crois pas que cela fasse partie des pouvoirs de la Reine, en droit du Canada, et deuxièmement, même si cela en faisait partie, je ne crois pas que cela fasse partie de sa charge au sens de l'alinéa 41(a) de la Loi constitutionnelle de 1982.

**La sénatrice Fraser :** C'est cela.

[Traduction]

**La sénatrice Buth :** Pourriez-vous nous dire ce qui arriverait si ce projet de loi n'était pas adopté?

**M. Heard :** À ma connaissance, le droit britannique entrerait en vigueur, peu importe ce qu'il adviendra de ce projet de loi. Ce projet de loi est une exigence politique conventionnelle — une subtilité, si vous le voulez. Toutefois, il n'est pas essentiel pour déterminer un changement à la succession au trône du Royaume-Uni et qui par la suite serait notre chef d'État. Un certain nombre de commentateurs en Angleterre ont indiqué que ce changement entrera en vigueur, quel que soit l'assentiment donné par les royaumes du Commonwealth.

En ce qui concerne la situation canadienne, cela n'aura aucune incidence. Ainsi, le consentement est un protocole d'accord symbolique et politique, mais il ne constitue pas une nécessité juridique et ne changerait pas les résultats si le projet de loi venait à être rejeté ou s'il venait à échouer.

**M. Pelletier :** Je suis d'accord avec cette opinion. J'ai indiqué plus tôt que, à mon sens, l'assentiment prévu dans le préambule du Statut de Westminster était uniquement conventionnel.

Ensuite, le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 indique que le souverain du Royaume-Uni est le souverain du Canada. S'il devait y avoir un changement de souverain au Royaume-Uni, ce changement se refléterait au Canada.

However, again, is there a need here for a change in Canadian law? I do not think there is, but there are arguments in favour of it. I support the position of the federal government.

[Translation]

**Senator Joyal:** Mr. Pelletier, can you be more specific as to what the office of the Queen means under section 41?

**Mr. Pelletier:** Yes. For example, senator, there is the issue of Senate appointments which is provided for under section 24 of the Constitution Act of 1867. If we no longer wanted the Governor General to play a role in appointing senators, we would have to amend section 24 and this would fall under section 41(a). The same is true for the Governor General's power to grant royal assent and section 55 of the Constitution Act of 1867. The same is also true for the role of the lieutenant-governors and the abolition of the monarchy. The abolition of the monarchy must go through the rule set out under section 41(a).

What we are dealing with here are the powers and prerogatives of the Queen which are enshrined in Constitution, because some are not. They are enshrined in the Constitution through one act mentioned in section 52(2) of the 1982 Act. If it is one of Her Majesty's or of Her Majesty's representatives' powers in the Constitution Act, 1867, the amendment will involve 41(a).

**Senator Joyal:** Would you include the Queen's legislative authority, because the Queen proclaims legislation on the advice and consent of the Senate and of the House of Commons? If the Senate were to be withdrawn from the sovereign's exercise of legislative powers would this not affect section 41?

**Mr. Pelletier:** You are assuming Senate abolition?

**Senator Joyal:** Yes, for instance.

**Mr. Pelletier:** I do not think that would affect the Queen's status under 41(a) because the Queen would continue to be a component of the Canadian Parliament. But some legal experts would tell you that the procedure for constitutional amendments would have to be changed and that the unanimity rule under 41(e) would have to be applied. But that is a debate among legal experts. Either you apply 41(e), the unanimity rule, or 42(b), which deals with the powers of the Senate.

But at the very least, I believe Senate abolition would require the 7/50 procedure and perhaps even unanimity.

Toutefois, encore une fois, avons-nous besoin d'apporter un changement à la loi canadienne? Je ne le pense pas, mais certains prétendent que oui. Je soutiens la position du gouvernement fédéral.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Pelletier, lorsque l'article 41 fait référence à la charge de la Reine — en anglais *the office of the Queen* —, pouvez-vous être plus spécifique sur ce que ces termes recouvrent?

**M. Pelletier :** Oui. Par exemple, sénateur, il y a la nomination des sénateurs, qui est prévue à l'article 24 de la Loi constitutionnelle de 1867. Si nous voulions que, dorénavant, le gouverneur général n'ait plus de rôle par rapport à la nomination des sénateurs, nous devrions modifier l'article 24 et cela tomberait sous le couvert de l'article 41(a). Même chose pour le pouvoir de sanction du gouverneur général et l'article 55 de la Loi constitutionnelle de 1867. Même chose pour le rôle des lieutenants-gouverneurs et pour l'abolition de la monarchie. L'abolition de la monarchie ne peut passer que par la règle de 41(a).

Ce dont on parle ici, ce sont des pouvoirs et des prérogatives de la reine qui sont constitutionnalisés, parce que certains ne le sont pas. Ils sont constitutionnalisés dans une des lois dont fait mention le paragraphe 52(2) de la loi de 1982. Si c'est un pouvoir de Sa Majesté ou de ses représentants que l'on retrouve dans la Loi constitutionnelle de 1867, la modification va passer par 41(a).

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que vous incluriez le pouvoir législatif de la reine, puisque la reine proclame les lois sur avis et consentements du Sénat et de la Chambre des communes? Si on devait retirer le Sénat de l'exercice du pouvoir législatif par le souverain, est-ce que cela n'affecterait pas l'article 41, à votre avis?

**M. Pelletier :** Vous êtes dans l'hypothèse d'une abolition du Sénat?

**Le sénateur Joyal :** Oui, par exemple.

**M. Pelletier :** Je ne crois pas que cela toucherait au statut de la Reine conformément à l'article 41(a) parce que la Reine continuerait d'être une composante du Parlement canadien. Mais certains juristes vous diront que, cependant, il faudrait modifier la procédure de modification constitutionnelle et il faudrait appliquer aussi la règle de l'unanimité en vertu de 41(e). Mais là, il y a un débat entre les juristes. Soit on applique 41(e), qui est la règle de l'unanimité, soit on applique 42(b) qui touche aux pouvoirs du Sénat.

Mais minimalement, je dis bien, l'abolition du Sénat passerait par la procédure 7/50, et peut-être même, comme je l'ai dit, l'unanimité.

**Senator Joyal:** Yes but section 17 does state that the Parliament of Canada consists of the Queen, the Senate and the House of Commons. So the Queen, in exercising her legislative powers does so as a constituent of Parliament on the basis of the advice she must have received from both places.

If you change the exercise of her legislative power, in my opinion it may impact on the office of the Queen, as mentioned in section 41.

**Mr. Pelletier:** Two things, Senator: first, the assumption you have put forward is Senate abolition and I told you that I did not believe it would affect the office of the Queen, which remains a component of the Parliament of Canada pursuant to section 17 and section 91 of the Constitution Act, 1867.

Second, the few decisions in jurisprudence to date regarding Constitutional amendments — there are some but none from the Supreme Court I must add — do not allow us to apply procedures in such an indirect manner.

I will give you an example. In the case of the Quebec school system becoming non-confessional, some may have claimed it would affect Ontario because there was a type of compromise between Ontario and Quebec on the matter. The Quebec Court of Appeal refused to apply the procedure so indirectly.

It leads me to believe that the court would not go as far as you would suggest, but I will say again that many experts have written that Senate abolition is 41(e). So, either way it is unanimity.

[English]

**Senator Joyal:** Mr. Heard, would you have additional comments on the definition of the “office of the Queen,” of what we should understand by the expression “the office of the Queen” as stated in section 41?

**Mr. Heard:** Yes, I think the “office of the Queen” referred to there is a very narrow vessel. I know that a number of scholars argued that it should encompass all aspects of the Queen and the Queen’s powers, but I do not think that is either practical or what was intended. In my view, it includes the existence of the monarchy — so abolition would certainly be covered in this way — but also, after that, really only the specific powers that are mentioned in the constitutional documents included in that list in the section 52 of the 1982 act. Therefore, I do not believe that all powers of the Queen are part of the “office of the Queen” in this sense. I will explain that.

Very important powers of the Queen are the common law prerogatives. I think it is a great mistake to view those common law prerogatives to be part of the supreme law of the Constitution that cannot be affected by any ordinary legislation and must only be changed through a formal amending procedure. I think it has

**Le sénateur Joyal :** Oui mais, à l’article 17, on dit bien que le Parlement du Canada est constitué de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Donc la Reine, lorsqu’elle exerce son pouvoir législatif, l’exerce en tant que constituante du Parlement avec les deux avis qu’elle doit nécessairement recevoir.

Si vous modifiez l’exercice du pouvoir législatif de la Reine, à mon avis, il y a des chances que vous ayez un impact sur la charge de la Reine, comme l’article 41 le mentionne.

**M. Pelletier :** Deux choses, sénateur : premièrement, l’hypothèse que vous m’avez soumise c’est l’abolition du Sénat, et je vous ai dit que je ne croyais pas que cela affectait la charge de la Reine qui demeurerait une composante du Parlement du Canada en vertu de l’article 17 et de l’article 91 de la plus Loi constitutionnelle de 1867.

Deuxièmement, les quelques arrêts de jurisprudence qui existent jusqu’à présent en matière de modification constitutionnelle — il y en a quelques-uns mais aucun de la Cour suprême, dois-je dire — ne nous permettent pas d’aller aussi indirectement dans l’application des procédures.

Je vais vous donner un exemple. Dans le cas de la déconfessionnalisation du système scolaire québécois, on aurait pu prétendre que cela touchait l’Ontario parce qu’il y avait eu une espèce de compromis Ontario-Québec sur cette question. Mais la Cour d’appel du Québec s’est refusée d’aller aussi indirectement dans l’application de la procédure.

J’en viens à croire que la cour n’irait pas aussi loin que ce que vous suggérez, mais je répète que beaucoup d’auteurs estiment que l’abolition du Sénat, c’est 41e). Donc, de toute façon, c’est l’unanimité.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Heard, avez-vous des commentaires additionnels sur la définition de la « charge de Reine » et sur ce que nous devrions interpréter par l’expression « la charge de Reine » qui est utilisée à l’article 41?

**M. Heard :** Oui, je crois que la « charge de Reine » à laquelle il est fait allusion ici se veut être un sens très étroit. Je sais qu’un certain nombre d’experts prétendent que cela devrait inclure toutes les fonctions de la Reine et les pouvoirs de la Reine, mais je ne pense pas que ce soit pratique ni même que ce soit l’intention. À mon avis, cela comprend l’existence de la monarchie — et donc son abolition serait certainement couverte ainsi — mais également, après cela, uniquement les pouvoirs précis qui sont mentionnés dans les documents constitutionnels inclus dans la liste que l’on retrouve à l’article 52 de la loi de 1982. Ainsi, je ne pense pas que tous les pouvoirs de la Reine fassent partie de l’expression « charge de Reine » en ce sens. Je vais m’expliquer.

Les pouvoirs très importants de la Reine sont des prérogatives conférées par la common law. Je crois que c’est une grave erreur que de considérer ces prérogatives conférées par la common law comme faisant partie de la Loi suprême de la Constitution et ne pouvant pas être affectées par une loi ordinaire et pouvant

been a well-established rule of our Constitution coming from the British position that the common law prerogative powers of the monarch are subject to amendment, repeal and change by legislation in an ordinary legislative process.

Following from that logic, my argument is that there is really a very narrow vessel for the “office of the Queen.”

**The Chair:** Mr. Heard and Mr. Pelletier, thank you very much for very informative contributions to our deliberations. We appreciate it.

Our next witnesses are from the Canadian Royal Heritage Trust, which is a national educational charity with a mandate to preserve, present and enhance the royal heritage of Canada. It was founded in 1994. It maintains an archive and library, a museum and display galleries and a website. The trust provides educational assistance to students and the general public. It conducts historical research and offers community presentations and public lectures.

The witnesses appearing today are Garry Toffoli, Executive Director of the trust, and Paul Benoit, Vice-Chairman.

Gentlemen, one of you, I am assuming, has an opening statement.

[*Translation*]

**Paul Benoit, Vice-Chairman, Canadian Royal Heritage Trust:** On behalf of the Canadian Royal Heritage Trust, I want to thank you for having invited us to participate in the debate on this bill that may, to the general population, seem a bit removed from their daily concerns.

As Senator Joyal so aptly noted in the Chamber the other day, I believe this issue goes to the very heart of our Constitution. It is in a way a mirror of us as Canadians, and is what makes our society a civil society.

I would like to begin by reading two small quotes from the Statute of Westminster. It was referred to in testimony we just heard, and I believe the matter may still remain somewhat unclear. In the Statute of Westminster, the wording is quite specific and unlike other witnesses, we believe there is a vast difference between assent and consent.

You are all familiar with the second paragraph of the Statute of Westminster, which is to be found in Bill C-53. The third paragraph of the preamble reads as follows:

uniquement être changées par le biais d’une procédure de modification formelle. Je crois que c’est une règle qui a été bien établie dans notre Constitution qui nous vient de la position britannique disant que les pouvoirs de la Reine du monarque provenant de prérogatives conférées par la common law sont assujettis à des amendements, une abrogation ou à des changements au moyen d’une loi dans un processus législatif ordinaire.

Si l’on suit la même logique, je dirais que l’entendement que l’on donne à l’expression « charge de Reine » est vraiment très étroit.

**Le président :** Monsieur Heard et monsieur Pelletier, merci beaucoup pour votre contribution très intéressante à nos délibérations. Nous l’apprécions grandement.

Nos prochains témoins viennent de la Fondation du patrimoine royal du Canada, qui est un organisme caritatif d’éducation nationale, dont le mandat consiste à conserver, présenter et rehausser le patrimoine royal du Canada. Elle a été fondée en 1994. Elle entretient des archives ainsi qu’une bibliothèque, un musée et des galeries d’exposition, ainsi qu’un site web. La fondation vient en aide à des étudiants et au grand public. Elle effectue de la recherche historique et offre des présentations communautaires ainsi que des présentations publiques.

Les témoins qui comparaissent ici aujourd’hui sont Garry Toffoli, directeur général de la fondation, et Paul Benoit, vice-président.

Messieurs, j’imagine que l’un d’entre vous a une déclaration préliminaire.

[*Français*]

**Paul Benoit, vice-président, Fondation du patrimoine royal du Canada :** Au nom de la Fondation du patrimoine royal du Canada, j’aimerais vous remercier de nous avoir invités à participer à cette discussion sur un projet de loi qui, pour l’ensemble de la population, peut paraître un peu éloigné de leurs préoccupations ordinaires.

Comme l’a si bien exprimé le sénateur Joyal en Chambre l’autre jour, je crois que ce sujet est au cœur même de notre Constitution, qui nous ressemble un peu en tant que Canadiens, et fait de notre société une société civile.

J’aimerais commencer par vous lire deux petits extraits du Statut de Westminster. Il en était question lors des témoignages que nous venons d’entendre, et je pense qu’il doit peut-être y régner encore un peu de confusion. Dans les extraits du Statut de Westminster, le langage est très précis et contrairement à ce que pensent d’autres témoins, nous croyons qu’il y a une grande différence entre « *assent* » et « *consent* ».

Vous êtes tous familiers avec le deuxième paragraphe qui fait partie du Statut de Westminster et qui est contenu dans le projet de loi C-53. Le troisième paragraphe du préambule se lit comme suit, et je cite :

[English]

And whereas it is in accord with the established constitutional position that no law hereafter made by the Parliament of the United Kingdom shall extend to any of the said Dominions as part of the law of that Dominion otherwise than at the request and with the consent of that Dominion:

[Translation]

This very idea of consent is to be found in section 4 of the Statute of Westminster. I will now read you section 4.

[English]

No Act of Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act shall extend or be deemed to extend, to a Dominion as part of the law of that Dominion, unless it is expressly declared in that Act that that Dominion has requested, and consented to, the enactment thereof.

[Translation]

On this basis, I will now turn over the floor to my colleague, Mr. Garry Tiffoli, who will give you a summary of our brief.

[English]

**Garry Toffoli, Executive Director, Canadian Royal Heritage Trust:** In our brief, we gave a more detailed explanation of our position, but to give some of the highlights, the premise that Bill C-53 is sufficient is based on four assumptions: one, that the Queen of the United Kingdom is automatically the Queen of Canada; two, that the United Kingdom controls the succession law and can extend that to Canada; three, that there is no Canadian law of succession; and four, that the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, as referred to in the preamble of the Constitution Act, 1867, today means the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and not the Crown of Canada.

These four theories were rejected in 1936 at the abdication of King Edward VIII. The Canadian government and Parliament of Canada, the Government of the United Kingdom and the Parliament of the United Kingdom all agreed that there was no automatic transfer of succession from the abdication of Edward VIII to the accession of George VI. When Edward VIII did the draft of his instrument of abdication, initially it only referred to the United Kingdom. Once the dominions agreed, the instrument of abdication as it finally appeared refers to his abdication as the United Kingdom and the British dominions.

Then the question was how to apply this abdication and George's succession to the different dominions. This is the difference between assenting to the bill or the act and request and

[Traduction]

Attendu qu'est également conforme à cette situation constitutionnelle la règle selon laquelle les lois désormais adoptées par le Parlement du Royaume-Uni ne peuvent faire partie du droit d'un dominion qu'à la demande et avec le consentement de celui-ci.

[Français]

Cette même idée de consentement est reprise à la section 4 du Statut de Westminster. Je vous lis la section numéro 4.

[Traduction]

Les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni après l'entrée en vigueur de la présente loi ne font partie du droit d'un dominion que s'il est expressément déclaré dans ces lois que le dominion a demandé leur édicition et y a consenti.

[Français]

Sur cette base, je vais maintenant céder la parole à mon collègue, M. Garry Tiffoli, qui va faire un résumé de notre mémoire.

[Traduction]

**Garry Toffoli, directeur général, Fondation du patrimoine royal du Canada :** Dans notre mémoire, nous avons donné une explication plus détaillée de notre position, mais pour vous en exposer les grandes lignes, l'hypothèse voulant que le projet de loi C-53 est suffisant repose sur quatre arguments : Un, que la Reine du Royaume-Uni est automatiquement la Reine du Canada; deux, que le Royaume-Uni contrôle la Loi sur la succession et peut l'appliquer au Canada; trois, qu'il n'existe aucune loi canadienne sur la succession; et quatre, que la Couronne du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, telle qu'elle est mentionnée dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, signifie aujourd'hui la Couronne du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et non la Couronne du Canada.

Ces quatre théories ont été rejetées en 1936 lors de l'abdication du roi Édouard VIII. Le gouvernement du Canada et le Parlement canadien, le gouvernement du Royaume-Uni et le Parlement du Royaume-Uni ont tous convenu du fait qu'il n'y avait pas de transfert automatique de la succession après l'abdication d'Édouard VIII jusqu'à l'accession au trône de George VI. Lorsqu'Édouard VIII a rédigé l'ébauche de son instrument d'abdication, au départ il ne mentionnait que le Royaume-Uni. Une fois que les dominions l'ont entérinée, l'instrument d'abdication, dans sa forme finale, mentionnait son abdication du Royaume-Uni et des dominions britanniques.

Ensuite, la question consistait à savoir comment appliquer cette abdication et la succession de George aux différents dominions. C'est la différence entre le fait de donner

consent. It was agreed by the United Kingdom Parliament and the Canadian government and Canadian Parliament that the law had to be extended into the law of Canada. The process by which this was done was a Canadian order-in-council requesting that the Parliament of the United Kingdom extend the act of the alteration of the succession to the law of Canada as part of the law of Canada, not just to apply to Canada but to become part of the law of Canada. That is what section 4 states and what was invoked.

It is worth remembering that there were five dominions in 1936, and four different processes were used to apply the abdication to those five dominions. It was only in Canada that the request and consent that the act be extended to the law of Canada was invoked. Canada was unique, and we can go into that, if you wish, in questions. It is in our brief why it was not done for the other four dominions.

The assent of the parliaments, which is referenced in the preamble, is a courtesy; it is not a legal requirement. In fact, no parliament of the dominions gave their assent before it took place: It was how it applied to the parliaments. The Canadian Parliament's assent was given three months later, on March 31, 1937, retroactively. In fact, the assent of the Canadian Parliament was given in the name of King George VI, who was already the sovereign in law, to the change in succession, which obviously would not make any sense if that were a requirement. The act in the United Kingdom is in the name of King Edward VIII.

The actions of 1936 confirmed it was not automatic: It had to come into the laws of Canada. This was confirmed in 1952-53 with the accession of the Queen. We point out, for instance, that the Chief Justice of Canada and the Queen's Privy Council for Canada proclaimed Her Majesty as sovereign of Canada before she was proclaimed as sovereign in the United Kingdom. If the sovereign in the United Kingdom becomes the sovereign of Canada, the Chief Justice could not have issued that proclamation first. It would not make any sense. I do not suggest that the Chief Justice acted improperly in 1952 — quite the contrary.

Another less significant occasion, perhaps, was that in 1981 the Queen applied the Royal Marriages Act to Canada. With the marriage of the Prince of Wales to Diana, who became the Princess of Wales, in 1981 the Queen, under the Royal Marriages Act, proclaimed her consent to that marriage to the Queen's Privy Council for Canada, in addition to having proclaimed it to the Queen's Privy Council in the United Kingdom.

A point has been made about the Canadian Crown. The Canadian Crown has evolved from the Crown of Great Britain and Ireland that is referred to in the British North America or Constitution Act, 1867. There is no statute that has created the Canadian Crown. All the DNA, if you will, of the Crown of 1867 is in the Crown of Canada. The notion that the Crown referred to in 1867 means a Crown of the modern United Kingdom is not

assentiment au projet de loi ou à la loi et la demande et le consentement. Le Parlement du Royaume-Uni et le gouvernement et le Parlement canadien ont accepté que cette loi devait être incluse dans les lois du Canada, et le processus par lequel cela a été effectué a été un décret exigeant que le Parlement du Royaume-Uni intègre la loi sur la modification et la succession aux lois du Canada, pas simplement de l'appliquer au Canada, mais qu'elle fasse partie intégrante des lois du Canada. C'est ce qu'indique l'article 4 et ce qui a été invoqué.

Il convient de se rappeler qu'il y avait cinq dominions en 1936, et quatre processus différents ont été utilisés pour appliquer l'abdication à ces dominions. C'est seulement au Canada que la demande et l'assentiment que la loi soit intégrée aux lois du Canada a été invoqué. Le Canada était unique, et c'est un aspect que l'on pourrait aborder, si vous le souhaitez, dans les questions. Comme nous l'expliquons dans notre mémoire, c'est la raison pour laquelle cela n'a pas été fait pour les quatre autres dominions.

L'assentiment des parlements, auquel on fait référence dans le préambule, est une mesure de courtoisie; il ne s'agit pas d'une exigence juridique. En fait, aucun parlement des dominions n'a donné son assentiment au préalable : c'est la façon dont cela a été appliqué aux parlements. L'assentiment du Parlement du Canada a été donné trois mois plus tard, le 31 mars 1937, rétroactivement. En fait, l'assentiment du Parlement canadien a été donné au nom du roi George VI, qui était déjà le souverain en droit, au moment du changement à la succession, ce qui de toute évidence n'aurait pas été logique si cela avait été une exigence. La loi au Royaume-Uni est au nom du roi Édouard VIII.

Les faits de 1936 ont confirmé que cela n'était pas automatique : il fallait que ce soit intégré aux lois du Canada. Ce qui a été confirmé en 1952-1953 au moment de l'accession au trône de la Reine. Il convient de remarquer, par exemple, que le juge en chef du Canada et le Conseil privé de la Reine du Canada ont proclamé Sa Majesté souveraine du Canada avant qu'elle soit proclamée souveraine au Royaume-Uni. Si le souverain du Royaume-Uni était devenu souverain du Canada, le juge en chef n'aurait pu émettre cette proclamation en premier. Ce serait illogique. Je ne veux pas laisser entendre que le juge en chef a mal agi en 1952, mais plutôt l'inverse.

Une autre occasion probablement moins marquante, date de 1981, lorsque la Reine a appliqué la Royal Marriages Act au Canada. Lorsque le prince de Galles s'est marié à Diana, qui est devenue la princesse de Galles, la Reine, en vertu de la Royal Marriages Act, a proclamé son consentement à ce mariage au Conseil privé de la Reine du Canada, en plus de l'avoir proclamé au Conseil privé de la Reine au Royaume-Uni.

On a soulevé un argument concernant la Couronne canadienne. La Couronne canadienne est une version évoluée de la Couronne de Grande-Bretagne et d'Irlande à laquelle il est fait référence dans la Loi sur l'Amérique du Nord britannique ou Loi constitutionnelle de 1867. Aucune loi n'a créé la Couronne canadienne. En quelque sorte, tout l'ADN de la Couronne de 1867 est contenu dans la Couronne du Canada. La notion selon

true for purposes of Canadian law. The Crown of Canada is the inheritor of the Crown of the United Kingdom referred to in the British North America Act and should be read that way.

Our problem is not with the bill itself but with the talking points and notes that have accompanied it. The United Kingdom bill that is being passed does not claim to apply or extend to Canada. Bill C-53, in itself, does not claim to extend the United Kingdom bill to Canada or to change the laws of succession for Canada, since in fact it does nothing. It provides a courtesy assent that was not legally necessary in 1936. There is no reason why it should not be given, but that in effect does not do anything in terms of the laws of succession. One might say that the bill may be passed as is because there is no harm and no foul. However, if the purpose of Parliament is to change the succession rules for Canada, then Bill C-53 also provides no goal.

To change the succession requires a domestic Canadian act. Whether that is an act of the Parliament of Canada or requires a constitutional amendment and the consent of the provinces, we agree, is open to debate. We think there is a strong case for provincial consent, but it is not definitive and absolute. It may well be that Parliament can act without provincial consent.

We have suggested that the one thing the assent of the Canadian Parliament in 1937 did do was create the Succession to the Throne Act in Canadian law as a Canadian statute, in addition to Britain extending it to Canada. Therefore, there is a mechanism that we would recommend, that Parliament amend the 1937 Succession to the Throne Act, which incorporates all of the laws of succession. Whether or not that would require a constitutional amendment we agree may not be the case and may be the way forward.

**The Chair:** Thank you, Mr. Toffoli.

We have about 20 minutes, so I encourage members and witnesses to be as concise as possible so we can accommodate as many senators as possible with their questions.

**Senator Fraser:** The 1937 act you are referring to is the act respecting alteration in the law touching the succession to the throne.

**Mr. Toffoli:** The 1937 act is the Succession to the Throne Act of Canada, which gave its assent to His Majesty's abdication in 1936.

laquelle la Couronne à laquelle on a fait référence en 1867 signifiait une Couronne du Royaume-Uni moderne est incorrecte aux fins du droit canadien. La Couronne du Canada est l'héritière de la Couronne du Royaume-Uni à laquelle il est fait référence dans la Loi sur l'Amérique du Nord britannique et devrait être comprise de cette façon.

Ce n'est pas tant le projet de loi lui-même qui nous pose problème mais plutôt les notes et les arguments qui l'ont accompagné. Le projet de loi du Royaume-Uni qui a été adopté ne prétend pas être appliqué au Canada. Le projet de loi C-53, de par son essence, ne prétend pas appliquer le projet de loi du Royaume-Uni au Canada ou modifier les lois régissant la succession au Canada, puisqu'en fait il ne fait rien. Il donne un assentiment de courtoisie qui n'était pas nécessaire d'un point de vue juridique en 1936. Il n'y a aucune raison pour laquelle on pourrait refuser de le faire, mais dans les faits, cela n'a aucune répercussion sur les lois régissant la succession. On pourrait dire que le projet de loi pourrait être adopté tel quel, car il ne cause aucun préjudice. Cependant, si l'objectif du Parlement est de modifier les règles de succession au Canada, alors le projet de loi C-53 n'a aucun objectif.

Pour modifier les règles de succession, il faut une loi nationale canadienne. Le fait de savoir si cela doit faire l'objet d'une loi du Parlement du Canada ou si cela exige une modification de la Constitution à laquelle les provinces doivent donner leur consentement, est une question qui se prête au débat, nous sommes d'accord. Nous sommes d'avis que l'obtention du consentement des provinces serait très logique, mais ce n'est pas une solution définitive et absolue. Le Parlement peut aussi agir sans le consentement des provinces.

Nous avons laissé entendre que l'un des aspects de ce que faisait l'assentiment du Parlement canadien en 1937 était de créer la loi concernant la succession au Trône dans le droit canadien, comme loi canadienne, en plus du fait que la Grande-Bretagne l'applique au Canada. Par conséquent, il y a un mécanisme que nous recommanderions, à savoir que le Parlement modifie la Loi de 1937 concernant la succession au Trône, qui incorpore toutes les lois régissant la succession. Nous sommes d'accord sur le fait qu'il se peut que cela n'exige pas de modification de la Constitution, mais ce pourrait ne pas être le cas.

**Le président :** Merci, monsieur Toffoli.

Nous avons environ 20 minutes, j'invite donc des membres du comité et les témoins à être aussi concis que possible afin de permettre au plus grand nombre possible de sénateurs de poser leurs questions.

**La sénatrice Fraser :** La Loi de 1937 à laquelle vous faites référence est la Loi concernant la modification de la loi concernant la succession au Trône.

**M. Toffoli :** La Loi de 1937 est la Loi concernant la succession au Trône du Canada, par laquelle on a donné assentiment de l'abdication de Sa Majesté en 1936.

**Senator Fraser:** It may not be the same one I am looking at. The one I am looking at was assented to by the Governor General on March 31, 1937, and is all about King Edward VIII.

**Mr. Toffoli:** That is right.

**Senator Fraser:** How would we go about amending that to meet your purposes here?

**Mr. Toffoli:** In Schedule 1 of the act, it put in the fact that descendants of Edward VIII are not able to succeed. That brings the point of succession into Canadian law. Then the three parts of Schedule 2 are brought into Canadian law. The first part deals with really the rule of primogeniture because it refers the next heir in line to the throne, who was George VI.

**Senator Fraser:** I know the chair will cut me off here.

**Mr. Toffoli:** I am suggesting that could be done by amending Schedule 2, the three parts referring to the Act of Settlement, the Royal Marriages Act and succession could be further amended to make the changes proposed.

**The Chair:** Keep going if you have another question.

**Senator Fraser:** I was trying so hard to follow your strictures about being brief.

**The Chair:** You are the only name on my list at the moment.

**Senator Fraser:** I was also in deference to my colleague. I can come back for a second round, if you have one.

**Senator Joyal:** The U.K. Parliament has the authority and is the master of the law of succession in Britain and the United Kingdom. Given the principle of symmetry in our Constitution, whoever happens to be the King or the Queen of the U.K. becomes the King or Queen of Canada. Therefore, is it your position that Bill C-53 would be redundant?

**Mr. Toffoli:** Our position would be that the latter part of your statement is not correct. Whoever is the sovereign of the United Kingdom is not automatically the sovereign of Canada.

For instance, had Parliament not extended the abdication of Edward VIII to Canada, he would have remained the King of Canada. It is not automatic. Our position is that Bill C-53 does nothing. We do not object to it in a sense. There are a couple of technical things that misquote the Constitution Act in the English, but aside from that, it does not actually change the succession. It is giving a sense, but it is not doing anything. We do not object to it.

Our point is if that is all we do, and then say Prince Harry marries a Catholic, he would be excluded from succession to the throne in Canada, even though he had not been excluded.

**La sénatrice Fraser :** Il se peut que je ne parle pas de la même. Celle à laquelle je fais référence a reçu l'assentiment du gouverneur général le 31 mars 1937 et concerne entièrement le roi Édouard VIII.

**M. Toffoli :** C'est exact.

**La sénatrice Fraser :** Comment modifieriez-vous cette loi afin d'atteindre les objectifs que vous proposez?

**M. Toffoli :** Dans l'Annexe 1 de la loi, on indique que le fait que les descendants d'Édouard VIII ne sont pas en mesure de lui succéder au Trône. Cela amène la question de la succession dans le droit canadien. Ensuite, les trois parties de l'Annexe 2 sont intégrées dans le droit canadien. La première partie concerne vraiment la règle de la primogéniture, car il y est fait référence au prochain héritier dans la ligne de succession au Trône, à savoir George VI.

**La sénatrice Fraser :** Je sais que le président va m'interrompre.

**M. Toffoli :** Je pense que cela pourrait être fait en modifiant l'Annexe 2, les trois parties faisant référence à l'Act of Settlement, à la Royal Marriages Act et aux règles de succession pourraient ensuite être modifiées pour y apporter des changements proposés.

**Le président :** Allez-y si vous avez une autre question.

**La sénatrice Fraser :** Je m'efforçais de suivre vos consignes concernant le fait d'être concis.

**Le président :** Vous êtes la seule personne sur ma liste pour le moment.

**La sénatrice Fraser :** Je voulais aussi faire preuve de respect à l'égard de mon collègue. Je peux attendre une deuxième série de questions, s'il doit y en avoir une.

**Le sénateur Joyal :** Le Parlement du Royaume-Uni a le pouvoir, et il est le maître des lois régissant la succession en Grande-Bretagne et au Royaume-Uni. Compte tenu du principe de symétrie enchâssé dans notre Constitution, toute personne qui accède au Trône du Royaume-Uni devient le roi ou la reine du Canada. Par conséquent, est-ce que vous trouvez que le projet de loi C-53 serait redondant?

**M. Toffoli :** En fait, nous pensons plutôt que le dernier élément de votre déclaration est inexact. Quiconque devient souverain au Royaume-Uni n'est pas automatiquement le souverain du Canada.

Par exemple, si le Parlement n'avait pas étendu l'abdication d'Édouard VIII au Canada, il serait resté le Roi du Canada. Ce n'est pas automatique. À notre avis, le projet de loi C-53 ne fait absolument rien. Nous ne nous y opposons pas en un sens. Il y a deux ou trois éléments techniques liés à des citations fautives de la Loi constitutionnelle dans la version anglaise, mais à part cela, il ne change pas vraiment la succession. Il lui donne un sens, mais il ne fait rien de plus. Nous ne nous y opposons donc pas.

Là où nous voulons en venir, c'est que si nous ne faisons rien de plus, et le prince Harry épouse une catholique, il serait exclu de la succession au Trône au Canada, même s'il n'a pas été exclu.

A more likely scenario is if the Duchess of Cambridge has a daughter this summer and then a son a year from now, the son will be the rightful King of Canada 50 years from now. We will not have to deal with it because we will probably all be dead when William and Catherine's son or daughter comes to the throne, but we will pass on a problem to future generations because we will not have changed the law in Canada simply by passing Bill C-53. We need to do more. We do not object to the bill, but we need to do more.

In 1936 we did two things: Parliament retroactively gave its assent, but it was not the assent of Parliament that changed the succession for Canada. It was the request and consent by the Canadian Privy Council asking the U.K. Parliament to extend the change into the law of Canada. That is what changed it for Canada, not the assent.

As I mentioned, no parliament gave its assent at the time. At the time New Zealand's Parliament was not sitting, South Africa said, "We do not need to do it," and Ireland did not want to do it. In Australia, they had an internal fight so only passed resolutions of the Senate and Commons. In Canada, Parliament was not sitting.

Assent is nice, but it does not do anything. You have to apply the law to the country in whichever way is appropriate. That is what New Zealand and Australia are doing this time. They are not just giving assent; they are changing the laws in their countries. I presume the other dominions will do that as well.

**Senator Joyal:** One would have to remember that section 4 of the Statute of Westminster was in force at that time.

**Mr. Toffoli:** That is correct.

**Senator Joyal:** As you know, it has not been applicable in Canada since 1982.

If Britain cannot legislate for Canada, then Canada must express some form of consent to changes or agreement to changes.

**Mr. Toffoli:** That would be by changing the domestic law, which is what New Zealand and Australia are doing. They are giving their assent by changing the law of New Zealand to conform with the law of the United Kingdom. They are giving their assent because they are changing the domestic law.

Our position is that because Parliament in 1936 brought a succession law into the law of Canada, this gives us a means. Whether one chooses to use that or to pass a new, completely separate act, this is up to Parliament. Canada must either pass an act of Parliament, if it is under the authority of Parliament alone; or a constitutional amendment, if in fact the provinces do have a say under section 41 to do this. Simply giving assent to the U.K.

Le scénario plus probable, c'est que si la duchesse de Cambridge donne naissance à une fille cet été et à un fils dans un an, le fils sera le roi légitime du Canada dans 50 ans. Cela ne nous touchera pas parce que nous serons probablement tous morts quand le fils ou la fille de William et Catherine accédera au Trône, mais nous allons léguer un problème aux générations futures parce que nous n'aurons pas changé la loi au Canada en adoptant tout simplement le projet de loi C-53. Il faut faire plus. Nous ne nous opposons pas au projet de loi, mais il faut faire plus.

En 1936, nous avons fait deux choses : le Parlement a donné son assentiment à titre rétroactif, mais ce n'est pas la sanction du Parlement qui a changé la succession pour le Canada. C'est la demande et le consentement présentés par le Conseil privé du Canada au Parlement du Royaume-Uni afin que le changement s'applique aux lois du Canada. C'est cela qui a changé les choses pour le Canada, et non pas seulement la sanction.

Comme je l'ai dit, aucun parlement n'a donné son assentiment à l'époque. À ce moment-là, le Parlement de la Nouvelle-Zélande ne siégeait pas, celui de l'Afrique du Sud a trouvé que ce n'était pas nécessaire et celui de l'Irlande n'en voulait pas. En Australie, une lutte interne faisait rage et le Parlement n'adoptait que les résolutions du Sénat et de la Chambre des communes. Le Parlement du Canada ne siégeait pas.

La sanction, c'est bien beau, mais cela ne fait pas grand-chose. Il faut appliquer la loi aux pays de la façon appropriée, quelle qu'elle soit. C'est d'ailleurs ce que font actuellement la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Elles ne font pas donner leur consentement; elles modifient leurs lois. Je suppose que les autres dominions feront de même.

**Le sénateur Joyal :** Il ne faut pas oublier que l'article 4 du Statut de Westminster était en vigueur à ce moment-là.

**M. Toffoli :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** Comme vous le savez, il n'est pas applicable au Canada depuis 1982.

Si la Grande-Bretagne ne peut pas légiférer pour le Canada, le Canada doit acquiescer, d'une façon ou d'une autre, aux changements, ou y donner son accord.

**M. Toffoli :** Il le ferait en changeant les lois du pays, ce que font actuellement la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Elles donnent leur consentement en modifiant la loi de la Nouvelle-Zélande pour l'uniformiser avec la loi du Royaume-Uni. Elles donnent leur consentement parce qu'elles changent leurs lois nationales.

Selon nous, puisque le Parlement, en 1936, a intégré les lois régissant la succession aux lois du Canada, nous avons les moyens d'agir. Quant à savoir si c'est en adoptant une loi toute nouvelle et tout à fait distincte, c'est au Parlement d'en décider. Le Canada doit soit adopter une loi du Parlement, si la question ne relève que du pouvoir du Parlement; ou il doit apporter une modification à la Constitution si, de fait, les provinces ont voix au chapitre, en

Parliament will not do it for any of the realms because none of them are under section 4 anymore. Any realm will have to do what their domestic law says.

Our most recent domestic law is the 1937 Succession to the Throne Act. We have an act that at least deals with it. We can work with that if you want to do so or create a new act. Parliament has a right to create a new act if they think it is too complicated to work with the 1937 act, but that law is the most recent. We have a law of succession in Canada, the 1937 act of succession. It is in the law. That is not theory. It was brought into part of the law of Canada by Parliament doing that.

**Senator Joyal:** Your position is that we should adopt a complete law of succession that would include the changes that are contemplated in the bill presently in front of Westminster?

**Mr. Toffoli:** Our position is that we believe, as was suggested by Mr. Justice Rouleau, that whether or not it is constitutional, prior to 1936 the succession law by inheritance was brought into Canada. If there is any doubt about that, in 1936 there was a specific act that did it. If it did not exist prior to 1936 as part of the law of Canada, it has existed since 1936 by bringing amendments to the Act of Settlement. Canadian law cannot amend the Act of Settlement if the Act of Settlement is not brought into Canadian law. The amendments to the Royal Marriages Act, the Act of Settlement and the rule of primogeniture in Canadian law were extended in 1936 by both the U.K. Parliament and the confirmatory act by the Canadian Parliament. We could not have amended them if we were not bringing them in. By amending the Act of Settlement for the purposes of Canada, we acknowledged that the Act of Settlement was brought into the law of Canada by the 1936 action of the U.K. Parliament. Our view is that it has been part of our law since 1936. We have the power and the right to amend it.

You are probably right that we cannot get the U.K. Parliament to do it anymore. We could have up to 1982, had the U.K. Parliament superseded the 1937 act. That cannot be done. Had that been done prior to 1982, it would be different. Now our position is that, if nothing else, we have got what was brought in back in 1936. We have to work with that and we can work with that. That is what Parliament should do.

**Senator Joyal:** What is your position in relation to the office of the Queen at section 41? Is it your position that the concurrence of the provinces is needed to adopt such legislation as the one that you are contemplating?

**Mr. Toffoli:** We think there is a strong case that it does. Our view is that it depends. If one uses the 1937 act, it was an act of the Parliament of Canada. We agree that is not directly or specifically part of the Constitution Act. Therefore, the question

vertu de l'article 41. Il ne suffit plus seulement de donner son consentement au Parlement du Royaume-Uni, pour aucun des royaumes, puisqu'aucun d'eux n'est plus assujéti à l'article 4. Les royaumes, quels qu'ils soient, devront obéir à leurs propres lois.

Notre loi la plus récente en la matière est la Loi de 1937 sur la succession au trône. Au moins, nous avons une loi portant sur cette question. Il y a moyen de la modifier, si c'est ce que vous voulez, ou encore de créer une toute nouvelle loi. Le Parlement a le droit de créer une nouvelle loi s'il juge trop compliqué de travailler avec la loi de 1937, mais toujours est-il que c'est la plus récente. Nous avons une loi sur la succession au Canada, celle de 1937. C'est dans la loi. Ce n'est pas de la théorie. C'est quelque chose qui a été enchâssé dans la législation du Canada par le Parlement.

**Le sénateur Joyal :** Donc, vous pensez que nous devrions adopter une loi sur la succession qui comprendrait les modifications qui sont envisagées dans le projet de loi qu'étudie actuellement Westminster?

**M. Toffoli :** Ce que nous pensons, comme l'a dit le juge Rouleau, c'est que ce soit ou non constitutionnel, avant 1936, la loi sur la succession héréditaire au trône a été appliquée au Canada. S'il y a le moindre doute, il faut savoir qu'en 1936 il y avait une loi très précise à ce sujet. Si ce n'était pas dans les lois du Canada avant 1936, ça l'a été après. La législation canadienne ne peut pas modifier la loi d'établissement, l'Act of Settlement, si l'Act of Settlement n'est pas intégrée à la législation canadienne. Les modifications à la Royal Marriages Act, à l'Act of Settlement et à la règle de primogéniture dans la législation canadienne étaient étendues en 1936 à la fois par le Parlement du Royaume-Uni et par l'acte confirmatif qu'a adopté le Parlement canadien. Il n'aurait pas été possible de les modifier s'ils n'avaient pas été intégrés ici. En modifiant l'Act of Settlement en fonction du Canada, nous avons convenu que l'Act of Settlement a été intégré à la législation du Canada par l'action du Parlement du Royaume-Uni en 1936. Selon nous, donc, cette loi fait partie de notre législation depuis 1936 et nous avons le pouvoir et le droit de la modifier.

Vous avez sûrement raison en disant que nous ne pouvons plus pousser le Parlement du Royaume-Uni à le faire. C'aurait été possible jusqu'en 1982, si le Parlement du Royaume-Uni avait abrogé la Loi de 1937. Ce n'est plus possible. Si cela avait été fait avant 1982, ç'aurait été différent. Maintenant, selon nous, nous avons à tout le moins ce qui a été intégré à notre législation en 1936. C'est avec cela que nous devons travailler, et nous le pouvons. C'est ce que devrait faire le Parlement.

**Le sénateur Joyal :** Quel est votre avis, en ce qui concerne la charge de Reine, à l'article 41. Pensez-vous qu'il faille l'accord des provinces pour adopter le genre de loi que vous envisagez?

**M. Toffoli :** Tout porte à le croire, mais selon nous, cela dépend. Si on se fie à la Loi de 1937, c'était une loi du Parlement du Canada. Nous convenons qu'elle n'est pas directement ou spécifiquement partie intégrante de la Loi constitutionnelle. Par

is: With the passage of the Constitution Act, 1982, was the Succession to the Throne Act in 1937 brought under the scrutiny of section 41(a)? We agree it is an open question. If the amending formula in the Constitution Act applies to particular Canadian statutes, then it would. The question really comes down to this: Does the 1937 act fall under section 44 of the Constitution Act for the amending formula or under section 41(a)? We are not certain about that. We think there is a strong case, because it does affect the provinces, that they might have that position. However, Parliament could proceed with an ordinary act of Parliament and if no province objects, that might be considered as giving concurrence or it may not be necessary for a constitutional amendment. Perhaps a resolution could be given from the provincial assembly saying that they have no objection to Parliament amending the 1937 act to alter the succession.

This is an interesting question in Australia. They are arguing that it is different in Australia. The Australian Parliament, the Commonwealth parliament, has asked the states to pass laws specifically allowing Parliament to do something that normally would require the states as well. We do not have that provision, but they are doing that. The State of Queensland has objected and is passing its own legislation to bring the law into effect in Queensland. They are in a constitutional row in Australia over how to apply it. The only one that is straightforward right now is New Zealand because they are a unitary state.

**Mr. Benoit:** As part of this debate about whether or not the provinces should be involved, it seems to me that part of the Constitution Act, 1982, which deals with the amending formula in citing the office of the Queen, speaks of “related” to the office of the Queen — and I point out that “chargé” in French has a slightly narrower connotation than the “office of the Queen.”

I would make this analogy. In the international trade area, when you talk about access to a market, a market is certainly determined and affected by the access that one has to it. In a way, what we are contemplating substantively here is a liberalization of access to an office. It is the central office. It is the office that we all recognize. It is at the heart of our Constitution. Essentially, it boils down to a liberalization of access to an office. Over time Parliament has decided, through a number of acts, to restrict that access. Now there is a tidal change to perhaps liberalizing that access, which all the heads of government of the Commonwealth realms have agreed to. That is what we are doing. In liberalizing access to the office, to my mind it certainly affects that office, and the analogies are common throughout other areas of international law.

That is just part of this secondary debate that one can have about the extent to which the provinces are involved or not. However, the main point is that we have to do something else

conséquent, la question qui se pose est la suivante : avec l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, est-ce que la Loi de 1937 sur la succession au trône était assujettie aux dispositions de l'alinéa 41a). Cela reste à savoir, et nous en convenons. Si le mode de révision de la Loi constitutionnelle s'applique aux lois particulières du Canada, elle y serait assujettie. La question qui se pose vraiment est la suivante : Est-ce que la loi de 1937 s'applique à l'article 44 de la Loi constitutionnelle, en ce qui concerne le mode de révision, ou à l'alinéa 41a)? Nous n'en sommes pas sûrs. Comme cela touche les provinces, nous pensons qu'elles diraient que tout porte à le croire. Cependant, le Parlement pourrait aller de l'avant avec une loi du Parlement bien simple et si aucune province ne s'y objecte, ce serait considéré comme un assentiment, ou ce ne serait pas forcément prendre une modification constitutionnelle. Peut-être l'assemblée provinciale pourrait-elle émettre une résolution disant qu'elle ne voit pas d'objection à ce que le Parlement modifie la Loi de 1937 pour changer la disposition liée à la succession.

C'est quelque chose d'intéressant en Australie. Ils soutiennent que c'est différent, chez eux. Le Parlement de l'Australie, le Parlement du Commonwealth, a demandé aux États d'adopter des lois permettant précisément au Parlement de faire quelque chose qui, normalement, exigerait aussi l'assentiment des États. Nous n'avons pas de disposition de ce genre, mais c'est ce qu'eux font. L'État du Queensland s'est opposé à cela et adopte ses propres mesures législatives pour que la loi soit en vigueur dans le Queensland. Ils sont en pleine dispute constitutionnelle, en Australie, sur la manière de l'appliquer. Le seul pays où tout soit clair pour l'instant, c'est la Nouvelle-Zélande, parce que c'est un État unitaire.

**M. Benoit :** Dans le cadre de ce débat sur la pertinence ou non de la participation des provinces, il me semble que la Loi constitutionnelle de 1982, qui traite du mode de révision qu'en ce qui concerne la charge de Reine — et je souligne que « charge » en français a une connotation légèrement plus restreinte que, en anglais, « office of the Queen ».

Je vais faire une analogie. Dans le domaine du commerce international, quand on parle d'accès à un marché, un marché est certainement fonction de l'accès qu'on peut y avoir, et c'est ce qui le détermine. D'une certaine façon, ce qu'on envisage ici, dans le flot, c'est la libéralisation de l'accès à une fonction. C'est une fonction centrale. C'est la fonction que nous reconnaissons tous. Elle est au cœur de notre Constitution. Dans le fond, cela revient à la libéralisation de l'accès à une fonction. Avec le temps, le Parlement a décidé de limiter cet accès, au moyen de diverses lois. Maintenant le vent a tourné et souffle peut-être dans le sens de la libéralisation de cet accès, et tous les chefs de gouvernement des royaumes du Commonwealth en ont convenu. C'est ce que nous faisons. La libéralisation de l'accès à la fonction, à mon avis, modifie certainement cette fonction, et d'autres analogies peuvent être faites avec d'autres aspects du droit international.

Cela fait cependant partie du débat parallèle qu'on peut avoir sur la mesure dans laquelle les provinces interviennent ou non. Cependant, ce qui est important, c'est qu'il faut faire plus que de

beyond just assenting. I agree that you assent to a statement that someone else is making. I assent to it. Consent, as an age of consent, implies a whole maturation and self-determination. We have not been through the process of consent yet. Since 1982 we have established a formula for going through that process, which we have to confront now.

**Mr. Toffoli:** In terms of the office of the Queen, I should clarify the mention I made that Bill C-53 misquotes the Constitution. Having thrown that hand grenade out, I suppose I should clarify. The English preamble states, “Whereas the Constitution Act, 1867 provides that the executive government and authority of and over Canada is vested in Her Majesty the Queen”. The French text has it correct — “déclaré.” The Constitution Act does not provide; it declares the authority. That is an important concept. Section 9 and section 15, which deals with the command of the militia, are explicit. They are declaratory sections. The Constitution did not grant the Queen authority. The authority of the Constitution comes from the Queen. The words missing in the Constitution Act are “declared to continue and be vested.” The concept was that it is a declaratory statement and there was no new Queen created. The authority of the Queen or the office of the Queen, or however you want to define it, came from before Confederation and continued into it. The English and French are both incorrect by leaving out the word “continue.” The English is incorrect by saying “provides” when it should be “declared” as in the French “déclaré.” That is our concern. It is a misunderstanding of the status of the Crown.

This goes to our point about how the Crown has evolved. No new Crown was created by the BNA Act. It is the Crown that existed before the BNA Act. At that time it was thought of as one Crown and it has now multiplied into several Crowns, as the preamble suggests. The several Crowns are not creations of the one Crown. The BNA Act says Canada is under the sovereignty of the Crown of the United Kingdom, not the Crown of Canada is under the sovereignty. That is why our contention is that there is no Crown of the United Kingdom and Ireland today. There is no such kingdom. That Crown evolved. If you believe it became the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, then it could become, as it did, the Crown of Canada. That is why our contention is you do not read that as meaning Canada is under U.K. laws of the U.K. Crown. There is a Crown of Canada, but it came out of that Crown; it was not a new creation. It is sort of like the Crown of 1867 is like our grandparents who may be dead or our great-grandparents who may be dead. We are cousins. We are all the inheritors of that. We are each independent of one another, but we carry the DNA of our ancestors. That Crown is gone; it does not exist. You cannot refer to that. You have to refer to the modern Crowns.

donner notre assentiment. Je conviens qu'on peut donner son assentiment à la déclaration que fait quelqu'un. C'est un assentiment. Le consentement, comme dans l'expression « âge de consentement » entend la maturité et l'autodétermination. Nous ne sommes pas encore passés par le consentement. Depuis 1982, nous avons défini une formule pour ce processus, et c'est lui que nous devons maintenant mettre en œuvre.

**M. Toffoli :** Pour ce qui est de la charge de Reine, je dois expliquer ce que je voulais dire, au sujet des citations fautives de la Constitution dans le projet de loi C-53. Puisque j'en ai parlé, je pense que je dois m'expliquer. Dans le préambule, on lit « Attendu que la Loi constitutionnelle de 1867 » et là, l'anglais dit « provides » alors que le français dit « déclare » que Sa Majesté la Reine est investie du pouvoir exécutif pour le Canada ». C'est le français qui est juste — « déclare ». La Loi constitutionnelle ne dispose pas, elle déclare que ce pouvoir existe. C'est un concept important. Les articles 9 et 15, qui portent sur le commandement de la milice, sont explicites. Ce sont des articles interprétatifs. La Loi constitutionnelle ne conférerait pas le pouvoir à la Reine. Le pouvoir de la Constitution lui est conféré par la Reine. Ce qui manque, dans la Loi constitutionnelle, c'est « continueront d'être et sont attribués ». L'idée, c'est que c'est une déclaration interprétative, et qu'aucune nouvelle reine n'est créée. Le pouvoir de la Reine, ou la charge de Reine, ou quel que soit le terme qu'on veut lui donner, lui a été attribué avant la Confédération et continue. Les deux versions, la française et l'anglaise, sont inexactes puisqu'il y manque la notion de « continuer ». Dans la version anglaise, l'erreur est dans le terme « provides » alors que ce devrait être « declared » comme dans le français, « déclaré ». Cela nous pose problème. C'est une interprétation erronée du statut de la Couronne.

Cela témoigne de l'évolution de la Couronne. L'acte de l'ANB n'a pas créé de nouvelles Couronnes. C'est la même que celle qui existait avant l'acte de l'ANB. À l'époque, on considérait la Couronne comme une seule entité, mais aujourd'hui elle s'est multipliée en plusieurs Couronnes comme le suggère le préambule. Ces Couronnes ne sont pas créées par la Couronne unique. L'acte de l'ANB précise que le Canada est sous la souveraineté de la Couronne du Royaume-Uni, et non celle du Canada. C'est pour cette raison que nous prétendons qu'il n'y a aucune Couronne du Royaume-Uni et de l'Irlande aujourd'hui. Ce royaume n'existe pas. La Couronne a évolué. Si l'on croit que la Couronne est devenue celle du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, alors elle peut tout aussi bien devenir la Couronne du Canada. C'est pour cette raison que nous croyons qu'il faut éviter d'interpréter que le Canada est subordonné aux lois du Royaume-Uni et de la Couronne du Royaume-Uni. Il y a une Couronne du Canada, mais elle est issue de cette première Couronne; il ne s'agit pas d'une nouvelle création. C'est un peu comme si la Couronne de 1867 était nos grands-parents qui sont peut-être décédés ou encore nos arrière-grands-parents qui sont peut-être décédés. Nous sommes cousins. Nous avons hérité de tout cela. Nous sommes indépendants l'un

**Senator Joyal:** I would be tempted to concur because the English text of section 9 of the Constitution is pretty clear:

The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

In the French text, because it helps sometimes, as Mr. Benoit has mentioned with the office:

À la Reine continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

It means that it pre-existed the Constitution.

**Mr. Toffoli:** Exactly. This is not just a linguistic thing. If you go to section 17 of the Constitution Act, 1867, it creates the Parliament. Because the Parliament of Canada is a new creation, it did not "continue." The language changes in section 17. It becomes, "There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen . . . the Senate, and the House of Commons." So the language's executive authority is "declaratory," dealing with it. It is not "provided." The legislation is creating the legislative body.

**Senator Joyal:** We did not draft Bill C-53, as you know. We received it from the other place the way it is. In the other place they did not study it. They did not think it was important enough for them to consider it for at least 10 minutes. However, that is another issue.

I want to withdraw my statement, Mr. Chair.

Why do you think the constituents in 1982 did not include the law of succession in the schedule of the Constitution?

**Mr. Toffoli:** I am not sure. It may be that no one thought about it, to be quite frank. That is always a possible explanation. They may have also thought that it did not need to be included because it was brought in in 1936.

I mentioned that there were the four different reasons, and maybe this would answer that question. In 1936, Australia and New Zealand had not passed section 10 of the Statute of Westminster, which implemented section 4 for them, so they were not covered by section 4. Therefore, when the law of succession was changed by the U.K. Parliament, it automatically applied to Australia and New Zealand in 1936, because they did not have the independence that Canada did. They passed those sections in 1942 and 1947. When Australia and New Zealand then passed the equivalent of our Constitution Act, 1982, they actually did put things in that provided for the succession law to be extended to them because that had never happened in 1936.

de l'autre, mais nous avons l'ADN de nos ancêtres. La Couronne d'avant a disparu; elle n'existe pas. On ne peut donc pas s'y référer. Il faut se référer aux Couronnes modernes.

**Le sénateur Joyal :** Je dois dire que je suis d'accord, car le texte anglais de la partie 9 de la Constitution est plutôt clair :

The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

Il est parfois utile de consulter le texte français, comme l'a fait M. Benoit un peu plus tôt :

À la Reine continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

Cela veut dire que la situation existait avant la Constitution.

**M. Toffoli :** Tout à fait. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de langue. Si vous consultez l'article 17 de la Loi constitutionnelle de 1867, celui qui crée le Parlement, étant donné que le Parlement du Canada est une nouvelle création, le pouvoir de la Reine ne continue pas. Avec les changements au libellé de l'article 17, ça devient « Il y aura, pour le Canada, un Parlement qui sera composé de la Reine..., du Sénat et de la Chambre des communes. » On exprime donc le pouvoir exécutif de façon déclaratoire. On crée l'organe législatif par voie législative.

**Le sénateur Joyal :** Comme vous le savez, nous n'avons pas rédigé le projet de loi C-53. Nous l'avons reçu de l'autre endroit tel quel. Ils ne l'ont pas étudié à l'autre endroit. Ils n'ont même pas cru qu'il était suffisamment important pour l'étudier pendant 10 minutes. Mais voilà une toute autre question.

Je souhaite retirer ma déclaration, monsieur le président.

D'après vous, pourquoi les parties n'ont-elles pas inclus la loi régissant la succession dans l'Annexe de la Loi constitutionnelle?

**M. Toffoli :** Je n'en suis pas certain. Il se peut que personne n'y ait pensé. C'est toujours possible. Elles ont peut-être aussi cru qu'il n'y avait aucun besoin de l'inclure puisque des mesures avaient été prévues en 1936.

J'ai dit qu'il y avait quatre raisons possibles, et peut-être que cela répondrait à la question. En 1936, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'avaient pas adopté l'article 10 du Statut de Westminster, qui mettait en œuvre l'article 4 pour eux. Ils n'étaient donc pas visés par l'article 4. Par conséquent, lorsque la loi régissant la succession a changé au Parlement britannique, elle s'appliquait automatiquement à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande en 1936, puisque ces pays n'étaient pas indépendants comme l'était le Canada. Ils ont adopté les articles en question en 1942 et en 1947 respectivement. Lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont ensuite adopté l'équivalent de notre Loi constitutionnelle de 1982, ils ont pris des dispositions concernant la Loi de succession puisque cela n'avait jamais été fait dans leur cas en 1936.

When I look at the two, that is my explanation. In our case, we did it in 1936, so we did not have to do it in 1982. Australia and New Zealand had not done it in 1936; therefore, they had to do it before they could remove section 4, or else they would have been in a situation where they had no way of dealing with this.

The fact that they did it then, I think that is the answer, or at least that is the effect. Whether that was the intent, the effect is that we did it in 1936. It was not necessary to do it in 1982. Whether or not that was the reason it was not done, it was not necessary to do it in 1982 for Canada because we had already done it.

**Senator Fraser:** My question was answered. I was going to ask about the provinces.

**The Chair:** We have reached our time limit. Gentlemen, thank you very much for a most interesting presentation. We appreciate your assistance in our deliberations.

I remind members of the steering committee that we will have a brief meeting following the conclusion of this meeting.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, March 21, 2013

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne, met this day at 10:28 a.m. to give consideration to the bill; and to examine the subject matter of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code, introduced in the House of Commons on February 11, 2013.

**Senator Bob Runciman (Chair)** in the chair.

[English]

**The Chair:** Welcome, colleagues, invited guests and members of the general public who are following today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are meeting today to continue our consideration of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne. We will also begin our consideration on the subject matter of Bill C-55, An Act to amend the Criminal Code (*R. v. Tse* Act).

Bill C-53 gives its assent to the U.K. Succession to the Crown Bill, which is currently before the British Parliament. The British bill seeks to end the practice of placing male heirs before their elder sisters in the line of succession and also removes legal provisions that deem heirs who marry Roman Catholics to be ineligible to succeed to the throne.

Bill C-55 was introduced in the House of Commons on February 11 of this year in response to the Supreme Court's decision in *R. v. Tse*. This bill deals with safeguards related to the

C'est ainsi que j'explique la différence. Dans notre cas, c'était fait en 1936, donc nous n'avons pas eu à répéter l'exercice en 1982. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, pour leur part, ne l'avaient pas fait en 1936. Ils ont donc dû le faire avant d'éliminer l'article 4, sans quoi ils n'auraient eu aucune façon de composer avec cette situation.

D'après moi, c'est ainsi qu'on explique le fait qu'ils aient agi à ce moment-là. De notre côté, cela a été fait en 1936. Aucun besoin donc de répéter l'expérience en 1982. Nous ne pouvons pas savoir pour quelle raison exactement nous n'avons pas agi en 1982, mais d'après moi, c'est parce que le Canada l'avait déjà fait.

**La sénatrice Fraser :** Cela répond à ma question. J'allais poser une autre question au sujet des provinces.

**Le président :** Notre temps est écoulé. Messieurs, je vous remercie pour votre exposé fort intéressant. Nous vous remercions de votre aide dans nos délibérations.

Je rappelle aux membres du comité directeur que nous aurons une brève réunion suite à la réunion actuelle.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 21 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône, se réunit aujourd'hui, à 10 h 28, pour étudier le projet de loi ainsi que la teneur du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, déposé à la Chambre des communes le 11 février 2013.

**Le sénateur Bob Runciman (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Bienvenue à vous, chers collègues, et bienvenue à nos invités et aux membres du public qui regardent les délibérations d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous sommes réunis aujourd'hui pour poursuivre notre étude du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône. Nous allons également entamer notre étude de la teneur du projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel (*R. c. Tse*).

Le projet de loi C-53 donne son assentiment au projet de loi britannique sur la succession à la Couronne dont le Parlement britannique est actuellement saisi. Le projet de loi britannique vise à mettre fin à la pratique selon laquelle les héritiers ont préséance sur leurs sœurs aînées dans la ligne de succession et à éliminer également les dispositions juridiques aux termes desquelles les héritiers qui marient des catholiques ne peuvent accéder au trône.

Le projet de loi C-55 a été déposé à la Chambre des communes le 11 février de cette année en réponse à la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Tse*. Ce projet de loi porte sur les

authority to intercept private communications without prior judicial authorization, specifically the rules with respect to emergency wiretaps without a warrant.

As a reminder to those watching these committee hearings, they are open to the public and also available via webcast on the [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca) website. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under “Senate Committees.”

To begin our deliberations on both of these bills, we are pleased to welcome back before the committee the Honourable Rob Nicholson, the Minister of Justice and Attorney General of Canada. Minister Nicholson is accompanied today by senior officials from the Office of the Privy Council and the Department of Justice.

From Justice Canada, we have Warren J. Newman, Senior General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section. From the Privy Council Office, we have Joe Wild, Assistant Secretary to the Cabinet.

We also have with us — and returning next week for Bill C-55 — from Justice Canada, Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister, and Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

Honourable senators, I ask you to please keep in mind that the minister is here until noon today. We will begin with Minister Nicholson’s opening statement on Bill C-53, after which he will take your questions until 11:15. That is the schedule we are operating on. We will then proceed with the minister’s statement on Bill C-55. We will have opportunities for questions on that until noon.

The officials who are present today for Bill C-53 will remain until 12:45 to answer questions, and the officials here for Bill C-55 will return on Monday, March 25, to answer any remaining questions that you might have.

With that, Minister Nicholson, the floor is yours.

**Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you very much. I am pleased to have this opportunity to appear before the committee in its study of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne.

The Crown, as you know, is an important institution in Canada. It is fitting that Bill C-53 was introduced during the final days of our celebration of Her Majesty Queen Elizabeth II’s Diamond Jubilee year. We are now in Her Majesty’s sixty-first year of accession to the throne in the service of the people of Canada, the United Kingdom and other Commonwealth countries that share allegiance to the Crown.

mesures de protection à l’égard du pouvoir d’intercepter des communications privées sans autorisation judiciaire préalable, en particulier sur les règles relatives aux écoutes électroniques d’urgence effectuées sans mandat.

J’aimerais rappeler à ceux qui regardent les séances de notre comité qu’elles sont ouvertes au public et qu’elles se trouvent aussi sur le site web [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca). Vous trouverez de plus amples renseignements concernant la liste des témoins sur le site web sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Pour commencer nos délibérations sur ces deux projets de loi, nous sommes ravis de souhaiter à nouveau la bienvenue à notre comité à l’honorable Rob Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Le ministre Nicholson est accompagné aujourd’hui de hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du ministère de la Justice.

De Justice Canada, nous avons parmi nous Warren J. Newman, avocat général principal de la Section du droit administratif et constitutionnel. Du Bureau du Conseil privé, nous recevons Joe Wild, secrétaire adjoint du Cabinet.

Nous avons également parmi nous — et ils reviendront la semaine prochaine pour discuter du projet de loi C-55 —, de Justice Canada, Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal, et Karen Audcent, avocate-conseil de la Section à la politique en matière de droit pénal.

Chers collègues, j’aimerais que vous gardiez à l’esprit que le ministre sera ici jusqu’à midi. Nous allons tout d’abord écouter la déclaration liminaire du ministre Nicholson sur le projet de loi C-53, après quoi il répondra à des questions jusqu’à 11 h 15. C’est l’horaire que nous allons suivre. Le ministre va ensuite faire sa déclaration sur le projet de loi C-55. Nous aurons l’occasion de lui poser des questions à ce sujet jusqu’à midi.

Les fonctionnaires qui sont ici pour le projet de loi C-53 resteront jusqu’à 12 h 45 pour répondre à vos questions, tandis que ceux qui sont ici pour discuter du projet de loi C-55 reviendront le lundi 25 mars pour répondre aux questions que vous n’aurez pas pu poser aujourd’hui.

Sur ce, monsieur le ministre, vous avez la parole.

**L’honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Merci beaucoup. Je suis ravi d’avoir l’occasion de comparaître devant votre comité dans le cadre de son étude du projet de loi C-53, Loi d’assentiment aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône.

Comme vous le savez, la Couronne est une institution importante au Canada. Il est approprié que le projet de loi C-53 ait été déposé au cours des derniers jours de nos célébrations de l’année du Jubilé de diamant de Sa Majesté la reine Elizabeth II. Sa Majesté en est à sa 61<sup>e</sup> année d’accession au trône au service de la population du Canada, du Royaume-Uni et des autres pays du Commonwealth qui prêtent également allégeance à la Couronne.

On October 28, 2011, representatives of the Commonwealth countries for which Her Majesty the Queen is the sovereign head of state, including Canada, agreed to support changes to the rules on royal succession. First, we signalled our support to end the practice of placing younger brothers before their elder sisters in the line of succession. Second, we signalled our support to end the prohibition against heirs marrying Roman Catholics. These are good changes to an institution that remains vital and relevant to Canadians.

In December 2012, the Government of the United Kingdom introduced legislation seeking to amend the laws governing succession along the lines I have described. The United Kingdom bill has been passed by the United Kingdom House of Commons, and the House of Lords committee concluded its study with no amendments. Third reading in the House of Lords is scheduled for April 22.

I am pleased to provide senators with a brief explanation of the legal context for the bill before this committee. The purpose of Bill C-53 is to provide the Parliament of Canada's assent to the changes to the law governing the succession to the throne that are proposed in the United Kingdom bill. The laws governing succession are United Kingdom laws. It is wholly within the legislative authority of the Parliament of the United Kingdom to alter the body of United Kingdom laws relating to royal succession, including the English Bill of Rights of 1688 and the Act of Settlement of 1700.

Canada is a constitutional monarchy. It is a fundamental rule of our constitutional law that the Queen of Canada is the Queen of the United Kingdom, or to put it another way, whoever, at any given period, is the Queen or King of the United Kingdom is at the same time the Queen or King of Canada. That rule is embodied in the preamble to the Constitution Act of 1867 and in the provisions of that act. The preamble states that Canada will be "united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom."

Section 9 of the Constitution Act of 1867 vests executive government and authority of and over Canada in the Queen. However, as the sovereign of the United Kingdom is also the sovereign of Canada, it is recognized as a matter of constitutional convention that the Parliament of Canada should assent to any changes to the laws of succession to the throne or the royal style and titles of Her Majesty. This convention is set out in the preamble to the Statute of Westminster, 1931, which is a part of the Constitution of Canada, and it is repeated in the preamble to Bill C-53.

In this regard, our Canadian bill follows the precedent set by the Parliament of Canada in 1937, when by the first Succession to the Throne Act our Parliament assented to the alteration in the laws of Succession to the Throne brought about by His Majesty's Declaration of Abdication Act, a statute of the United Kingdom Parliament, which gave legal effect to King Edward VIII's

Le 28 octobre 2011, des représentants des pays du Commonwealth dont Sa Majesté la Reine est la chef d'État souveraine, ce qui comprend le Canada, ont convenu d'appuyer des modifications aux règles concernant la succession au trône. Premièrement, nous avons exprimé notre appui pour mettre fin à la pratique selon laquelle les jeunes frères ont préséance sur leurs sœurs aînées dans la ligne de succession. Deuxièmement, nous avons exprimé notre appui pour mettre fin à l'interdiction imposée aux héritiers d'épouser des catholiques. Il s'agit de changements judiciaires pour une institution qui demeure essentielle et pertinente pour les Canadiens.

En décembre 2012, le gouvernement du Royaume-Uni a déposé un projet de loi visant à modifier les lois régissant la succession, comme je viens de l'expliquer. La Chambre des communes du Royaume-Uni a adopté le projet de loi, et le comité de la Chambre des lords a conclu son étude sans apporter d'amendement. La troisième lecture à la Chambre des lords est prévue pour le 22 avril.

Je suis ravi d'expliquer brièvement aux sénateurs le contexte juridique entourant le projet de loi dont votre comité est saisi. Le projet de loi C-53 vise à donner l'assentiment du Parlement du Canada aux modifications à la loi concernant la succession au trône qui sont proposées dans le projet de loi du Royaume-Uni. Ce sont les lois du Royaume-Uni qui régissent les lois sur la succession. Le Parlement du Royaume-Uni a le pouvoir législatif absolu de modifier les lois du Royaume-Uni concernant la succession au trône, y compris la Déclaration des droits britanniques de 1688 et l'Acte d'établissement de 1700.

Le Canada est une monarchie constitutionnelle. Notre droit constitutionnel prévoit comme règle fondamentale que la reine du Canada est la reine du Royaume-Uni ou, en d'autres mots, quiconque est la reine ou le roi du Royaume-Uni à une période donnée est également la reine ou le roi du Canada. Cette règle se trouve dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 et dans ses dispositions. Le préambule énonce que le Canada ne formera « qu'une seule et même puissance (Dominion) sous la Couronne du Royaume-Uni [...], avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ».

À l'article 9 de Loi constitutionnelle de 1867, on lit que la reine est investie du pouvoir exécutif du Canada. Toutefois, comme le souverain du Royaume-Uni est aussi le souverain du Canada, selon la convention constitutionnelle, le Parlement du Canada doit donner son assentiment à toute modification apportée à la loi concernant la succession au trône et aux titres royaux de Sa Majesté. Cette convention est énoncée dans le préambule du Statut de Westminster de 1931, qui fait partie de la Constitution du Canada et qui se retrouve également dans le préambule du projet de loi C-53.

À cet égard, notre projet de loi canadien s'inscrit dans le précédent établi par le Parlement du Canada en 1937 alors que, dans sa première loi sur la succession au trône, notre Parlement a donné son assentiment aux modifications apportées aux lois concernant la succession au trône qui ont été introduites par la Loi sur la déclaration d'application de Sa Majesté, une loi du

intention to abdicate the throne. It also follows the precedents of 1947, when the Parliament of Canada assented to an alteration in the royal style and titles of King George VI, deleting the words "Emperor of India," and of 1953, when, by the Royal Style and Titles Act, the Parliament of Canada assented to the issuance of a proclamation declaring the official titles of Her Majesty Queen Elizabeth II.

In moving second reading of that bill, the Right Honourable Louis St. Laurent, then Prime Minister, stated:

Her Majesty is now the Queen of Canada, but she is the Queen of Canada because she is the Queen of the United Kingdom and because the people of Canada are happy to recognize as their sovereign the sovereign of the United Kingdom.

It is important to note, Mr. Chair, that Bill C-53 does not amend the Constitution of Canada in relation to the office of the Queen. The constitutional status of the Queen as the sovereign of Canada and her powers, rights and prerogatives under the Constitution are not affected in any way by this bill. Her Majesty continues to be our sovereign and head of state and to exercise the same authorities.

There are some who have tried to argue that, since the enactment of the Canada Act 1982, no law of the United Kingdom Parliament can extend to Canada as part of its law and that, therefore, the United Kingdom Succession to the Throne Bill cannot apply to Canada and our Canadian bill has no effect. This is inaccurate.

The United Kingdom Parliament is not making law for Canada, and there is nothing in the United Kingdom bill that purports to extend to Canada. The British bill is amending the United Kingdom laws that define who may become the sovereign of the United Kingdom in the future. It is our Canadian Constitution that provides that the sovereign of the United Kingdom is the sovereign of Canada.

Bill C-53 will simply declare the Parliament of Canada's assent to change ancient rules of succession that favoured male heirs over females and that disqualified heirs if they married Roman Catholics. Those incremental and progressive changes are consistent with Canada's fundamental values.

The bill is a straightforward approach to signifying this Parliament's assent to changes to the law of royal succession that our House of Commons and fellow Canadians endorse. It is consistent with the precedents established by previous parliaments and with a sound appreciation of constitutional law, principle and convention. We are pleased to be doing our part in this important international endeavour. I commend Bill C-53 to your study.

Parlement du Royaume-Uni qui donnait force de loi à l'intention du roi Édouard VIII d'abdiquer le trône. Notre projet de loi reprend aussi les précédents de 1947, alors que le Parlement du Canada a donné son assentiment à la modification des titres royaux du roi George VI, en supprimant les mots « empereur de l'Inde », et les précédents de 1953, où le Parlement du Canada, en promulguant la Loi sur les titres royaux, a consenti à la publication d'une proclamation déclarant les titres officiels de Sa Majesté la reine Elizabeth II.

Lorsqu'il a proposé la deuxième lecture de ce projet de loi, le très honorable Louis St. Laurent, le premier ministre de l'époque, a dit :

Sa Majesté est maintenant la reine du Canada, mais elle est reine du Canada parce qu'elle est reine du Royaume-Uni et parce que la population du Canada est ravie de reconnaître comme sa souveraine la personne qui est souveraine du Royaume-Uni.

Monsieur le président, il est important de souligner que le projet de loi C-53 ne modifie pas la Constitution du Canada relativement à la charge de la reine. Le projet de loi ne change aucunement le statut constitutionnel de la reine en tant que souveraine du Canada ou ses pouvoirs, ses droits et ses prérogatives en vertu de la Constitution. Sa Majesté continue d'être notre souveraine et chef d'État et d'exercer les mêmes pouvoirs.

Certains ont tenté de faire valoir que, depuis la promulgation de la Loi constitutionnelle de 1982, aucune loi du Parlement du Royaume-Uni ne peut s'appliquer aux lois canadiennes et que, par conséquent, le projet de loi britannique sur la succession au trône ne peut s'appliquer au Canada et que notre projet de loi canadien n'a aucune force de loi. Ce n'est pas le cas.

Le Parlement du Royaume-Uni ne rédige pas de loi pour le Canada, et rien dans le projet de loi du Royaume-Uni ne vise le Canada. Le projet de loi britannique modifie les lois du Royaume-Uni qui déterminent qui, à l'avenir, pourra devenir le souverain du Royaume-Uni. C'est notre Constitution canadienne qui prévoit que le souverain du Royaume-Uni est le souverain du Canada.

Le projet de loi C-53 va simplement donner l'assentiment du Parlement canadien aux modifications apportées aux anciennes règles sur la succession qui donnaient préséance aux héritiers par rapport aux héritières et qui ne permettaient pas aux héritiers qui épousaient des catholiques d'accéder au trône. Ces changements graduels et progressifs sont conformes aux valeurs canadiennes fondamentales.

Le projet de loi constitue une approche directe qui déclare l'assentiment du Parlement aux modifications concernant la loi sur la succession au trône que la Chambre des communes et les Canadiens appuient. Le projet de loi est conforme au précédent établi par les législatures précédentes et respecte le droit, les principes et les conventions constitutionnels. Nous sommes ravis de faire notre part dans cette importante entreprise internationale. Je suis enchanté que vous étudiez le projet de loi C-53.

My officials and I will be pleased to assist you in your deliberations.

**The Chair:** Thank you, minister. We will begin the questioning with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Minister, perhaps I should begin by saying I am a feminist and I support modernization of the law of succession, but I do have some questions.

In 1937, Parliament gave its assent to something it knew, that is to say, a bill that had already passed and become law in the United Kingdom. We knew what we were assenting to. This time we are being asked to give our assent to a bill that has not yet passed at Westminster, and Bill C-53 says furthermore that we are assenting to the bill laid before the Parliament of the U.K., “déposé devant.” I take that to mean in the form in which it was presented for first reading. I cannot see how else it could mean. As I am sure you know, the bill was substantively amended after first reading in the British House of Commons in Westminster. What are you asking us to give our assent to?

**Mr. Nicholson:** Again, we are assenting to the principle that male heirs should not be favoured over female heirs, and what we are assenting to is the principle that heirs to the throne would now be able to marry Roman Catholics.

**Senator Fraser:** Let me say for the record what the amendment in question is. The original bill, as presented in Westminster, said that if a person who is required to get Her Majesty’s consent before marrying does not get Her Majesty’s consent, the person’s descendants are disqualified from succeeding to the Crown. The amendment had a clause that read that the person’s descendants from the marriage, the unauthorized marriage, were disqualified from succeeding to the Crown. In other words, there could be another marriage from which the descendants would be authorized to succeed to the Crown, because it would have been authorized by the sovereign. In other words, this has a direct impact on who gets to be in the line of succession to be our head of state. Which version are you asking us to give assent to?

**Mr. Nicholson:** I am asking you to give assent to the principle that I have just enumerated. Perhaps I will ask Mr. Newman to elaborate.

**Warren J. Newman, Senior General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice Canada:** I am pleased to do so. Bill C-53 in its preamble states: Whereas Her Majesty’s government “has caused to be introduced in the Parliament of the United Kingdom a bill to ensure that succession not depend on gender and to end the disqualification arising from marrying a Roman Catholic.” In other words, that is the context here. The assent is not given to the bill per se but,

Mes représentants et moi serons ravis de vous aider dans le cadre de vos délibérations.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre. La vice-présidente du comité, la sénatrice Fraser, va amorcer la série de questions.

**La sénatrice Fraser :** Monsieur le ministre, je devrais peut-être commencer par dire que je suis une féministe et que j’appuie la modernisation des lois concernant la succession, mais j’ai quelques questions à vous poser.

En 1937, le Parlement a donné son assentiment à une mesure législative qu’il connaissait, soit un projet de loi qui avait déjà été adopté au Royaume-Uni et qui est devenu une loi. Nous savions ce à quoi nous donnions notre assentiment. Cette fois-ci, on nous demande de donner notre assentiment à un projet de loi qui n’a toujours pas été adopté à Westminster, et le projet de loi C-53 dit par ailleurs que nous donnons notre assentiment au projet de loi déposé devant le Parlement britannique. J’imagine qu’on parle ici du libellé du projet de loi quand il a été déposé en première lecture. Je ne vois aucune autre interprétation possible. Comme vous le savez certainement, le projet de loi a été considérablement modifié après sa première lecture à la Chambre des communes britannique de Westminster. À quoi voulez-vous que nous donnions notre assentiment?

**M. Nicholson :** Comme je l’ai dit, nous donnons notre assentiment au principe voulant que les héritiers n’aient pas préséance sur les héritières et à celui voulant que les héritiers du trône puissent maintenant épouser des catholiques.

**La sénatrice Fraser :** Aux fins du compte rendu, j’aimerais parler de l’amendement en question. Le projet de loi initial, tel que présenté à Westminster, disait que si une personne qui doit obtenir l’accord de Sa Majesté avant de se marier ne l’obtient pas, ses descendants ne seront pas admissibles à la succession à la Couronne. L’amendement comprenait un article dans lequel on disait que les descendants d’un mariage interdit ne seraient pas admissibles à la succession à la Couronne. En d’autres mots, il pourrait y avoir des descendants d’un autre mariage autorisés à faire partie de la succession au trône parce que le souverain aurait autorisé cet autre mariage. Bref, cet article a une incidence directe sur les personnes qui font partie de l’ordre de succession pour être notre chef d’État. À quelle version voulez-vous que nous donnions notre assentiment?

**M. Nicholson :** Je vous demande de donner votre assentiment au principe que je viens de décrire. Je vais demander à M. Newman de l’expliquer plus en détail.

**Warren J. Newman, avocat général principal, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice Canada :** Avec plaisir. Le préambule du projet de loi C-53 énonce ce qui suit : Attendu que Sa Majesté « a fait déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi pour garantir que l’ordre de succession est déterminé indépendamment du sexe et pour mettre fin à l’incapacité de régner résultant du mariage à un catholique romain ». En d’autres mots, c’est le contexte qui nous occupe.

rather, to the alteration in the law touching the succession to the throne that is embodied in the bill — in other words, that principle.

That there may have been changes on the margin before the House of Commons does not change in any respect the principles of the bill to which this Parliament is assenting as a matter of convention.

**Senator Fraser:** We may differ on what “changes on the margin” may mean. It seems to me that this amendment actually has a direct effect on the line of succession. It is not uncommon even in the Royal Family for people to marry twice. The Prince of Wales has married twice. Princess Anne has married twice. If one of the Prince of Wales’ marriages had not been authorized by Her Majesty, any descendants of that marriage would not be authorized even under the second version, but under the first version of the bill, even Princes William and Harry would not be able to succeed to the Crown, nor will this baby that we all await with such pleasure, whom I hope will be a girl and become Queen one day.

I want to be sure that what we are doing here is what we want to do here and that we are not committing some kind of error. Our bill says we assent to this other bill, the changes affecting the law of succession to the throne in this other bill that is being passed by a sovereign Parliament of another country, which has every right to introduce whatever amendments it wishes to the bill.

**Mr. Newman:** There have been no fundamental changes to the principles of the bill. The principle of the bill was accepted at second reading. There has been a change on the margin. There have been no changes in the House of Lords. The bill has been reported out of committee with no amendments and is scheduled, as the minister said, for third reading.

The purpose of this bill, this Canadian legislation, is not to alter the law of succession but simply to assent to the principles in the U.K. bill, that is, that the common-law rule of male primogeniture will no longer apply to the law of succession to the throne, and that the disqualifications arising from marrying Roman Catholics, the disqualifications of heirs, will no longer be part of the law of the United Kingdom. This bill does not do more than that, and this bill does not assent to the U.K. bill; it assents to the alteration in the law as described in the preamble.

**Senator Fraser:** I know the chair will cut me off.

**Senator Batters:** Minister, thank you very much for appearing before us today. As a Catholic, I appreciate your opening up opportunities.

L’assentiment ne sera pas donné au projet de loi en soi, mais plutôt aux modifications apportées à la loi concernant la succession au trône contenues dans le projet de loi — en d’autres mots, à ce principe.

Les changements mineurs apportés à la Chambre des communes ne changent en rien les principes du projet de loi auxquels le Parlement donne son assentiment pour respecter la convention.

**La sénatrice Fraser :** Nous ne nous entendons peut-être pas sur la définition de « changements mineurs ». J’ai l’impression que cet amendement a une incidence directe sur l’ordre de succession. Il n’est pas rare que des membres de la famille royale se marient deux fois. Le prince de Galles s’est marié deux fois. La princesse Anne s’est mariée deux fois. Si Sa Majesté n’avait pas autorisé un des mariages du prince de Galles, même selon la deuxième version, les descendants de ce mariage ne seraient pas admissibles à la succession. Toutefois, selon la première version du projet de loi, même les princes William et Harry ne pourraient pas faire partie de l’ordre de succession à la Couronne, ni même le bébé que nous attendons avec tant de plaisir et qui, je l’espère, sera une fille qui deviendra un jour reine.

Je veux m’assurer que nous réalisons notre objectif et que nous ne commettons aucune erreur. Notre projet de loi dit que nous donnons notre assentiment à cet autre projet de loi, soit aux changements entourant la loi sur la succession au trône de ce projet de loi qui est en voie d’être adopté par un Parlement souverain étranger; d’ailleurs, il est en droit de proposer des amendements au projet de loi.

**M. Newman :** Aucun changement fondamental n’a été apporté aux principes du projet de loi. Le principe du projet de loi a été approuvé en deuxième lecture. On a apporté un changement mineur. Aucun changement n’a été apporté à la Chambre des lords. Le comité a renvoyé le projet de loi à la Chambre sans amendement et, comme le ministre l’a dit, la troisième lecture est déjà prévue.

L’objectif de notre projet de loi canadien n’est pas de modifier la loi sur la succession, mais simplement de donner notre assentiment au principe du projet de loi britannique, soit que la règle de common law de la primogéniture des hommes ne s’applique plus à la loi concernant la succession au trône et que l’admissibilité des héritiers qui épousent des catholiques ne fasse plus partie de la loi du Royaume-Uni. Le projet de loi ne fait rien de plus et ne donne pas son assentiment au projet de loi britannique; il donne son assentiment à la modification de la loi telle que décrite dans le préambule.

**La sénatrice Fraser :** Je sais que le président va m’interrompre.

**La sénatrice Batters :** Monsieur le ministre, merci énormément de comparaître devant nous aujourd’hui. En tant que catholique, je suis ravie que vous élargissiez les possibilités.

Bill C-53 gives its assent to the U.K. succession to the Crown bill that is, as we have just heard, currently before the U.K. Parliament. Is there an order pursuant to which these two legislative proposals have to be adopted? If so, which bill must be adopted first?

**Mr. Nicholson:** That is an interesting question. The United Kingdom has indicated that it will not proclaim into law, bring into law, any bill in this area, or that particular bill into force, until all realms, including Canada, have assented to the changes. The bill is proceeding and is at third reading in the House of Lords at the present time. That being said, when the bill is passed and receives Royal Assent, it will not be proclaimed into effect until all the Commonwealth countries for which the Queen is head of state have enacted or proceeded with the changes, so we will have this consistency and uniformity across the realms of which the Queen is the head of state.

**Joe Wild, Assistant Secretary to the Cabinet, Machinery of Government, Privy Council Office:** I wanted to add to what the minister said, just to note that part of what you are raising and part of what the senator raised previously is the purpose of why this act comes into force on a date to be fixed by order-in-council. It is so that we can be certain about what it is that ultimately happens with the U.K. bill when they have completed their process, and if there is some kind of issue, we still have a way out to deal with it. If for some reason after their third reading in the House of Lords they amended the actual principles that Mr. Newman was speaking of, if those were amended in a substantive way, we have a means of then dealing with that because we do not have to complete our assent by providing an actual bringing into force of this bill. We could revisit that issue if we needed to. All of this has been done in a way to maintain flexibility to deal with a proper sequencing once we have a bill that has passed through the parliamentary process in the U.K. that is ready to be brought into law, and then we will have a sequencing of events within the realms that are all passing laws — not just us, but Australia and New Zealand as well — to make sure we do all of this together in a coherent way so there is not a gap. We are all trying to build in the flexibility to do that.

**Senator Joyal:** Thank you, Mr. Minister, for your opening remarks. I concur with the remarks you have made. My first reaction when I heard them was why was it that the government did not allow you to make the same speech in the House of Commons so that our colleagues in the other place could have had the benefit of understanding how the constitutional monarchy works in Canada? I was surprised when I read the minutes of the House of Commons. You signified that Her Majesty or the Governor General concurs with the intent of the bill, but there was no debate on or not even an explanation of the bill.

Le projet de loi C-53 donne son assentiment au projet de loi britannique sur la succession à la Couronne qui est, comme on vient de le dire, actuellement à l'étude au Parlement britannique. Y a-t-il un ordre selon lequel ces deux textes législatifs doivent être adoptés? Le cas échéant, quel projet de loi doit être adopté en premier?

**M. Nicholson :** C'est une question intéressante. Le Royaume-Uni a indiqué qu'il ne promulguera ni n'édicterà de loi ou de projet de loi sur cette question ou ce projet de loi précis jusqu'à ce que tous les royaumes, y compris le Canada, n'aient pas donné leur assentiment aux modifications. Le projet de loi suit le processus et en est actuellement à sa troisième lecture à la Chambre des lords. Cela dit, quand le projet de loi sera adopté et recevra la sanction royale, il ne sera promulgué que lorsque tous les pays du Commonwealth dont la reine est la chef d'État auront mis en œuvre les modifications. Ainsi, il y aura une cohérence et une uniformité au sein de tous les royaumes dont la reine est la chef d'État.

**Joe Wild, secrétaire adjoint au Cabinet, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé :** J'aimerais ajouter quelque chose à ce que le ministre vient de dire : Votre question et la question précédente posée par la sénatrice portent en partie sur la raison pour laquelle cette loi va entrer en vigueur à une date qui sera déterminée par décret. Ce décret nous permettra de connaître le statut du projet de loi britannique une fois le processus terminé au Royaume-Uni et, si un problème se pose, nous pourrons le régler. Si, pour une raison ou une autre, ils modifient en troisième lecture à la Chambre des lords les principes dont M. Newman a parlé, et qu'ils le font de façon significative, nous aurons un moyen d'aborder la question parce que nous n'avons pas à terminer notre processus d'assentiment en faisant entrer ce projet de loi en vigueur. Nous pourrions réexaminer la question, au besoin. Le processus a été établi de sorte à appliquer un ordre approprié avec souplesse une fois que le projet de loi britannique aura franchi toutes les étapes du processus parlementaire et sera prêt à être adopté. Par la suite, tous les royaumes qui doivent adopter la loi — pas seulement nous, mais aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande — respecteront un ordre logique pour faire en sorte que nous appliquions le processus de façon cohérente et pour qu'il n'y ait pas de lacune. Nous essayons tous de faire preuve de souplesse pour que ce soit possible.

**Le sénateur Joyal :** Merci, monsieur le ministre, de votre déclaration liminaire. J'appuie ce que vous avez dit. En vous écoutant, ma première réaction a été de me demander pourquoi le gouvernement ne vous a pas permis de prononcer le même discours à la Chambre des communes, ce qui aurait permis à nos collègues dans l'autre enceinte de comprendre le fonctionnement de la monarchie constitutionnelle au Canada. J'ai été surpris quand j'ai lu le compte rendu des délibérations de la Chambre des communes. Vous avez dit que Sa Majesté ou le gouverneur général entérinent l'intention du projet de loi, mais il n'y a eu aucun débat sur le projet de loi et aucune explication n'a été fournie.

As you said in your remarks, the Crown is an institution vital and relevant to Canadians. As you know, there is a lot of misunderstanding about how the system works. I was surprised, as a matter of fact, that no minister of the government, neither you nor the Minister of Canadian Heritage, made any explanation of the substance of this bill and the significance for the Crown in Canada.

**Mr. Nicholson:** Regarding your opening remarks, Senator Joyal, you said you would have liked to have had some information or some insight into this. I would have thought there are probably very few people in this country who have as much insight into our Constitution and the role of the monarchy than you do yourself.

That being said, there was quite a bit of publicity. Quite frankly, the Minister of Heritage, my colleague Mr. Moore, did have a press conference with respect to this to ensure that all the details of this were put forward. I know my office worked with those who have made inquiries on this. Again, I am proud and pleased to have sponsored this bill in the House of Commons, and again this is part of that process.

I believe what we are doing here is very straightforward. I believe it is non-controversial. I think it is a modernizing of the rules as they relate to this area. Again, I feel it is straightforward, but I am pleased to hear that you look forward to my comments or speeches in all these different areas.

**Senator Joyal:** That is why I underline —

**Mr. Nicholson:** I am pleased you can learn from me and I have had the opportunity to learn from you in this area.

**Senator Joyal:** That is why I am insisting, minister, because it does not happen often that we both share the same approach on issues relating to the Constitution of Canada and its interpretation. That is why I would have welcomed you making a similar speech in the House of Commons, and I wish my colleagues in the other place would have had an opportunity to question, raise issues and express opinions.

**Mr. Nicholson:** I am sure that did not stop you from comments, views and opinions in this area that you have developed over the years.

**Senator Joyal:** My first question is in relation to the comments that have been made by constitutional professors. I quoted one yesterday when we had the benefit of hearing from witnesses. It was about the definition of the office of the Queen. You have alluded to it in your opening remarks, but there were questions that the bill might affect the definition or the substance of “the office of the Queen” as it is stated in section 41 of the Constitution Act, 1982.

You mentioned in your opening remarks that you are not of the opinion that there is any way that the office is affected. However, could you define for us what the concept of the office of the Queen, as stated in section 41, means to you, so that it will be clear that what we are doing is essentially constitutional?

Comme vous l’avez dit dans votre exposé, la Couronne est une institution essentielle et pertinente pour les Canadiens. Comme vous le savez, nombreux sont ceux qui ne comprennent pas bien comment le système fonctionne. En fait, j’ai été surpris qu’aucun ministre du gouvernement, ni vous ni le ministre du Patrimoine canadien, n’ait expliqué le fond du projet de loi et l’importance de la Couronne au Canada.

**M. Nicholson :** Sénateur Joyal, dans vos déclarations liminaires, vous avez indiqué que vous auriez aimé obtenir de plus amples renseignements sur cette question. J’aurais cru que très peu de gens au pays connaissent autant la Constitution et le rôle de la monarchie que vous-même.

Cela dit, on a fait beaucoup de promotion. En fait, le ministre du Patrimoine, mon collègue, M. Moore, a effectivement tenu une conférence de presse sur la question afin d’en expliquer tous les détails. Je sais également que mon bureau a répondu aux questions qui lui ont été posées à ce sujet. Je répète que je suis fier et ravi d’avoir parrainé ce projet de loi à la Chambre des communes, et cela fait partie du processus.

Je crois que notre approche est très simple, et non controversée. Selon moi, on cherche à moderniser les règles dans ce domaine. Je répète que je considère que le processus est assez simple, mais je suis ravi d’apprendre que vous êtes impatient d’entendre mes propos ou mes discours sur toutes ces questions.

**Le sénateur Joyal :** C’est pourquoi je souligne...

**M. Nicholson :** Je suis heureux que vous puissiez apprendre de moi, comme j’ai eu l’occasion d’apprendre de vous dans ce domaine.

**Le sénateur Joyal :** C’est pourquoi j’insiste, monsieur le ministre, sur le fait qu’il est plutôt rare que nous adoptions la même approche à l’égard de questions relevant de la Constitution du Canada et de son interprétation. C’est aussi pourquoi j’aurais voulu que vous teniez un discours semblable à la Chambre des communes, pour que mes collègues à l’autre endroit aient l’occasion de soulever des questions et d’exprimer leurs opinions.

**M. Nicholson :** Je suis convaincu que cela ne vous a pas empêché de formuler vos observations et d’émettre les avis et les opinions que vous vous êtes forgés au fil des années.

**Le sénateur Joyal :** Ma première question porte sur les propos des professeurs de droit constitutionnel. J’en ai cité un hier, alors que nous recevions des témoins. Il était question de la définition de la charge de la reine. Vous y avez fait allusion dans votre déclaration liminaire, et on se demandait si le projet de loi pouvait changer la définition ou la nature de « la charge de reine », telle qu’énoncée à l’article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Dans votre exposé liminaire, vous avez dit être d’avis que cette charge n’est aucunement touchée. Cependant, pourriez-vous nous donner votre interprétation de la définition de la charge de la reine, telle qu’énoncée à l’article 41, pour que nous sachions clairement que notre démarche est constitutionnelle?

**Mr. Nicholson:** The office of the Queen includes the sovereign's constitutional status, powers and rights in Canada. Again, I am of the opinion — and I trust you share it — that this bill does not alter or change those laws with respect to her powers and prerogatives. Her powers and prerogatives are set out in the Constitution of Canada. It has been well developed in this country, and I believe well understood for the most part.

Again, there is nothing in this particular legislation that alters that. That is the position that is consistent with our history and our Constitution, and it is the one I support.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, I would like to put another argument to you, which is the fact that the Constitution of Canada has defined various things in subsection 52(2), especially in the provisions and documents that are enumerated in the schedule, and especially Schedule Item 17, the Statute of Westminster. My reading of that section of the Constitution brings me to a conclusion that is further than the only matter of conventional substance of the Statute of Westminster once it is included in the Constitution of Canada, as long as the Statute of Westminster was not part of the Constitution of Canada, per se, as it is now with section 52, since 1982. The substance of the statute and I think the "whereas" of the bill are, in my opinion, illustrative of that. It is really on that basis now of our Constitution that the Parliament of Canada will have to assent to changes to the succession or to the royal style and titles; it is part now of the constitutionalized responsibilities of the Constitution of Canada to assent to that.

In my opinion, that is more than just a convention. As you know, a convention can be changed by another way of doing things; you could break away from a convention by acting differently. However, in my opinion, the Statute of Westminster, being now part of the Constitution of Canada, if we want to change that, we would have to legislate to change it.

To me, it is a more binding element and a definition of responsibility of the Parliament of Canada that is much more substantial than just a convention; that is, we act in a certain way for a certain period of time and we recognize that we are bound by that, but in fact nothing can prevent us from acting differently without having to change the legislation. That is the way the Supreme Court has defined what a convention is, as you know very well from the Secession Reference of 1998, especially.

That is why I wonder: What is the exact legal nature of the obligation we have under the Statute of Westminster to assent to the succession or to the royal style and titles?

**Mr. Nicholson:** Again, you made reference to the Statute of Westminster of 1931. Specifically, we are complying with what was in the preamble to it; that any changes with respect to touching the succession to the throne or the royal style shall require the assent of the parliaments of the dominions, as well as the Parliament of the United Kingdom.

**M. Nicholson :** La charge de la reine comprend le statut, les pouvoirs et les droits constitutionnels du souverain au Canada. Encore une fois, je suis d'avis — tout comme vous, sans nul doute — que ce projet de loi ne vient pas changer la législation à l'égard de ses pouvoirs et de ses prérogatives, lesquels sont établis dans la Constitution du Canada. Ce concept a été bien établi au Canada, et est généralement bien compris, à mon avis.

La mesure législative dont vous êtes saisis n'y changera rien. Cette position respecte notre histoire et notre Constitution, et j'y souscris.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, j'aimerais faire valoir un autre argument, à savoir que la Constitution du Canada stipule divers éléments au paragraphe 52(2), sur tous les dispositions et documents figurant à l'Annexe, plus précisément l'article 17 de l'Annexe, le Statut de Westminster. Mon interprétation de cet article de la Constitution m'amène à une conclusion qui va au-delà de la seule question de la nature conventionnelle du Statut de Westminster depuis son inclusion dans la Constitution du Canada, alors que le Statut de Westminster ne faisait pas partie de la Constitution du Canada en tant que tel, comme c'est le cas maintenant étant donné l'article 52, depuis 1982. À mon avis, la nature du statut et l'« attendu » du projet de loi le montrent bien. C'est vraiment dans ce contexte constitutionnel que le Parlement du Canada devra donner son assentiment aux modifications des règles sur la succession au trône et sur les titres royaux; cet assentiment fait maintenant partie des responsabilités prévues dans la Constitution du Canada.

À mon avis, c'est plus qu'une convention. Comme vous le savez, il suffit de procéder autrement pour modifier une convention; on peut déroger à une convention en agissant différemment. Cependant, selon moi, comme le Statut de Westminster fait maintenant partie de la Constitution du Canada, si on veut le changer, il faut le faire par l'entremise de mesures législatives.

Je considère qu'il s'agit d'une définition des responsabilités du Parlement du Canada beaucoup plus contraignante et importante qu'une simple convention, qui consiste à respecter une certaine façon de fonctionner pendant un certain temps, mais rien ne peut nous empêcher d'agir différemment sans avoir à changer la loi. C'est ainsi que la Cour suprême a défini une convention, comme vous le savez très bien, dans le Renvoi sur la sécession de 1998, tout particulièrement.

C'est pourquoi je me demande qu'elle est la nature juridique exacte de notre obligation, en vertu du Statut de Westminster, de donner notre assentiment aux modifications aux règles concernant la succession au trône et les titres royaux.

**M. Nicholson :** Encore une fois, vous faites référence au Statut de Westminster de 1931. Nous en respectons le préambule, qui prévoit que toute modification aux règles concernant la succession au trône et les titres royaux soit assujettie à l'assentiment des parlements des dominions, comme à celui du Parlement du Royaume-Uni.

Inasmuch as we are not changing any of the provisions of the Statute of Westminster, all we are saying, in compliance with the preamble, is that we are doing as the preamble has suggested. That is what took place after the abdication bill that went before Parliament in 1937, or the change of royal style with respect to King George VI and indeed after Queen Elizabeth ascended to the throne. It is consistent with those changes.

Again, it does not change anything to do with the office, the powers and prerogatives of the head of state. With the preamble to the Statute of Westminster, this bill is in compliance with this; any change in that area, not with respect to the substance of what the head of state does, but any change with respect to the style or the succession would go in terms of a piece of legislation. That is what we have done here. It is nothing to do with changing the office but is in compliance with the preamble.

**Mr. Newman:** I would just add that, as the senator and the minister have both pointed out, the Statute of Westminster is a part of the Constitution of Canada. It is in the list of statutes and orders that form part of the Constitution of Canada, scheduled to the Constitution Act, 1982. The preamble is therefore also part of the Constitution of Canada, as is the preamble of the Constitution Act, 1867, and “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom” and “under the Crown of the United Kingdom” do we find ourselves.

However, a preamble, according to our courts, has no enacting force in and of itself. It is not a provision of the Constitution; it is a recital that gives rise to the provisions. In fact, in regard to this particular recital, it was thought appropriate simply to set it out by way of preamble. It is said to be “meet and proper”; that is, it is “à propos, opportun ou expédient” to set this requirement out by way of preamble, because it embodied a constitutional convention arrived at the Imperial Conference and through the Balfour Declaration of 1926.

It was not thought that this particular statement of the preamble had to be followed in a provision of the Statute of Westminster such as section 4, which has since been repealed. It is part of the Constitution but it remains —

[*Translation*]

— stated in the preamble. It is very important; it contains a very important constitutional convention. Nevertheless, it is not a constitutional provision.

[*English*]

**Senator McIntyre:** Thank you, Mr. Minister, for your presentation.

I want to go back to the preamble, which contains four recitals. I also note that the bill makes no reference to section 4 of the Statute of Westminster, and you have probably answered this question already. What is the reason for this? As I understand,

Puisque nous ne modifions aucune des dispositions du Statut de Westminster, nous ne faisons qu’agir en conformité avec son préambule. C’est ce qui a été fait pour le projet de loi d’abdication qui a été déposé au Parlement en 1937, ou le changement des titres royaux à l’égard du roi George VI, puis après que la reine Elizabeth accéda au trône. Les modifications sont conformes à ces changements.

On ne change en rien la charge, les pouvoirs et les prérogatives du chef d’État. Le projet de loi est conforme au préambule du Statut de Westminster, qui prévoit que, non pas les changements à la nature de la charge du chef d’État, mais les changements à la succession au trône ou aux titres royaux doivent être apportés par l’entremise d’une mesure législative. C’est ce que nous avons fait ici. En conformité avec le préambule, on ne change en rien la charge de la reine.

**M. Newman :** J’aimerais ajouter que, comme le sénateur et le ministre l’ont fait remarquer, le Statut de Westminster fait partie de la Constitution du Canada. Il figure dans la liste des droits et des décrets qui font partie de la Constitution du Canada, à l’annexe de la Loi constitutionnelle de 1982. Le préambule fait par conséquent également partie de la Constitution du Canada, tout comme celui de la Loi constitutionnelle de 1867, et nous nous retrouvons effectivement avec « une Constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » et « sous la Couronne du Royaume-Uni ».

Cependant, d’après nos tribunaux, un préambule n’a aucune force de loi en soi. Il ne s’agit pas d’une disposition de la Constitution; il comprend plutôt les attendus qui précèdent les dispositions. En fait, en l’espèce, on a considéré qu’il suffisait de l’indiquer dans le préambule. On dit qu’il est « à propos, opportun ou expédient », c’est-à-dire « meet and proper », d’établir cette condition dans le préambule, puisqu’il constitue une convention constitutionnelle conclue à la conférence impériale et par l’entremise de la Déclaration de Balfour de 1926.

On n’a pas cru bon de reprendre cet énoncé du préambule dans le Statut de Westminster, comme l’article 4, qui a depuis été abrogé. Il fait partie de la Constitution, mais il reste...

[*Français*]

... énoncé dans le préambule. C’est très important, cela renferme une convention constitutionnelle très importante. Il n’en reste pas moins que ce n’est pas une disposition constitutionnelle.

[*Traduction*]

**Le sénateur McIntyre :** Merci, monsieur le ministre, de votre exposé.

J’aimerais revenir au préambule, qui comprend les quatre attendus. Je souhaiterais en outre faire remarquer que le projet de loi ne fait aucunement référence à l’article 4 du Statut de Westminster, et vous avez déjà probablement répondu à cette

section 4 of the Statute of Westminster was repealed in 1982 with the patriation of the Constitution, and that is why we make no reference to it in Bill C-53.

**Mr. Nicholson:** That is correct, Senator McIntyre.

**Senator McIntyre:** I understand that there was no debate on this in the House of Commons, but are you aware of any opposition to the U.K. Crown bill in the other countries of the Commonwealth?

**Mr. Nicholson:** Some of the Commonwealth countries are assenting to this by tabling a letter with the Governor General. Again, I do not get into the procedures of the other countries. There are ongoing discussions within each country. As I pointed out in my opening remarks, all of the realms of which the Queen is head of state have agreed to this. We are all taking it back to our respective parliaments and moving forward on it.

In many regards this is a fascinating debate, certainly one that people studying political science would love to look at. It is very interesting for those of us who follow these issues and delve into them. That being said, we accept the word that we have received from the other realms that they are all in favour of this. They are all moving forward, but there are slightly different procedures. It is a little different in Australia than it is in New Zealand and the other countries for which the Queen is head of state. Everyone is moving in the same direction and I am completely confident that they will all come on board in time.

**Senator Jaffer:** Thank you, minister, for being here and making so much time available to us.

You have talked about Australia and New Zealand and have said that since that is not where your work is, you are not following them. However, are they also proceeding with legislation before the British Parliament has finished their deliberations?

**Mr. Nicholson:** Again, there are slightly different situations. New Zealand, as you know, is a unitary state and Australia is a federal state. That being said, Australia has taken the position that the federal parliament will enact the necessary changes. In New Zealand there is no discussion with respect to any other government because of its unitary status.

That being said, each country, including Canada, has slightly different constitutional developments, rules and procedures. Again, it is not exactly the same, but the result is going to be the same. Those two countries, and indeed the other countries in the Commonwealth of whom the Queen is head of state, have indicated they will move forward.

**Senator Jaffer:** Have they?

**Mr. Nicholson:** My understanding is that they are all looking at this and that it is progressing well.

**Senator Jaffer:** Is it before their parliaments as well?

question, mais quelle en est la raison? Si je comprends bien, l'article 4 du Statut de Westminster a été abrogé en 1982 avec le rapatriement de la Constitution, et c'est la raison pour laquelle on n'y fait pas référence dans le projet de loi C-53.

**M. Nicholson :** C'est exact, sénateur McIntyre.

**Le sénateur McIntyre :** Je crois savoir qu'il n'y a eu aucun débat sur ce projet de loi à la Chambre des communes, mais savez-vous si, dans d'autres pays du Commonwealth, on s'est opposé à ce projet de loi britannique sur la succession au trône?

**M. Nicholson :** Certains des pays du Commonwealth donnent leur assentiment à ce projet de loi en adressant une lettre au gouverneur général. Je ne veux pas commencer à discuter des procédures des autres pays. Des discussions sont en cours dans chacun d'entre eux. Comme je l'ai signalé dans ma déclaration, tous les royaumes dont la reine est le chef d'État ont convenu d'apporter cette modification. Nous la présentons tous à nos parlements respectifs et y donnons suite.

Il s'agit d'un débat fascinant à bien des égards, dont les amateurs de sciences politiques raffoleraient. C'est très intéressant pour ceux d'entre nous qui suivent et étudient à fond ces dossiers. Cela dit, nous reconnaissons que les autres royaumes ont dit être tous en faveur de cette initiative. Ils vont tous de l'avant, mais les procédures sont légèrement différentes. Ce n'est pas tout à fait la même chose en Australie qu'en Nouvelle-Zélande, ainsi que dans les autres pays dont la reine est le chef d'État. Cependant, ils vont tous dans la même direction, et je suis tout à fait convaincu qu'ils finiront tous par prendre les mesures nécessaires.

**La sénatrice Jaffer :** Merci, monsieur le ministre, d'être ici et de nous accorder autant de temps.

Vous avez parlé de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, mais vous avez indiqué que puisque cela ne relève pas de vous, vous ne suivez pas ce qui se passe dans ces pays. Mais travaillent-ils également à l'adoption d'une mesure législative avant que le Parlement britannique n'ait terminé ses délibérations?

**M. Nicholson :** Je le répète, la situation n'est pas la même. Comme vous le savez, la Nouvelle-Zélande est un État unitaire, et l'Australie, une fédération. Cela étant dit, le Parlement fédéral de l'Australie adoptera les modifications nécessaires. En Nouvelle-Zélande, il n'est question d'aucune discussion avec les autres paliers de gouvernements puisqu'il s'agit d'un État unitaire.

Or, chaque pays, y compris le Canada, a une évolution, des règles et des procédures constitutionnelles légèrement différentes. Le processus n'est pas exactement le même, mais le résultat, oui. Ces deux pays, et les autres pays du Commonwealth dont la reine est le chef d'État, ont indiqué qu'ils iront de l'avant avec ces modifications.

**La sénatrice Jaffer :** Vraiment?

**M. Nicholson :** Je crois comprendre qu'ils étudient tous la question et que les choses avancent bien.

**La sénatrice Jaffer :** Est-ce que leurs parlements en sont saisis également?

**Mr. Nicholson:** It is. The matter is before the New Zealand Parliament. New Zealand, of course, is a unitary state with a unicameral parliament. They are all moving forward on this. As I indicated, in Britain it is at third reading stage in the House of Lords.

**Senator Jaffer:** When we constituted our Charter of Rights and Freedoms a few years ago, there was a three-year gap to ensure the equality of men and women in our legislation. I am sure that in looking at this legislation you have again looked at our legislation. Does all our legislation treat women, men and children equally? Have you looked at that recently?

**Mr. Nicholson:** That is a broader question than the one before us, but that is a principle that has been applied. I remember very well all the changes to federal legislation that were made in 1984 and 1985. I am sure that Senator Baker remembers those years as well. There was quite a bit of legislation enacted to ensure that all Canadian laws were in compliance with the Charter. The Department of Justice was given the lead responsibility in this area.

We are careful on all pieces of federal legislation, Senator Jaffer, to ensure that everyone is treated fairly and equally. That is as it should be. The bill before you today is consistent with that principle of treating men and women equally.

**Senator Buth:** Thank you for being here today. We are very pleased to see the changes that are being presented in Bill C-53.

We heard from a couple of witnesses last night, including one from the Canadian Royal Heritage Trust who commented that passing Bill C-53 would essentially be a courtesy. He also recommended that we would need to look at further domestic action. He said that we would have to consider amending the 1937 Succession to the Throne Act. Could you comment on that?

**Mr. Nicholson:** That is not the advice I have been given. I know that a number of groups and organizations have taken an interest in this, including the Monarchist League of Canada. I have been very pleased that the feedback I have received has indicated that people are supportive of this. My analysis of this and my discussions with my officials lead me to believe that no changes need to be made to the Succession to the Throne Act of 1937.

**Senator Rivest:** My question also relates to other countries of the Commonwealth.

**Mr. Nicholson:** Again, the Succession to the Throne Act of 1937 was very specific relating to what had taken place at that time, the intention of King Edward VIII to abdicate the throne. I

**M. Nicholson :** Oui. Le Parlement de la Nouvelle-Zélande en est saisi. Évidemment, la Nouvelle-Zélande est un État unitaire avec un Parlement à Chambre unique. Le pays va de l'avant avec cette initiative. Comme je l'ai déjà indiqué, en Grande-Bretagne, le projet de loi en est à l'étape de la troisième lecture à la Chambre des lords.

**La sénatrice Jaffer :** Lorsque nous avons adopté notre Charte des droits et libertés il y a quelques années, un délai de trois ans a été accordé pour garantir l'égalité entre les hommes et les femmes dans notre législation. Je suis certaine qu'en étudiant cette mesure législative, vous avez passé en revue le reste de nos lois. Est-ce que toutes nos lois traitent les hommes, les femmes et les enfants de façon égale? Vous êtes-vous penché sur la question récemment?

**M. Nicholson :** C'est une question beaucoup plus générale que celle dont nous sommes saisis, mais c'est un principe que nous appliquons. Je me souviens très bien de tous les changements qui ont été apportés aux lois fédérales en 1984 et en 1985. Je suis convaincu que le sénateur Baker s'en souvient tout aussi bien. De nombreuses mesures législatives ont été adoptées pour veiller à ce que les lois canadiennes respectent la Charte. C'est le ministère de la Justice qui en était le principal responsable.

Sénatrice Jaffer, pour toutes les mesures législatives fédérales, nous veillons à ce que tout le monde soit traité de façon juste et égale, comme il se doit. Le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui respecte ce principe d'égalité entre les hommes et les femmes.

**La sénatrice Buth :** Merci d'être ici aujourd'hui. Nous sommes ravis de voir les changements qui sont présentés dans le projet de loi C-53.

Nous avons entendu quelques témoins hier soir, dont un représentant de la Fondation du patrimoine royal du Canada qui a déclaré que l'adoption du projet de loi C-53 ne serait ni plus ni moins qu'une mesure de courtoisie. Le représentant de la fondation a également laissé entendre qu'il faudrait envisager d'autres mesures à l'échelle nationale. Il a dit qu'il faudra envisager de modifier la Loi sur la succession au trône de 1937. Qu'en pensez-vous?

**M. Nicholson :** Ce n'est pas le conseil que j'ai reçu. Je sais qu'un certain nombre de groupes et d'organisations se sont intéressés à la question, y compris la Ligue monarchiste du Canada. Je suis heureux de voir que les observations que j'ai reçues montrent que les gens appuient cette initiative. Mon analyse de la situation et mes discussions avec mes fonctionnaires me poussent à croire qu'aucun changement n'a besoin d'être apporté à la Loi sur la succession au trône de 1937.

**Le sénateur Rivest :** Ma question porte également sur les autres pays du Commonwealth.

**M. Nicholson :** La Loi sur la succession au trône de 1937 avait un objectif bien précis, étant donné la situation à l'époque, à savoir l'intention du roi Édouard VIII d'abdiquer le trône. Je

believe it was a step forward that Canada and other Commonwealth countries were asked to assent to and cooperate with those changes.

I said in my opening remarks that in dealing with this issue we looked back at what took place in 1937 and what took place with respect to the change of the royal titles of King George VI and Queen Elizabeth II after she ascended to the throne. I believe that the bill before you is quite consistent with that. It is just part of the ongoing development of Canada's association with the monarchy. It is an important one and it makes a lot of sense, as did the others.

**Senator Fraser:** I want to return to a question I raised earlier. I will try to be clearer because I do not think you quite understood the import of my question. It comes down to the fact that our bill asks us to give assent to a bill laid before the United Kingdom Parliament. I take that to mean the bill in its form at first reading in the United Kingdom Parliament. Are we assenting, therefore, to the bill in the form it had at first reading, or do you take "laid before" to include passage and adoption — the bill in its final form?

**Mr. Nicholson:** I will get Mr. Newman to perhaps elaborate on that. This bill before you is asking you to assent to the principles —

**Senator Fraser:** No, it says the "alteration in the law." The operative clause is "alteration in the law."

**Mr. Nicholson:** For that bill specifically, with respect to laws within the United Kingdom, what we are assenting to, in this country, is the principle behind that bill, which is changes to the succession to the throne. Mr. Newman, if there is anything you can do to help clarify this for Senator Fraser, that would be great.

**Mr. Newman:** Section 2, Senator Fraser, does refer to the alteration in the law. It does refer to the alteration in the law touching the succession to the throne as set out in the U.K. bill that is laid before the United Kingdom Parliament. The Department of Justice even prepared, for information purposes, a bilingual version of the U.K. bill, as it stood on January 30, 2013. That was tabled.

It is, in a sense, an ambulatory reference. It is not a true incorporation by reference in the sense that it does not make the U.K. law part of Canadian law. It is for information purposes. What is Parliament assenting to? Parliament is assenting to alterations in the law touching the succession to the throne that are embodied in the U.K. legislation. It does not go into detail. The preamble gives ample context to what Parliament is assenting to. It is notorious, in terms of being on the record, that the purpose of this bill is to signify the Parliament of Canada's assent, as a matter of constitutional convention, following the precedents and the preamble of the Statute of Westminster, to the alterations in the law so that, henceforth, the rule of male predominance will

crois que c'était un progrès, et on a demandé l'assentiment et la coopération du Canada et des autres pays du Commonwealth.

J'ai dit dans ma déclaration que, en l'espèce, nous avons étudié ce qui s'était déroulé en 1937, de même que ce qui s'est passé concernant le changement des titres royaux du roi Georges VI et de la reine Elizabeth II après qu'elle a accédé au trône. Je pense que le projet de loi dont vous êtes saisi est conforme à ces changements. Cela fait partie de l'évolution constante de la relation du Canada avec la monarchie. Il s'agit d'un changement important plein de bon sens, comme les autres.

**La sénatrice Fraser :** J'aimerais revenir sur une question que j'ai posée plus tôt. J'essaierai d'être plus claire, parce que je ne crois pas que vous en ayez bien compris le sens. Notre projet de loi nous demande de donner notre assentiment à un projet de loi déposé au Parlement du Royaume-Uni. J'imagine qu'on entend par là le projet tel que présenté en première lecture au Parlement du Royaume-Uni. Donnons-nous alors notre assentiment au projet de loi tel qu'il a été présenté en première lecture, ou considérez-vous que l'expression « déposé au » comprend l'adoption du projet de loi, et donc sa version finale?

**M. Nicholson :** Je vais demander à M. Newman de nous en dire un peu plus là-dessus. Le projet de loi dont vous êtes saisis vous demande d'entériner les principes...

**La sénatrice Fraser :** Non, il dit les « modifications apportées à la loi ». L'élément essentiel est « modifications apportées à la loi ».

**M. Nicholson :** Pour ce projet de loi plus précisément, en ce qui a trait aux lois du Royaume-Uni, ce à quoi nous donnons notre assentiment, dans notre pays, c'est le principe qui sous-tend le projet de loi, à savoir les changements à la succession au trône. Monsieur Newman, s'il y a autre chose que vous désirez éclaircir pour la sénatrice Fraser, ce serait excellent.

**M. Newman :** L'article 2, madame la sénatrice Fraser, fait allusion aux modifications apportées à la loi. Il mentionne les modifications apportées à la Loi concernant la succession au trône, énoncées dans le projet de loi du Royaume-Uni qui est déposé au Parlement du Royaume-Uni. Le ministère de la Justice a même préparé, à titre d'information, une version bilingue du projet de loi du Royaume-Uni dans sa forme du 30 janvier 2013. Cela a été déposé.

Il s'agit en quelque sorte d'un renvoi évolutif. Ce n'est pas une véritable incorporation par renvoi, dans la mesure où elle ne vise pas à inclure une loi du Royaume-Uni au sein du droit canadien. C'est à titre d'information. À quoi le Parlement donne-t-il son assentiment? Le Parlement donne son assentiment aux modifications apportées à la Loi concernant la succession au trône qui sont énoncées dans le projet de loi du Royaume-Uni. Il n'entre pas dans les détails. Le préambule fournit amplement d'explications sur ce que le Parlement est appelé à entériner. Je tiens à signaler qu'il est bien connu que l'objectif du projet de loi est d'indiquer l'assentiment du Parlement du Canada, à titre de convention constitutionnelle, en se fondant sur les précédents et le

no longer apply to the succession to the throne and elder daughters will succeed over their younger brothers. That is all the bill purports to do.

**Senator Fraser:** I do not think I am going to get an answer, chair. Thank you very much.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, for the record, could you tell us whether the Government of Canada has received any expression of interest on the part of provinces in relation to the adoption of this bill?

**Mr. Nicholson:** My officials say no, and it is our position that it is within the purview of the federal Parliament to enact this legislation.

**Senator Joyal:** I am not contesting that. I just want to be sure that it is on the record for the sake of future discussions or initiatives that might come forward.

**Mr. Nicholson:** It can be on the record. That is the advice I have been given.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, there are those who think that the government should, instead of just expressing an assent to the bill, adopt the same bill that Westminster will be adopting, we hope, in relation to those changes. What is your main legal answer to that argument?

**Mr. Nicholson:** Again, senator, when we had a look at this — and, as you know, it stemmed from the agreement that took place in October 2011 — it seemed that it was consistent with what has taken place in the past and that it was an appropriate way to proceed. It seemed to be a good way to move forward on this, to make progress in this area, and we have acted in accordance with that.

I do not know whether my colleagues have any further comments on that. Mr. Newman?

**Mr. Newman:** The position in Canada is that there is no need to proceed to an exercise that would have the Canadian Parliament enacting provisions such as that the Royal Marriages Act of 1772, insofar as it applies to Canada, is hereby repealed. We do not think that that is the direction that this legislation should go. It was certainly not the case in 1937 that it was thought necessary, for example, to amend the Act of Settlement of 1700 in Canada. Those are British laws, and we have left it to the British Parliament to amend the legislation. The constitutional rule here is a fundamental one. The sovereign of the United Kingdom is the sovereign of Canada, and the sovereign of the United Kingdom is determined by the law of the United Kingdom.

**The Chair:** Well done.

préambule du Statut de Westminster, aux changements apportés à la loi pour que, dorénavant, la règle de prédominance masculine ne s'applique plus à la succession au trône et pour que les filles aînées puissent prendre la succession avant leurs frères cadets. Telle est l'intention du projet de loi.

**La sénatrice Fraser :** Je ne pense pas que je vais obtenir une réponse, monsieur le président. Merci beaucoup.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, aux fins du compte rendu, pourriez-vous nous dire si le gouvernement du Canada a reçu des manifestations d'intérêt de la part des provinces en ce qui a trait à l'adoption du projet de loi?

**M. Nicholson :** Les représentants de mon ministère disent que non, et nous estimons qu'il incombe au Parlement fédéral d'adopter cette loi.

**Le sénateur Joyal :** Je ne remets pas cela en question. Je veux simplement m'assurer que cela figure au compte rendu pour nos discussions à venir ou pour les initiatives qui pourraient être prises.

**M. Nicholson :** Cela peut être inscrit au compte rendu. C'est le conseil qu'on m'a donné.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, certains pensent que le gouvernement devrait, au lieu d'exprimer uniquement son assentiment au projet de loi, adopter le même projet de loi que Westminster va adopter, nous l'espérons, par rapport à ces changements. Comment répondriez-vous à cela d'un point de vue juridique?

**M. Nicholson :** Une fois de plus, sénateur, lorsque nous avons examiné la question — et comme vous le savez, cela découle d'une entente conclue en octobre 2011 —, il nous a semblé que c'était conforme à ce qui s'était fait auparavant et que c'était la voie appropriée à suivre. Il nous a semblé que c'était une bonne façon de procéder et de progresser dans ce domaine, et nous avons agi en conséquence.

Je ne sais pas si mes collègues ont autre chose à ajouter. Monsieur Newman?

**M. Newman :** Le Canada estime qu'il n'est pas nécessaire d'entamer un exercice dans le cadre duquel le Parlement canadien adopterait des dispositions telles que celles du Royal Marriages Act de 1772, dans la mesure où cette loi s'applique au Canada, qui est ainsi abrogée. Nous ne pensons pas que c'est l'orientation que le projet de loi devrait suivre. Ce n'était pas certainement pas le cas en 1937, où l'on a jugé nécessaire, par exemple, de modifier l'Acte d'établissement de 1700 au Canada. Il s'agit là de lois britanniques, et nous laissons au Parlement britannique le soin de modifier ces lois. La règle constitutionnelle ici est fondamentale. Le souverain du Royaume-Uni est également le souverain du Canada et le souverain du Royaume-Uni est déterminé par la loi du Royaume-Uni.

**Le président :** Très bien.

I remind committee members that the minister will now move to Bill C-55. We are back and forth this morning. The minister and his officials will be with us until noon to deal with Bill C-55. Following that, Mr. Wild and Mr. Newman will remain if there are further questions on Bill C-53.

Minister, I ask you to proceed with your opening statement on Bill C-55.

**Mr. Nicholson:** Thank you again, Mr. Chair, for this opportunity to appear before you as you begin your study of Bill C-55, the response to the Supreme Court of Canada decision in the *R. v. Tse* act. The Supreme Court, in that case, found that there exists a justifiable constitutional imperative for a wiretap power, without prior judicial authorization, in exceptional circumstances. It held, however, that section 184.4 of the Criminal Code, which allows for the interception of private communications in such circumstances, was constitutionally deficient as drafted.

Bill C-55 responds to this decision by proposing the following: notification to persons whose private communications have been intercepted under section 184.4; public reporting, both federally and provincially, on the use of 184.4; and restriction of the use of 184.4 to police officers and to offences listed in section 183 of the Criminal Code.

As you know, the Supreme Court of Canada gave the government until April 13, 2013, to amend section 184.4 of the Criminal Code to address the constitutional defect of the provision, which is why it is essential that we move forward on this legislation as expeditiously as possible.

If the legislation is not enacted by April 13, the police will no longer have the ability to use section 184.4 of the Criminal Code to respond to high-risk situations and to protect the safety of Canadians.

Before further explaining the modifications proposed in Bill C-55, let me refer to two situations in which this section of the Criminal Code is likely to be used. In the *R. v. Tse* case, police relied on section 184.4 to respond quickly with a wiretap in a kidnapping case where family members were getting calls from the kidnapped victim asking them to provide his kidnappers with ransom.

In another case in Ontario, the police were investigating murder through drive-by shootings and trying to prevent additional murders. These two examples provide concrete evidence as to why police need to continue to be able to intercept private communications without a judicial authorization in critical situations, in order to prevent tragedies from occurring. This exceptional authority is only meant to be used in extremely pressing and urgent situations where every minute counts.

Je désire rappeler aux membres du comité que le ministre va maintenant passer au projet de loi C-55. Nous sautons d'un sujet à l'autre ce matin. Le ministre et les représentants de son ministère seront des nôtres jusqu'à midi pour traiter du projet de loi C-55. Après quoi, MM. Wild et Newman resteront avec nous au cas où il y aurait des questions supplémentaires sur le projet de loi C-53.

Monsieur le ministre, je vous demande de faire votre déclaration liminaire sur le projet de loi C-55.

**M. Nicholson :** Merci encore, monsieur le président, de cette occasion de comparaître devant votre comité alors que vous entamez votre étude du projet de loi C-55, qui donne suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Tse*. La Cour suprême du Canada, dans cette affaire, a conclu qu'il existait un impératif constitutionnel qui justifiait l'existence d'un pouvoir d'intercepter les communications sans autorisation judiciaire préalable dans des circonstances exceptionnelles. Cependant, elle a conclu que l'article 184.4 du Code criminel, qui permet l'interception de communications privées dans de telles circonstances, comportait des lacunes sur le plan constitutionnel tel que rédigé.

Le projet de loi C-55 répond à cette décision en proposant d'aviser les personnes dont les communications privées ont été interceptées en vertu de l'article 184.4, de présenter des rapports publics sur l'utilisation de l'article 184.4, aussi bien à l'échelle fédérale que provinciale, et de limiter le recours à l'article 184.4 aux agents de police et aux infractions visées à l'article 183 du Code criminel.

Comme vous le savez, la Cour suprême du Canada a donné au gouvernement jusqu'au 13 avril 2013 pour modifier l'article 184.4 du Code criminel pour corriger la lacune sur le plan constitutionnel qu'il comporte. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de faire adopter le projet de loi le plus rapidement possible.

Si le projet de loi n'est pas adopté d'ici le 13 avril, la police ne sera plus en mesure d'utiliser l'article 184.4 du Code criminel pour intervenir lors de situations comportant de grands risques et pour garantir la sécurité des Canadiens.

Avant de vous expliquer un peu plus les modifications proposées dans le projet de loi C-55, permettez-moi de mentionner deux situations dans lesquelles cet article du Code criminel serait probablement utilisé. Dans l'affaire *R. c. Tse*, la police s'est servie de l'article 184.4 pour répondre rapidement en installant une table d'écoute dans un cas d'enlèvement, où les membres de la famille recevaient des appels de la victime qui leur demandait de verser à son ravisseur une rançon.

Dans un autre cas en Ontario, la police faisait enquête sur un meurtre dans un cas de fusillade au volant et essayait de prévenir d'autres assassinats. Ces deux exemples démontrent concrètement pourquoi la police doit pouvoir continuer à intercepter les communications privées sans autorisation judiciaire dans des situations critiques pour prévenir des tragédies. Ce pouvoir exceptionnel ne doit être utilisé que dans des cas extrêmes et des situations urgentes, où chaque minute compte.

Let me say a few words about the government's response to the *R. v. Tse* decision. In its reasons, Supreme Court of Canada found that the addition of after-the-fact notification to persons with private communications that have been intercepted would make the provision constitutionally compliant. Bill C-55 proposes to add this accountability safeguard to section 184.4 by requiring that notice be given to those persons within 90 days of the wiretap, unless a judge authorizes an extension.

Bill C-55 also proposes to add a reporting requirement when section 184.4 of the Criminal Code is used by the police. This requirement would be added to the other annual reporting requirements imposed upon the federal Minister of Public Safety and provincial attorneys general concerning the use of wiretaps.

While this requirement was not seen as essential by the Supreme Court of Canada for constitutional compliance, the government believes that such a measure would be beneficial as it enhances transparency and scrutiny of this exceptional power through increased public knowledge of its use.

The bill also proposes to restrict the availability of section 184.4 powers to police officers instead of peace officers. This new approach would allow police officers to intercept private communications without judicial authorization only in situations of imminent harm. It would narrow the provision so as to no longer include peace officers such as mayors, Reeves and fishery guardians.

Presently, section 184.4 can be used to investigate any unlawful act. The bill before you today proposes to limit the use of section 184.4 to offences listed in section 183 of the Criminal Code. I should point out that limiting the authority to use this power to offences was not required by the Supreme Court of Canada. However, in doing so, Bill C-55 would harmonize section 184.4 with the other wiretap provisions in the Criminal Code, which are already limited to section 183 offences.

Although the amendments I just described are additional safeguards and limitations to the use of section 184.4 of the Criminal Code, those limitations are not the only restrictions on the use of this exceptional authority to wiretap without prior judicial authorization.

Section 184 of the Criminal Code already provides that the police can wiretap only where the situation is too urgent to obtain a judicial authorization to intercept private communications. In addition, the police need to believe on reasonable grounds that the wiretap is immediately necessary to prevent serious harm to any person or property.

Permettez-moi de dire quelques mots sur la réponse du gouvernement à la décision rendue dans l'affaire *R. c. Tse*. Dans les motifs qu'elle a invoqués, la Cour suprême du Canada a indiqué que le fait d'ajouter une exigence visant à aviser subséquemment les personnes dont les communications privées ont été interceptées rendrait la disposition conforme sur le plan constitutionnel. Le projet de loi C-55 propose d'ajouter une mesure de reddition de comptes à l'article 184.4 en exigeant d'aviser ces personnes dans les 90 jours suivant la mise sur écoute, à moins qu'un juge n'autorise une prolongation.

Le projet de loi C-55 propose également d'ajouter l'obligation de faire rapport lorsque la police a recours à l'article 184.4 du Code criminel. Cette obligation serait ajoutée aux autres obligations de faire rapport chaque année qui sont imposées au ministre fédéral de la Sécurité publique et au procureur général de chaque province relativement au recours à l'écoute électronique.

Bien que cette exigence n'ait pas semblé essentielle à la Cour suprême du Canada pour la conformité constitutionnelle, le gouvernement estime qu'une telle mesure serait positive, puisqu'elle rehausse la transparence et la surveillance de ce pouvoir exceptionnel en permettant au public d'être plus au courant de son utilisation.

Le projet de loi propose également de restreindre la catégorie de personnes pouvant avoir recours aux pouvoirs conférés par l'article 184.4 en la limitant aux policiers plutôt qu'aux agents de la paix. Cette nouvelle approche permettrait aux policiers d'intercepter des communications privées sans autorisation judiciaire uniquement dans des situations de préjudice imminent. Cela restreindrait la catégorie de manière à ne plus y inclure les agents de la paix tels que les maires, les préfets et les gardes-pêche.

À l'heure actuelle, l'article 184.4 peut être utilisé pour enquêter sur un acte illicite. Le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui propose de limiter l'utilisation de l'article 184.4 aux infractions visées à l'article 183 du Code criminel. J'aimerais vous faire remarquer que restreindre ce pouvoir aux infractions n'était pas une exigence de la Cour suprême du Canada. Toutefois, ce faisant, le projet de loi C-55 harmoniserait l'article 184.4 aux autres dispositions concernant l'écoute électronique du Code criminel, lesquelles sont déjà limitées aux infractions visées à l'article 183.

Bien que les modifications que je viens de décrire constituent des protections et des restrictions additionnelles dans le cadre de l'article 184.4 du Code criminel, ce ne sont pas là les seules restrictions applicables à ce pouvoir exceptionnel en matière d'écoute électronique sans autorisation judiciaire préalable.

L'article 184 du Code criminel permet déjà aux policiers d'intercepter des communications uniquement lorsque la situation est trop urgente pour obtenir une autorisation judiciaire. La police doit également avoir des motifs raisonnables de croire que l'écoute électronique est immédiatement nécessaire pour empêcher que des dommages sérieux soient causés à une personne ou à un bien.

Finally, the originator or recipient of the intercepted private communications has to be the person who is likely to cause harm or the potential victim of the harm.

In closing, I wish to reiterate that the quick passage of Bill C-55 will ensure that police have an essential tool to protect Canadians while ensuring that it is used in a way that is balanced, proportional and respects the privacy of Canadians. I urge all members of this committee and the Senate to support Bill C-55.

**The Chair:** Thank you, minister.

**Senator Fraser:** Mr. Minister, we are all being put through our paces this morning with two complex bills. This one is certainly necessary. I have many questions, but I will confine myself to two, at least on this round. I will ask them together to save time.

The first has to do with the definition of “police officer” which in the bill is “any officer, constable or other person employed for the preservation and maintenance of the public peace.” How far does “other person” go? Could it include mall cops, security guards, persons other than employees of regularly constituted police forces?

The second question has to do with the extensions. Obviously in some cases 90 days will not be enough, but three years strikes me as quite a long period of time to be able to have these wiretaps without having authorization renewed by a judge. Why did you pick three years?

**Mr. Nicholson:** With respect to police officers, no, it does not include mall cops or commissioners. The identification would be identical to that in section 462.48 of the Criminal Code. It includes police officers, police constables designated pursuant to federal or provincial legislation, including the RCMP; provincial police forces in Quebec and Ontario and municipal police forces and Aboriginal policing. It would include enforcement officers in charge of preserving and maintaining the public peace, such as military officials, who would be first responders in situations of imminent harm on a military base.

To answer what I think is the intent of your question, no, it does not get to security agents of private companies, mall cops or commissioners.

**Senator Fraser:** What about border services?

**Mr. Nicholson:** I would ask my colleagues.

**Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Border services would not normally be included in that.

**Mr. Nicholson:** Generally they contact local police.

**Senator Fraser:** It means police.

Enfin, la personne à l'origine ou le destinataire des communications privées interceptées doivent être la personne qui est susceptible de causer les dommages ou la victime potentielle de ces dommages.

En conclusion, j'aimerais répéter que l'adoption rapide du projet de loi C-55 permettrait d'assurer que la police dispose d'un outil essentiel pour protéger les Canadiens tout en garantissant son utilisation équilibrée, proportionnelle et respectueuse de la vie privée des Canadiens. J'exhorte tous les membres du comité et le Sénat à appuyer le projet de loi C-55.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre.

**La sénatrice Fraser :** Monsieur le ministre, nous sommes tous mis à rude épreuve ce matin avec deux projets de loi complexes. Celui-ci est certainement nécessaire. J'ai de nombreuses questions, mais je me limiterai à deux, du moins pour la première série de questions. Je vais vous les poser ensemble pour gagner du temps.

La première porte sur la définition de « policier » qui, aux termes du projet de loi, s'entend « d'un officier ou d'un agent de police ou de toute autre personne chargée du maintien de la paix publique ». Qu'entend-on par « autre personne »? Cela inclut-il les agents de sécurité de centre commercial, les gardes de sécurité, les personnes autres que les employés des forces policières régulièrement constitués?

La seconde question porte sur les prolongations. Bien évidemment, dans certains cas, 90 jours ne suffiront pas, mais trois ans me semblent être un peu longs pour ces écoutes électroniques sans que leur autorisation soit renouvelée par un juge. Pourquoi avez-vous choisi trois ans?

**M. Nicholson :** En ce qui a trait aux policiers, non, cela n'inclut pas les agents de sécurité de centre commercial ou les commissaires. L'identification serait la même que celle à l'article 462.48 du Code criminel. Cela inclut les policiers, les agents de police désignés en vertu d'une loi fédérale ou provinciale, y compris la GRC, les forces de police provinciales du Québec et de l'Ontario, ainsi que les forces de police municipales et les services de police autochtones. Cela inclurait les agents chargés de maintenir la paix publique, notamment les militaires qui seraient les premiers intervenants dans des situations de préjudice imminent sur une base militaire.

Pour répondre à ce que je crois être l'objet de votre question, non, je dirais que cela ne concerne pas les agents de sécurité des compagnies privées, les gardiens de sécurité des centres commerciaux ou les commissaires.

**La sénatrice Fraser :** Qu'en est-il des services frontaliers?

**M. Nicholson :** Je vais m'en remettre à mes collègues.

**Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Normalement, les services frontaliers ne sont pas inclus là-dedans.

**Monsieur Nicholson :** Ils contactent généralement la police locale.

**La sénatrice Fraser :** Cela veut dire la police.

**Mr. Nicholson:** It means police.

That being said, senator, you pointed out that 90 days is not the limit on this, that it can be extended up to three years. In the preface to your question on that you indicated that some of these cases are very complicated. They can involve, for instance, organized crime or terrorist activity. I have confidence that the judicial system will make the appropriate call on that. To get an extension beyond that, you have to go before the court and explain what you are doing or attempting to do. I have confidence that the judiciary will make the appropriate determination on how long is appropriate. I am sure that you have confidence that the judiciary of this country can make that kind of decision. I have complete confidence in them.

**Senator Batters:** Minister, thank you very much for bringing forward this critical piece of legislation. As you know, Bill C-55 does not impose a time limit on the use of section 184.4 of the Criminal Code. Could you please explain to the committee why there are no time limits?

**Mr. Nicholson:** As you may know, there are three different sections dealing with wiretaps: 184, 186 and 188. In an emergency, one would usually make an application under section 188 for an emergency wiretap, which application would have full judicial oversight.

This is for very specific circumstances where there is an imminent threat. I was pleased, in my opening remarks, to be able to give a couple of fairly recent examples of where this extraordinary power is needed. It may be that the victims themselves are trying to get information out, such as with regard to a ransom, where there may be imminent harm to individuals or property. Again, it is highly unusual but it is very specific and has a very specific purpose.

It was no surprise to anyone looking at this that the Supreme Court of Canada agreed that there are cases in which this is needed, in which it is necessary to move quickly, but there must be safeguards in place.

As I said to both this and the House of Commons committee, we went beyond the safeguards set out by the Supreme Court of Canada decision. Referring back to one of Senator Fraser's questions, I like tightening up the definition of exactly who this applies to. The existing term "peace officer" is quite extensive.

This is a very important power for the police to have, and it must be used within certain confines. I had no hesitation in ensuring that there were a number of safeguards, even beyond what the Supreme Court of Canada required us to do. This is an important piece of legislation that must be moved on quickly. If you want to go beyond 90 days, application can be made to a court to extend up to three years.

**M. Nicholson :** Cela signifie la police.

Cela dit, madame la sénatrice, vous avez fait remarquer que le délai de 90 jours n'était pas la limite ici, à savoir qu'il pouvait être prolongé jusqu'à trois ans. Avant de poser votre question, vous avez indiqué que certains de ces cas sont très compliqués. Il peut s'agir, par exemple, de crime organisé ou d'activités terroristes. Je fais confiance au système judiciaire pour prendre la décision appropriée à ce sujet. Pour obtenir une prolongation au-delà de ce délai, vous devez passer devant un tribunal et expliquer ce que vous êtes en train de faire ou ce que vous essayez de faire. Je fais confiance à la magistrature pour prendre les décisions appropriées et déterminer le délai approprié. Je suis certain que vous faites confiance à la magistrature de notre pays pour qu'elle prenne ce genre de décisions. Je fais entièrement confiance aux juges.

**La sénatrice Batters :** Monsieur le ministre, merci beaucoup d'avoir présenté ce projet de loi si important. Comme vous le savez, le projet de loi C-55 n'impose pas de limite de temps pour l'utilisation de l'article 184.4 du Code criminel. Pourriez-vous, s'il vous plaît, expliquer au comité pourquoi il n'y a pas de limite de temps?

**M. Nicholson :** Comme vous le savez peut-être, il existe trois articles différents qui portent sur l'écoute électronique : les dispositions 184, 186 et 188. En cas d'urgence, on présente généralement une demande en vertu de l'article 188 pour procéder à des écoutes électroniques en cas d'urgence, et cette demande fait l'objet d'une surveillance judiciaire intégrale.

Il s'agit là de circonstances bien précises, en cas de menace imminente. Dans ma déclaration liminaire, j'ai eu le plaisir de vous donner deux exemples assez récents, où ce pouvoir extraordinaire a été nécessaire. Il se peut que les victimes elles-mêmes essaient d'obtenir de l'information, comme dans le cas d'une rançon, lorsqu'il y a des risques imminents pour une personne ou un bien. Encore une fois, c'est très inhabituel, mais cela s'applique dans des cas très précis et dans un but très précis.

Personne n'a été surpris lorsque la Cour suprême du Canada a convenu qu'il y a des cas où c'est nécessaire, où il faut agir rapidement, mais que des mesures de protection doivent être en place.

Comme je l'ai indiqué à votre comité et à celui de la Chambre des communes, nous sommes allés au-delà de ces mesures de protection établies par la Cour suprême du Canada dans sa décision. Pour revenir sur une des questions de la sénatrice Fraser, j'aime resserrer la définition pour savoir exactement à qui cela s'applique. La notion d'« agent de la paix » est très large.

Il s'agit d'un pouvoir très important octroyé à la police, et il doit être utilisé en respectant certaines limites. Je n'ai aucunement hésité à faire en sorte qu'il y ait un certain nombre de mesures de protection, même au-delà de ce que la Cour suprême du Canada nous demandait de faire. Il s'agit d'un projet de loi important qui doit être adopté rapidement. Si vous voulez aller au-delà des 90 jours, il faut en faire la demande à un tribunal qui peut prolonger le délai jusqu'à trois ans.

**Senator Batters:** Some of the organizations that intervened in the *R. v. Tse* decision voiced their support of these amendments at the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. Could you tell us about the support received from these organizations?

**Mr. Nicholson:** We did get good feedback on this. It is generally understood that in the type of situation I have described a law like this is needed. There is a recognition that there have to be parameters. You will notice the reporting requirements extending that to the Minister of Public Safety — not that he does not have enough to do, but this is an important addition that he or she can have in terms of informing the public. It goes to transparency; it goes to accountability.

I believe that those groups and individuals who have had a look at that will recognize that there are parameters and safeguards, and that, indeed, this legislation goes beyond what the Supreme Court of Canada required us to do. In part, that is to ensure there are those additional safeguards.

However, in my opinion, it makes it consistent with the other sections. For instance, including the reference to the offences in section 183 makes sense. If they are not contained within 183, why are they not? That is a legitimate question to ask. I think it was a good idea to make that consistent with sections 186 and 188 of the Criminal Code. Again, the reporting requirements make sense.

I think you are quite correct that most individuals and groups having a look at this say this is a reasonable, well-balanced response to the Supreme Court of Canada's decision, and they are generally supportive of this.

**Senator Baker:** The Supreme Court of Canada, minister, did not recommend that you change “peace officer” to “police officer”; they did not do that.

**Mr. Nicholson:** Correct.

**Senator Baker:** Let me use the reasoning process of objective improbability. Mr. Piragoff, of course, is very well known for a theory called objective improbability. He is an author. It was prior to you, minister, becoming a member of Parliament back in the mid-1980s — prior to that, he published it. His process of objective improbability is used even today in court cases.

It is objectively improbable that there would be any problem with the word “peace officer” in this section. When you go down that road of defining what a “police officer” is, look what you have had to do, as Senator Fraser pointed out. She says you have extended a “police officer” to mean “or other person employed

**La sénatrice Batters :** Certaines des organisations qui sont intervenues dans la cause *R. c. Tse* ont exprimé leur soutien pour ces amendements au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes. Pourriez-vous nous parler du soutien que vous avez reçu de ces organisations?

**M. Nicholson :** Nous avons reçu de bonnes observations là-dessus. On s'entend généralement pour dire que dans le genre de situation que je vous ai décrite, une loi comme celle-ci est nécessaire. On reconnaît qu'il faut des paramètres. Vous remarquerez les exigences en matière de rapport qui s'appliquent au ministre de la Sécurité publique — et cela ne signifie pas qu'il n'a pas déjà assez de choses à faire, mais il s'agit d'un ajout important pour s'assurer qu'il peut informer le public. Il s'agit là de transparence, de reddition de comptes.

Je crois que ces groupes et ces particuliers qui ont examiné le projet de loi reconnaîtront qu'il contient des paramètres et des mesures de protection et qu'il va effectivement au-delà de ce que la Cour suprême du Canada nous a demandé de faire. Il s'agit en partie de s'assurer qu'il y a des mesures de protection additionnelles.

Toutefois, à mon avis, cela rend les choses conformes aux autres articles. Par exemple, il est logique d'inclure le renvoi aux infractions visées à l'article 183. Si elles ne sont pas visées à l'article 183, quelle en est la raison? C'est une question qu'on peut légitimement poser. Je crois que c'était une bonne idée de rendre le texte conforme aux articles 186 et 188 du Code criminel. Encore une fois, l'obligation de faire rapport semble logique.

Je crois que vous avez tout à fait raison de dire que la plupart des personnes et des groupes qui ont examiné le projet de loi nous ont dit qu'il était raisonnable et que c'était une réponse bien équilibrée à la décision de la Cour suprême du Canada, et qu'ils étaient en général en faveur du projet de loi.

**Le sénateur Baker :** La Cour suprême du Canada, monsieur le ministre, n'a pas recommandé de remplacer « agent de la paix » par « policier »; elle ne vous a pas demandé d'apporter ce changement.

**M. Nicholson :** Vous avez raison.

**Le sénateur Baker :** Permettez-moi d'utiliser le processus de raisonnement de l'improbabilité objective. M. Piragoff, bien entendu, est très connu pour une théorie qui s'appelle l'improbabilité objective. Il en est l'auteur. C'était avant, monsieur le ministre, que vous deveniez député vers le milieu des années 1980 — c'est avant cela qu'il a publié sa théorie. Son processus d'improbabilité objective est même utilisé dans des affaires judiciaires de nos jours.

Il est improbable, en toute objectivité, qu'il y ait des problèmes avec le concept d'« agent de la paix » dans cet article. Lorsque vous entreprenez de définir ce qu'est un « policier », regardez ce que vous avez dû faire, comme l'a fait remarquer la sénatrice Fraser. Elle a indiqué que vous aviez élargi la définition de

for the preservation and maintenance of the public peace,” a common description for a dog catcher in any municipal bylaw in this country.

I know you are not suggesting that dog catchers now be referred to as police officers. I know that, because judgment after judgment has said that dog catchers do not have the authority to charge people under the Criminal Code, especially not to tap their telephones. That applies to military police, as you pointed out, off the base.

It is well established, even with our police officers here on this committee. I look at the former Police Chief White. There was the RCMP. He has been the police chief of several divisions. Senator Dagenais was an officer from the Quebec police force. They always are referred to as peace officers. When they swear an affidavit, it is “I, so-and-so, a peace officer.” It is ingrained in everything, and it is well known.

The courts have limited the word “peace officer” to mean a police officer for purposes of the Criminal Code. The drafters have now introduced a definition of “police officer” as being “other person employed for the preservation and maintenance of the public peace,” which is a peace officer by definition if you go back to section 2.

“Blessed are those who go around in circles, for they shall be called wheels.”

The Supreme Court of Canada did not recommend that this change be made. Do you have any further explanation on that particular change?

**Mr. Nicholson:** You are correct, senator, in that the Supreme Court of Canada did not recommend that to correct the constitutionality of the particular section 184.4 of the Criminal Code. However, when you read through that, as I know you do on these cases, they did raise the question of exactly who this applies to. You are quite correct: The definition of a police officer is contained within that larger category of “peace officers.”

It seems to me when the drafters looked at that, it is appropriate to more narrowly define who has the ability to have these extraordinary powers. In your example, those individuals are not peace officers. Whether people from the Department of Fisheries and Oceans, Reeves and individuals like this can or should be able to intercept a wiretap without judicial authorization — I think as we move forward, more closely or more narrowly defining exactly who can and should have that ability is appropriate. This is why we have done that.

« policier » pour inclure « ou de tout autre personne chargée du maintien de la paix publique », à savoir une description courante pour un préposé à la fourrière dans n'importe quel règlement municipal au pays.

Je sais que vous n'êtes pas en train de dire qu'on devrait qualifier les préposés à la fourrière de policiers. Je le sais, car de nombreuses décisions ont indiqué que les préposés à la fourrière n'avaient pas le pouvoir de porter des accusations contre les gens en invoquant le Code criminel, et surtout pas de placer leurs téléphones sur écoute. Cela s'applique à la police militaire, comme vous l'avez indiqué, à l'extérieur de la base.

Ce terme est bien établi, même pour les policiers ici, au sein du comité. Je me tourne vers l'ancien chef de police White. Il y avait la GRC. Il a été chef de police de plusieurs divisions. Le sénateur Dagenais était un agent des forces policières du Québec. On les désigne toujours comme étant des agents de la paix. Lorsqu'ils font une déclaration sous serment, ils disent « en tant qu'agent de la paix, je... », donnent leur nom, et cetera ». C'est ancré dans tout et c'est bien connu.

Les tribunaux ont limité la signification de l'expression « agent de la paix » pour qu'elle désigne un policier aux termes du Code criminel. Les rédacteurs ont maintenant défini le terme « policier » comme étant « autre personne chargée du maintien de la paix publique », ce qui est, par définition, un agent de la paix si l'on se reporte à l'article 2.

« Bien heureux ceux qui tournent en rond, car ils seront appelés des héros ».

La Cour suprême du Canada n'a pas recommandé d'apporter ce changement. Avez-vous d'autres explications sur ce changement précis?

**M. Nicholson :** Vous avez raison, sénateur, de dire que la Cour suprême du Canada n'a pas recommandé ce changement pour corriger la constitutionnalité de l'article 184.4 du Code criminel. Toutefois, si vous lisez le texte, comme je sais que vous le faites dans ces cas-là, la cour a demandé à qui cela s'appliquait exactement. Vous avez tout à fait raison : La définition de policier s'inscrit dans la catégorie plus large d'« agents de la paix ».

Il me semble que lorsque les rédacteurs ont examiné la question, ils se sont dit qu'il serait approprié de restreindre la définition de ceux qui peuvent bénéficier de ces pouvoirs extraordinaires. Dans votre exemple, ces personnes ne sont pas des agents de la paix. Quant à savoir si des représentants du ministère des Pêches et des Océans, des préfets et des particuliers comme ceux-là peuvent ou devraient être en mesure d'intercepter des communications sans autorisation judiciaire, je crois qu'il faudra à l'avenir définir de façon plus claire et plus restreinte les personnes qui peuvent ou qui devraient se prévaloir de ce pouvoir. C'est pour cette raison que nous avons fait cela.

That being said, you said some very kind words about my colleague Mr. Piragoff and his great contributions to the justice system of this country and indeed to the Department of Justice. I will ask him if he has any further comments he would like to make in this area.

**Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister, Department of Justice Canada:** Thank you, minister.

The senator referred to the existing definition of “peace officer.” The definition of “peace officer,” as the minister indicated, is a very broad definition and includes Reeves and Mayors. It also includes certain other officers, such as Fisheries and Airline officers, but who are charged with the duty to enforce the particular act under which they are appointed.

As the minister indicated, the difference between those officers and a police officer or police constable, or the second part of the definition, is that these people are charged generally on their duty, common law or statute, to enforce the public peace, which is the criminal law in general. There is case law that has interpreted the definition of “police officer,” which includes that second branch, to mean persons who have a duty by common law or statute to enforce the public peace, and not just anyone who may have some duty to enforce a particular, single statute but not the general law of Canada.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Welcome, minister, and thank you very much for this bill. I think our justice system is more and more demanding when it comes to the quality of the evidence presented by police officers for prosecution, and I think wiretapping is a very effective way to improve the quality of evidence, insofar as the wiretapping is done legally. Cases have been thrown out of court because wiretapping had been done illegally.

My first question is the following: if this bill is not passed, what effect could that have on the daily work of police officers?

[English]

**Mr. Nicholson:** Thank you very much for that question, senator. It would not be very good. Let us face it, if the police officers have the ability to access information that might save someone's life, to prevent a crime or to interrupt a crime that is in progress and then were exposed afterwards to some sort of charge or discipline that would be a result of not having the authorization under the Criminal Code, that would be very serious for any individual. They would be caught between their instinct to do what is right in terms of assisting an individual, and then may find later on that there was no authorization under the Criminal Code. I think that would be very serious.

Cela dit, vous avez tenu des propos très aimables à l'égard de mon collègue, M. Piragoff, et de ses grandes contributions au système de justice de notre pays et, bien sûr, au ministère de la Justice. Je vais lui demander s'il a d'autres observations qu'il aimerait faire sur la question.

**Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal, ministère de la Justice Canada :** Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur a fait allusion à la définition actuelle d'« agent de la paix ». La définition d'« agent de la paix », comme le ministre l'a indiqué, est une définition très large qui inclut les préfets et les maires. Elle inclut également certains autres agents, comme ceux des pêches ou des lignes aériennes, mais qui sont chargés d'appliquer la loi précise en vertu de laquelle ils ont été nommés.

Comme le ministre l'a indiqué, la différence entre ces agents et un policier ou un agent de police, ou la seconde partie de la définition, c'est que ces gens-là sont généralement chargés de faire leur travail, en vertu de la common law ou d'une loi, pour maintenir la paix publique, ce qui relève généralement du droit pénal. La jurisprudence a interprété la définition de « policier », ce qui inclut ce second groupe, et qui vise les personnes qui sont chargées, en vertu de la common law ou d'une loi, de maintenir la paix publique; cela ne vise pas tous ceux qui ont le devoir d'appliquer une loi précise, et non pas les lois générales du Canada.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Bienvenue, monsieur le ministre, et merci beaucoup pour ce projet de loi. Je pense que notre système de justice est de plus en plus exigeant vis-à-vis de la qualité des preuves déposées par les policiers pour pouvoir engager des poursuites, et l'écoute électronique est un moyen, je pense, très efficace pour améliorer la qualité des preuves, dans la mesure où, effectivement, cette écoute est faite de façon légale. On a vu des causes rejetées par les tribunaux parce qu'on avait fait illégalement l'écoute électronique.

Ma première question est celle-ci : si ce projet de loi n'est pas adopté, quel effet cela pourrait-il avoir sur le travail des policiers au quotidien?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Merci beaucoup de cette question, sénateur. Ce ne serait pas une très bonne chose. Il faut se rendre à l'évidence que si les policiers peuvent avoir accès à de l'information qui pourrait sauver des vies, prévenir un crime ou interrompre un crime en train d'être perpétré et qu'ils sont exposés après coup à certaines accusations ou mesures disciplinaires parce qu'ils n'y étaient pas autorisés en vertu du Code criminel, ce serait très grave pour tout le monde. Ils seraient tiraillés entre leur instinct de faire ce qui s'impose pour venir en aide à une personne et ils pourraient s'apercevoir plus tard qu'ils n'en avaient pas l'autorisation en vertu du Code criminel. Je crois que ce serait très grave.

If you look at the decision of the Supreme Court of Canada in the *Tse* case, there is an acknowledgment that this ability, on an emergency basis, to intercept communications very quickly, without judicial authorization, has to be available to law enforcement agents.

The basis upon which we are here today, and indeed the requirements that were outlined in that decision, are basically just to bring that law into conformity. Whether or not this is a good idea was not challenged. I think it is accepted by everyone that this ability has to be there for law enforcement agents. However, what are the parameters with it? What are the safeguards that have to be built in? Consistent with the importance of continuing to have this was the court delaying the unconstitutionality of this law, up until April 13 of this year, to give the opportunity to the Parliament of Canada to enact safeguards that the Supreme Court wanted.

You have a couple of colleagues to your left who have been very involved with law enforcement agents over the years, and I think they would confirm how important it is for law enforcement agents to have this ability when, on an infrequent basis, it is necessary to get this type of authorization and how challenging, difficult and serious it would be if there were no laws on the books to do this.

The Supreme Court of Canada has given us until April 13. Again, I appreciate the cooperation of the House of Commons and the House of Commons committees. Again, I am looking forward to the cooperation of this committee and the Senate chamber in moving this forward here. We have a little less than a month to do this. Again, I believe this is straightforward. As I indicated, we have additional safeguards that we have put in that were not required but that we have added to this bill.

**Senator Jaffer:** Minister, my question is about notifying non-accused people who have had an interception. Of course, you know that section 196 applies to interceptions authorized under 185 to 186. However, 196, if I understand well, it does not make any distinction between accused and non-accused persons. I wanted to hear from you as to what steps you will take to ensure that the non-accused person is notified of the interception.

**Mr. Nicholson:** The police are required to notify everybody, not just the accused. In the examples I gave you, it could be the victims themselves. Whether you are a victim or the accused or charges are laid subsequent to that, we believe — and I believe you will agree with that — that these individuals have to be notified that their communications were intercepted. I think that is only fair. I will ask the officials if there is anything they can add on that.

Si vous regardez la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Tse*, elle reconnaît que ce pouvoir doit être mis à la disposition des agents des services de l'ordre, en cas d'urgence, pour intercepter des communications très rapidement, sans autorisation judiciaire.

La raison d'être de notre réunion d'aujourd'hui et, bien sûr, les exigences établies dans cet arrêt consistent simplement à rendre la loi conforme. Qu'il s'agisse ou non d'une bonne idée, cela n'a pas été remis en question. Je crois que tout le monde s'entend pour dire que les agents des forces de l'ordre doivent avoir cette possibilité. Toutefois, quels sont les paramètres qui s'y rattachent? Quelles sont les mesures de protection qu'il faut mettre en place? Et pour prouver l'importance de continuer les démarches en ce sens, la cour a reporté sa décision sur le caractère inconstitutionnel du projet de loi au 13 avril de cette année pour donner la chance au Parlement du Canada d'adopter des mesures que la Cour suprême veut qu'il prenne.

Vous avez quelques collègues à votre gauche qui se sont beaucoup engagés auprès des agents des forces de l'ordre au fil des ans, et je crois qu'ils vous confirmeraient combien il est important que les agents des forces de l'ordre aient cette capacité lorsque, de manière peu fréquente, il est nécessaire d'avoir ce genre d'autorisation. Ils vous diraient combien ce serait difficile et grave s'il n'y avait pas de lois leur permettant de le faire.

La Cour suprême du Canada nous a donné jusqu'au 13 avril. Encore une fois, j'apprécie la coopération de la Chambre des communes et des comités de la Chambre des communes. Une fois de plus, je me réjouis d'avance de la collaboration entre votre comité et le Sénat pour faire adopter le projet de loi ici. Nous avons un peu moins d'un mois devant nous. Je répète que c'est assez simple, à mon avis. Comme je l'ai indiqué, nous avons inclus des mesures de protection additionnelles qui n'étaient pas requises, mais que nous avons quand même ajoutées à ce projet de loi.

**La sénatrice Jaffer :** Monsieur le ministre, ma question porte sur le fait d'aviser les personnes non accusées dont les communications ont été interceptées. Bien évidemment, vous savez que l'article 196 s'applique aux communications interceptées et autorisées en vertu des articles 185 et 186. Toutefois, l'article 196, si je le comprends bien, ne fait pas de distinction entre les personnes accusées et les personnes non accusées. Je voulais que vous nous disiez quelle mesure vous prévoyez prendre pour veiller à ce que les personnes non accusées soient avisées du fait que leurs communications ont été interceptées.

**M. Nicholson :** La police doit aviser tout le monde, pas uniquement les personnes accusées. Dans les exemples que je vous ai donnés, il pourrait s'agir des victimes elles-mêmes. Que vous soyez une victime ou un accusé ou même que des accusations soient portées à la suite d'une interception, nous croyons — et je suis certain que vous en conviendrez — que ces personnes doivent être avisées du fait que leurs communications ont été interceptées. Je crois que c'est ce qu'il convient de faire. Je vais demander aux représentants du ministère s'ils souhaitent ajouter autre chose.

**Ms. Audcent:** Any person who is the object of the interception would have to receive notice, so it would not be limited to persons —

**Senator Jaffer:** Is that the current practice?

**Ms. Audcent:** Yes. This is mirroring what we do in 196 currently but applying it now to 184.4 as well.

**Mr. Nicholson:** In the examples I gave, it could be a victim who is in the midst of a problem and communicating somehow or whose phone is being used. It is broad enough so that it includes everyone who might be in this situation.

**Senator Jaffer:** To make it more specific, it has been applied generally, and it will be applied under 184 as well?

**Mr. Nicholson:** Yes, it will; that is right.

**Senator McIntyre:** Thank you, Mr. Minister, for your presentation.

Generally speaking, I find that Bill C-55 is responding to the ruling of the court that 184.4 was unconstitutional and that, therefore, more transparency was needed.

As I understand, the legislation basically calls for three changes: notification, reporting and restricting the usage to police officers and to offences listed in section 183 of the Criminal Code. Now, 183 has a rather broad list, ranging from terrorist offences, hijacking, kidnapping, murder and sexual assault to mischief, betting offences, gaming and so on. Are there offences outside of section 183 that are not currently listed but should be?

**Mr. Nicholson:** Again, just for the record, a number of those provisions that you mentioned and that are in this bill were not required by the Supreme Court of Canada. As was pointed out by our colleague Senator Baker, they did raise the question of police officers and peace officers. They wanted notification of the individual. We have gone beyond that in terms of the notification requirements and the reporting requirements.

With respect to section 183 of the Criminal Code, we actually brought it into compliance with the other two sections that deal with wiretaps. If you are under 186 or 188, you can make an application for a wiretap, and it must be one of those offences listed within 183 of the Criminal Code. It seems to me to make sense that those would be the offences. They are the more serious offences. They do not include all offences. Yet, because this is an extraordinary power that should have limits placed on it, again it seemed to me to make sense that we would include that definition

**Mme Audcent :** Quiconque fait l'objet d'une interception doit en être avisé, ce qui ne se limite donc pas aux personnes...

**La sénatrice Jaffer :** Est-ce la pratique actuelle?

**Mme Audcent :** Oui. C'est ce que nous faisons en vertu de l'article 196 actuellement, mais cela s'applique désormais à l'article 184.4 également.

**M. Nicholson :** Dans les exemples que j'ai donnés, il pourrait s'agir d'une victime qui fait face à un problème et qui essaie de communiquer par toutes sortes de moyens ou dont le téléphone est utilisé. Cela est suffisamment large pour inclure quiconque pourrait se trouver dans cette situation.

**La sénatrice Jaffer :** Pour être plus précise, cela a été appliqué de manière générale et le sera désormais en vertu de l'article 184 également?

**M. Nicholson :** Oui, effectivement; vous avez raison.

**Le sénateur McIntyre :** Merci, monsieur le ministre, de votre exposé.

De façon générale, je trouve que le projet de loi C-55 répond à l'arrêt de la cour, qui a statué que l'article 184.4 était inconstitutionnel et donc, qu'il fallait plus de transparence.

Si j'ai bien compris, la loi exige en fait trois changements : l'ajout d'une exigence en matière d'avis, l'obligation de faire rapport et la restriction de l'utilisation aux policiers et aux infractions visées à l'article 183 du Code criminel. Maintenant, l'article 183 énumère une liste d'infractions assez large, allant des infractions liées au terrorisme, des détournements d'avion, des enlèvements, des meurtres et des agressions sexuelles, jusqu'aux méfaits, aux infractions liées aux paris, aux jeux, et cetera. Y a-t-il des infractions qui ne figurent pas à la liste énumérée à l'article 183, mais qui devraient y figurer?

**M. Nicholson :** Je répète, simplement à titre d'information, qu'un certain nombre des dispositions que vous avez mentionnées, et qui figurent dans le projet de loi, n'ont pas été exigées par la Cour suprême du Canada. Comme l'a fait remarquer notre collègue, le sénateur Baker, la Cour suprême a soulevé la question des policiers et des agents de la paix. Elle voulait que l'on avise les personnes concernées. Nous avons été au-delà de ces exigences pour ce qui est de l'obligation d'aviser et de faire rapport.

Pour ce qui est de l'article 183 du Code criminel, nous l'avons en fait rendu conforme aux deux autres articles qui portent sur l'écoute électronique. Si vous êtes visés par les articles 186 ou 188, vous pouvez faire une demande pour mettre quelqu'un sur écoute, et cela doit correspondre à l'une des infractions visées à l'article 183 du Code criminel. Il me semble logique que ce soit ces infractions-là. Ce sont les infractions les plus graves. La liste n'inclut pas toutes les infractions. Pourtant, étant donné qu'il s'agit ici de pouvoirs extraordinaires auxquels il faut imposer des

within the others. It certainly creates consistency in the laws, but it also makes sense.

I do not know of any offences outside of 183. As we move forward, things are brought to our attention or new laws are passed, it is always a consideration to add to 183. It is not necessarily a closed list. We can move forward to add an offence to that. Again, it is not the last word on it, but it seems to me that there should be some precision, some definition, with respect to exactly what offences we are talking about. I think, as do the officials and those who worked to put this together, that it makes sense to have the same definition that is included within 186 and 188.

**Senator McIntyre:** It is clear that the legislation is focusing mainly on offences that would cause serious harm to persons or property. That is where the whole focus of 184.4 is.

**Mr. Nicholson:** That is right. That is when police need it. Officers will tell you that this is when they have to have something like this, when they are in a situation where they have this information and have to move immediately to either thwart or interrupt a crime or to assist victims.

**Senator McIntyre:** Yes, and once they move on 184.4, they quickly have to move under 186 to have judicial authorization.

**Mr. Nicholson:** Exactly, it is the next step. You are correct on that.

**Senator McIntyre:** Another quick question regarding “unlawful act” versus the offence. As I understand, section 184.4, as it now stands, uses the phrase “unlawful act.”

**Mr. Nicholson:** Yes.

**Senator McIntyre:** Bill C-55 amends the words “unlawful act” to “offence.” Why was there an amendment? Is it because the expression “unlawful act” is not defined in the Criminal Code?

**Mr. Nicholson:** Again, it seemed that we should be as precise as possible as to what we were talking about. I am of the opinion that, for instance, the term “peace officer” is too broad. It includes too many different categories, and, therefore, it made sense to more narrowly define exactly who has this ability as “police officer.” In the same way, rather than leave it open-ended as any unlawful act, it makes sense to limit it to those offences within the Criminal Code and to go further than that and say that we are talking about the offences listed under 183 of the Criminal Code. I believe there should be some precision when you are using this extraordinary power, whether it is the “police officer” or the “offences.” We have more narrowly defined this, and I think it

limites, il me semble encore logique d’inclure cette définition dans les autres. Cela permet certainement d’harmoniser les lois, mais c’est également logique.

Je ne connais pas d’autres infractions, à part celles visées à l’article 183. À mesure que les choses progresseront, on nous signalera certaines choses ou de nouvelles lois seront adoptées et nous pourrions toujours ajouter des infractions à l’article 183. Cette liste n’est pas nécessairement exhaustive. Nous pouvons faire le nécessaire pour y ajouter d’autres infractions. Une fois de plus, il ne s’agit pas de la version finale, mais il me semble qu’il faudrait apporter certaines précisions, ajouter certaines définitions, en ce qui a trait aux infractions exactes dont on parle. Je crois, tout comme les représentants du ministère et ceux qui ont travaillé à la préparation du projet de loi, qu’il me semble logique d’avoir la même définition que celle que l’on retrouve aux articles 186 et 188.

**Le sénateur McIntyre :** Il est clair que le projet de loi se concentre principalement sur des infractions qui causeraient des dommages sérieux à une personne ou à un bien. C’est là-dessus que se concentre l’article 184.4.

**M. Nicholson :** C’est vrai. C’est dans les cas où la police en a besoin. Les policiers vous diront que c’est dans ces cas-là qu’ils ont besoin de quelque chose de semblable, lorsqu’ils sont dans une situation où ils disposent d’information et doivent agir immédiatement pour contrecarrer ou interrompre un crime ou pour venir en aide à des victimes.

**Le sénateur McIntyre :** Oui, et une fois qu’ils invoquent l’article 184.4, ils doivent agir rapidement en vertu de l’article 186 pour obtenir une autorisation judiciaire.

**M. Nicholson :** Exactement, il s’agit là de la prochaine étape. Vous avez raison à ce sujet.

**Le sénateur McIntyre :** J’ai une autre question rapide à poser au sujet de la distinction entre « acte illicite » et « infraction ». Si j’ai bien compris, l’article 184.4, dans sa forme actuelle, utilise l’expression « acte illicite ».

**M. Nicholson :** Oui.

**Le sénateur McIntyre :** Le projet de loi C-55 remplace l’expression « acte illicite » par « infraction ». Pourquoi un tel amendement? Est-ce que c’est parce que l’expression « acte illicite » n’est pas définie dans le Code criminel?

**M. Nicholson :** Encore une fois, il semble que nous devrions être le plus précis possible dans nos propos. J’estime que, par exemple, l’expression « agent de la paix » est trop large. Elle inclut beaucoup trop de catégories différentes et, donc, il semble logique de définir de façon plus précise et exacte ceux qui disposent de ce pouvoir en tant que « policier ». Parallèlement, plutôt que d’étendre la chose à n’importe quel acte illicite, il semble logique de limiter la définition aux infractions visées dans le Code criminel et d’aller plus loin en disant que nous parlons des infractions énumérées à l’article 183 du Code criminel. J’estime qu’il devrait y avoir une certaine précision lorsqu’on se sert de ce pouvoir extraordinaire, qu’il s’agisse du « policier » ou des

makes sense on both counts so that people know exactly what it is we are dealing with, who has the ability to make these interceptions and what types of incidents it applies to. I think it brings definition and is a step in the right direction.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, the Canadian Bar Association, in its letter to the Legal Affairs Committee in the other place, has suggested that the definition of “police officer,” the way that it is included in the bill, should in fact be restricted to a special designated class of police officer, in other words, someone with a level of authority. You will remember that when this committee was considering the authorization to do something that would be legal, that decision would have to be put to the superior, the designated class of officer who could be aware of it.

Since here we are doing something that is exceptional in terms of the Charter, would it not have been better to have provided for a more restrictive kind of open-ended possibility for any police officer to do that? In my opinion, the bar has an argument in its letter in relation to that.

**Mr. Nicholson:** I am aware of the argument they have made. I would say that what we are dealing with is an emergency situation. I do not want to have, and I do not think it is necessary to have, one more layer of intervention in this when we are talking about an emergency situation. You could have a situation where some constables come across a situation where they need an emergency wiretap. I do not want to put the extra administrative burden on them to say: You must have someone above a certain rank to do that authorization. You could almost make the case, then: Why not just call a judge or Justice of the Peace or some judicial authority? The whole idea of this section is that it is an emergency situation.

I am comfortable with the definition of “police officer.” Again, I would not want to add that one more layer in there, because that is not what this section is all about. It is a section to be used sparingly, in emergency situations, as I have described. To get into the possible problem of trying to get different layers of people within the ranking of police officers is not, I think, what this section is all about.

I respect what they had to say about that. It is an interesting view of that. However, as I indicated to your colleagues here, we have restricted the number of individuals who have this ability to have this extraordinary power under Bill C-55. We have restricted it, but I do not think we should restrict it any further than that, because that would help defeat the purpose of what section 184.4 is all about.

**Senator Joyal:** What about the admissibility of the proof in relation to the element of information that has been gathered under that section if, during the further investigation, the police

« infractions ». Nous avons défini les concepts de façon plus précise, et je crois que c’est logique dans les deux cas pour que les gens sachent exactement ce à quoi ils sont confrontés, qui est autorisé à intercepter ces communications et à quels types d’incidents cela s’applique. Je crois que cela permet de mieux définir les concepts et que c’est un pas dans la bonne direction.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, l’Association du Barreau canadien, dans sa lettre envoyée au Comité des affaires juridiques de la Chambre, a indiqué que la définition de « policier », la façon dont elle était incluse dans le projet de loi, devrait en fait être limitée à une catégorie d’agents spéciale, en d’autres termes à des agents supérieurs désignés. Vous vous rappellerez que lorsque notre comité examinait l’autorisation de faire quelque chose de légal, la décision aurait relevé du supérieur, à savoir la catégorie d’agents désignés qui pourraient en être au courant.

Étant donné que nous traitons de pouvoirs exceptionnels aux termes de la Charte, ne serait-il pas mieux d’avoir prévu une application plus limitée de ces pouvoirs plutôt que de permettre à n’importe quel policier de s’en servir? À mon avis, le Barreau présente des arguments valables à ce sujet dans sa lettre.

**M. Nicholson :** Je suis au courant des arguments qu’il a présentés. Je dirais que nous faisons face à une situation d’urgence. Je ne veux pas — et je ne crois pas que ce soit nécessaire — d’un niveau d’intervention de plus, lorsque nous parlons d’une situation d’urgence. Vous pourriez vous retrouver dans un cas où des agents sont mis au courant d’une situation et ont besoin d’intercepter des communications d’urgence. Je ne veux pas leur imposer un fardeau administratif supplémentaire en leur disant : « Un supérieur d’un certain rang doit vous donner cette autorisation. » À ce moment-là, on pourrait presque se poser la question suivante : pourquoi ne pas simplement appeler un juge ou un juge de paix ou une autre autorité judiciaire? Tout cet article repose sur l’idée de situation d’urgence.

La définition de « policier » me convient. Encore une fois, je ne veux pas ajouter un niveau de plus ici, car ce n’est pas l’objectif de cet article. Il s’agit d’un article dont on se sert avec modération, dans des situations d’urgence, comme je vous l’ai expliqué. Être confronté au problème éventuel d’essayer d’inclure différents niveaux au sein des forces policières va, à mon avis, à l’encontre de l’esprit de cet article.

Je respecte ce que le Barreau avait à dire là-dessus. Il s’agit d’un point de vue intéressant. Toutefois, comme je l’ai indiqué à vos collègues ici, nous avons limité le nombre de personnes autorisées à se servir de ce pouvoir extraordinaire en vertu du projet de loi C-55. Nous en avons restreint le nombre, mais je ne pense pas que nous devrions le restreindre davantage, car cela irait à l’encontre de l’article 184.4.

**Le sénateur Joyal :** Qu’en est-il de l’admissibilité de la preuve par rapport aux éléments d’information recueillis en vertu de cet article si, dans le cadre d’une enquête subséquente, la police

seek an authorization from a judge to continue the wiretapping? What would happen with the proof that would have been gathered under that emergency situation?

**Mr. Nicholson:** It is admissible because it is lawful. If you are within the definition of section 184.4, then that is admissible. However, as Senator McIntyre pointed out, this is not the last word. You must then move into the other sections of the Criminal Code and get judicial authorization if you want to continue in this area. However, this is strictly an emergency provision; and, yes, the evidence that would be gathered from that would be admissible.

**Senator Joyal:** In their letter, the Canadian Bar Association raised some doubts about the admissibility of some elements of the proof. That is why I raise this issue, because it does not seem to be as clear as your office seems to think, that there will be absolute admissibility of the proof.

**Mr. Nicholson:** If this bill does not get passed, senator, there would be some serious questions, in my opinion, as to the admissibility of this evidence if this particular section of the Criminal Code were struck down because there was not the additional safeguard as pointed out by the Supreme Court of Canada. However, under section 184.4, up to this time, evidence gathered as a result of this emergency measure, this emergency power, has been admissible in court. With the passage of Bill C-55, I am confident that the evidence gathered will continue to be admissible.

Again, with the additional safeguards, I think that would certainly be an argument that you would make in favour of its admissibility, senator, would you not think? You have all these safeguards, reporting requirements, and any extension requiring judicial authorization; this would enhance the admissibility, it seems to me, of the evidence. However, again, I believe the evidence has been admissible and will continue, of course, to be admissible.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Obviously, as a former police officer, I recognize the effectiveness of wiretapping, maybe even at the Charbonneau Commission, we will see.

I have two quick questions to ask you, minister. First, will the provisions of this bill apply to secret services? We have talked about police officers and peace officers. Will secret service agents have the same power?

[English]

**Mr. Nicholson:** No. They are not police officers, senator. That is the quick answer to that.

demande à un juge l'autorisation de poursuivre ses écoutes électroniques? Qu'advierait-il de la preuve qui aurait été amassée au cours de cette situation d'urgence?

**M. Nicholson :** Elle est jugée admissible car elle est licite. Si elle est visée par la définition de l'article 184.4, elle est alors admissible. Toutefois, comme le sénateur McIntyre l'a indiqué, ce n'est pas tout. Vous devez ensuite passer à d'autres articles du Code criminel et obtenir l'autorisation judiciaire si vous voulez continuer dans la même veine. Toutefois, il s'agit uniquement d'une disposition d'urgence; la preuve qui aura été recueillie par ce moyen sera bel et bien admissible.

**Le sénateur Joyal :** Dans sa lettre, l'Association du Barreau canadien a soulevé certains doutes quant au caractère admissible de certains éléments de preuve. C'est pour cette raison que je soulève cette question, car contrairement à ce que votre bureau semble penser, le caractère admissible de la preuve ne me semble pas être absolu.

**M. Nicholson :** Si le projet n'est pas adopté, sénateur, je crois qu'il y aurait de sérieuses questions en ce qui concerne l'admissibilité de la preuve si cet article du Code criminel était invalidé en raison de l'absence de mesures de protection supplémentaires, comme l'a souligné la Cour suprême du Canada. Cependant, en vertu de l'article 184.4, jusqu'à présent, toute preuve recueillie en raison de cette mesure d'urgence, ce pouvoir d'urgence, a été admissible en cour. Avec l'adoption du projet de loi C-55, je suis certain que la preuve recueillie continuera d'être admissible.

Encore une fois, ne croyez-vous pas, sénateur, que les mesures de protection supplémentaires représentent un argument à l'appui de l'admissibilité de la preuve? Il y a toutes ces mesures de protection, ces exigences en matière de rapport et toute prolongation qui exige une autorisation judiciaire. Il me semble que cela rendrait la preuve encore plus admissible. Mais, encore une fois, je crois que la preuve est admissible et continuera de l'être.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Évidemment, à titre d'ancien policier, je reconnais l'efficacité de l'écoute électronique, peut-être même à la Commission Charbonneau, on verra.

J'ai deux questions rapides à vous poser, monsieur le ministre. D'abord, est-ce que les dispositions de ce projet de loi s'appliqueront aux services secrets? On a parlé de policiers et d'agents de la paix. Est-ce que les agents des services secrets auront le même pouvoir?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Non. Ce ne sont pas des policiers, sénateur. Voilà la réponse rapide.

[Translation]

**Senator Dagenais:** To reassure those who fear police abuse, can you tell us what the consequences would be for police officers if they abused this power?

[English]

**Mr. Nicholson:** Probably no one is in a better position as to what those consequences might be if police officers do not, senator, in your leadership role in law enforcement within the province of Quebec. That being said, this is why it is absolutely essential that we actually get the bill passed. Again, it is no surprise that the court has given us up until April 13 to get the safeguards remedied, because there is a recognition at the highest level of the courts in this country — and indeed by individuals, I know, such as yourself and Senator White and those who have been intimately involved with law enforcement across this country — that on occasion these emergency powers, these abilities, are necessary.

I think we have the responsibility to ensure this is available so that we would never place a police officer in the position where, in their legitimate efforts to protect victims, to interfere with crime, to stop a crime from being committed, that somehow there would be some consequences directed towards them by reason of the fact that they have intervened to assist someone or intervened to prevent or interrupt the commission of a crime. We do have that responsibility.

This is why I think this is a very reasonable and measured response to what we are taking. We have the safeguards. We go beyond, as I have indicated, what the Supreme Court of Canada required us to do, but all of them are reasonable on their merits. I am hoping that, as you continue to look through this in the next day or so, you will come to the same conclusions, as I am sure you will.

Again, we owe it to the public, who might be victimized, to have law enforcement agents have the ability to assist them when they need it. However, as you quite correctly point out, we also have an obligation to those who are acting within their legitimate responsibilities to ensure that they are not exposed to some disciplinary action later on. Those who have worked with you over the years, I am sure, would be in complete agreement with moving forward on this.

**Senator White:** Mr. Piragoff already responded to the question I had. Thank you very much.

**The Chair:** I may have missed this with Senator Dagenais' question, but in terms of the definition of who can do this, does CSIS fall within this at all?

**Mr. Nicholson:** No, they do not, senator.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Afin de rassurer ceux qui craindraient les abus de la part des policiers, pourriez-vous dire à quelles conséquences s'exposeraient les policiers s'ils abusaient de ce pouvoir?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Grâce à votre rôle de premier plan dans le domaine de l'application de la loi au Québec, sénateur, vous êtes mieux à même de juger quelles seraient ces conséquences si les policiers ne le font pas. Cela dit, c'est pourquoi il est essentiel que ce projet de loi soit adopté. Je répète qu'il n'est pas étonnant que la Cour suprême nous ait donné jusqu'au 13 avril afin de mettre en œuvre des mesures de protection adéquates, parce que les plus hautes autorités judiciaires de ce pays reconnaissent — ainsi que des personnes telles que vous et le sénateur White et d'autres qui ont participé de près à l'application de la loi dans ce pays — que ces pouvoirs d'urgence, ces capacités, sont parfois nécessaires.

Je crois que nous avons la responsabilité de nous assurer que des pouvoirs sont disponibles afin de ne jamais mettre des policiers dans une position où, alors qu'ils font des efforts légitimes pour protéger les victimes, pour intervenir afin d'empêcher un crime d'être commis, ils pourraient subir des conséquences justement parce qu'ils sont intervenus pour aider quelqu'un ou pour interrompre un crime en train d'être perpétré. Nous avons cette responsabilité.

C'est pourquoi je suis d'avis que cette solution est raisonnable et mesurée. Nous avons les mesures de protection. Nous allons au-delà des exigences de la Cour suprême du Canada, mais toutes ces exigences sont raisonnables sur le fond. J'espère et je suis sûr que, au fur et à mesure que vos délibérations sur le projet de loi continuent, vous arriverez aux mêmes conclusions.

Encore une fois, il est de notre devoir envers les Canadiens qui pourraient être victimes d'un crime, de donner aux agents des forces de l'ordre les pouvoirs voulus pour qu'ils puissent les aider lorsqu'ils en ont besoin. Cependant, comme vous le soulignez avec raison, nous avons également une obligation envers ceux qui agissent conformément à leurs responsabilités légitimes afin de nous assurer qu'ils ne font pas l'objet de mesures disciplinaires plus tard. Ceux qui ont travaillé avec vous pendant des années seraient, j'en suis tout à fait sûr, entièrement d'accord pour que ce projet de loi aille de l'avant.

**Le sénateur White :** M. Piragoff a déjà répondu à la question que j'avais. Merci beaucoup.

**Le président :** J'ai peut-être manqué cet élément de la question du sénateur Dagenais, mais en ce qui a trait à la définition de qui peut faire ceci, le SCRS est-il le moins inclus?

**M. Nicholson :** Non, il ne l'est pas, sénateur.

**The Chair:** I am wondering about the rationale, because if you are talking about a terrorist attack, which was raised, it seems to me that is the sort of agency that should be captured.

**Mr. Nicholson:** Their powers are under the CSIS Act and they are confined to that, senator. This strictly deals with the wiretap provisions under the Criminal Code.

**The Chair:** Did you have something to add?

**Ms. Audcent:** They are not first responders. The CSIS Act sets out their responsibility, and their responsibility is to prepare advice for government on threats to national security. In a situation where you need a rapid response in an emergency, they would contact the RCMP, and the RCMP has that role.

**The Chair:** Thank you.

Minister, we thank you very much for the time you have afforded the committee this morning. It was very helpful and much appreciated.

We are now back dealing with Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne. We have witnesses remaining from Justice Canada and the Privy Council Office to address any questions that senators may have with respect to this bill. Following completion of the questions, we will move into clause by clause to hopefully finalize this today and send it back to the Senate for third reading.

**Senator Fraser:** It is necessary for Canada to notify the Government of the U.K., or maybe Her Majesty, that we consent to them bringing in this bill. All the affected realms had apparently given that notification by December 2 last year, I believe, according to what was said in Westminster. In what form did we signify our agreement. Did we use an order-in-council or what?

**Mr. Wild:** It was an exchange of letters between the Prime Minister of the United Kingdom and the Prime Minister of Canada. The Prime Minister of Canada indicated that the government would be putting forward a bill in order to determine whether Parliament would provide its assent.

**Senator Fraser:** In 1936 we used an order-in-council. Why would we not do that this time?

**Mr. Wild:** I think there has been an attempt to learn from 1936 and there was an extended conversation with the United Kingdom Cabinet Office on how to do this. I do not want to say that there were errors in 1936, and I do not think there were errors in 1936, but I do not think it was necessarily viewed as the best way to have done things, particularly in terms of ensuring there was adequate communication between the United Kingdom and Canada. There are issues around the timing of when Canada was informed in 1936. None of those issues exist in this case.

**Le président :** Je me demande quelles en sont les raisons, puisque si l'on parle d'une attaque terroriste, ce qui a été soulevé, il me semble que c'est le type d'agence qui devrait être incluse.

**M. Nicholson :** Ses pouvoirs se trouvent dans la Loi sur le SCRS et ils s'arrêtent là, sénateur. Ceci traite strictement des dispositions sur l'écoute électronique en vertu du Code criminel.

**Le président :** Aviez-vous quelque chose à ajouter?

**Mme Audcent :** Ce ne sont pas les premiers intervenants. La Loi sur le SCRS définit les responsabilités de l'agence, qui consistent à préparer des conseils pour le gouvernement sur des menaces à la sécurité nationale. Dans une situation qui nécessite une réaction rapide en cas d'urgence, ils contacteraient la GRC, et la GRC a ce rôle.

**Le président :** Merci.

Monsieur le ministre, merci beaucoup du temps que vous avez accordé au comité ce matin. Votre témoignage nous a été très utile et nous vous en sommes très reconnaissants.

Nous étudions maintenant de nouveau le projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la Loi concernant la succession au trône. Nous avons des témoins de Justice Canada et du Bureau du Conseil privé qui restent avec nous pour répondre à toutes les questions que les sénateurs pourraient avoir à l'égard de ce projet de loi. Après la période des questions, nous passerons à l'étude article par article pour, je l'espère, terminer aujourd'hui et renvoyer le projet de loi au Sénat pour l'étape de la troisième lecture.

**La sénatrice Fraser :** Le Canada doit notifier le gouvernement du Royaume-Uni, ou peut-être Sa Majesté, que nous consentons à ce qu'il présente ce projet de loi. Tous les royaumes touchés avaient apparemment donné cette notification avant le 2 décembre de l'année dernière, je crois, selon ce qui a été dit à Westminster. Comment avons-nous signalé notre accord? Est-ce qu'on l'a fait par décret?

**M. Wild :** C'était un échange de lettres entre le premier ministre du Royaume-Uni et le premier ministre du Canada. Le premier ministre du Canada a indiqué que le gouvernement présenterait un projet de loi afin de déterminer si le Parlement donnerait son assentiment.

**La sénatrice Fraser :** En 1936, nous avons utilisé un décret. Pourquoi ne pas le faire cette fois-ci?

**M. Wild :** Je pense qu'on a essayé d'apprendre de 1936 et il y a eu une longue conversation avec le Cabinet Office du Royaume-Uni sur comment procéder. Je ne veux pas dire que des erreurs ont été commises en 1936, et je ne pense pas qu'il y en ait eu, mais je ne pense pas que c'était nécessairement perçu comme la meilleure façon de procéder, surtout pour garantir qu'il y avait suffisamment de communication entre le Royaume-Uni et le Canada. Il y a des problèmes liés au moment auquel le Canada a été informé en 1936. Aucun de ces problèmes ne se pose dans ce cas-ci.

I think there was an order-in-council in 1936 because they thought the order-in-council was actually providing the operative assent. It was because of the timing of how things were happening. We do not have that issue here because they are waiting for us before finalizing.

**Senator Joyal:** In 1936 was there not also the point that Parliament was not in session?

**Mr. Wild:** Yes.

**Senator Joyal:** With Parliament not being in session, there was no expression of opinion. Considering that the Statute of Westminster had just been adopted, it seems to me that they wanted to respect the spirit of it. Also, it was a matter of urgency because King Edward VIII wanted to abdicate.

**Mr. Wild:** I do not recall at the moment the exact timing of when the U.K. bill was done for the application and when the order-in-council was done in Canada. I am not so sure that those happened in an order that we would today say they should have.

The United Kingdom has handled this far differently from how the situation was handled in 1936 in that there was regular and continuous communication before anything occurred. That may not have been possible, given that it was an abdication in 1936-37, but there were some temporal issues around how that one was handled that do not exist here.

At the end of the day, the approach we are taking today is one with which we are all comfortable from a political, a legal and a constitutional perspective. We know how 1936 happened; we have a pretty solid sense of the reasoning behind many of the decisions that were taken, but this is its own project, its own initiative. In my humble opinion, we have had much better communication with the United Kingdom this time around than we did then.

**Senator Joyal:** My second question is about an element raised by a witness yesterday. The first “whereas” reads:

Whereas the Constitution Act, 1867 provides that the executive government and authority of and over Canada is vested. . .

The French version states:

La Loi constitutionnelle de 1867 déclare de sa Majesté la Reine [...]

Of course, the French version of section 9 of the Constitution is pretty clear that the power of the Queen existed pre-1867. Why did you choose the word “provides” so that one is tempted to believe that it is the habilitating clause of the power while in fact the power pre-existed? Is this just a lapse in drafting or is this something you have used in the past in other bills?

**Mr. Newman:** It is a customary usage, Senator Joyal. The first recital in the preamble to which you refer paraphrases rather than quotes section 9. It does not set out section 9 per se or even

Je pense qu'on a eu recours au décret en 1936 parce qu'on pensait que le décret validait vraiment l'assentiment. C'était en raison du moment auquel les choses se passaient. Nous n'avons pas cet enjeu ici parce qu'ils nous attendent avant de finaliser.

**Le sénateur Joyal :** En 1936, il y avait aussi le fait que le Parlement ne siégeait pas, n'est-ce pas?

**M. Wild :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Puisque le Parlement ne siégeait pas, les gens n'ont pas pu exprimer leurs opinions. Étant donné que le Statut de Westminster venait d'être adopté, il me semble qu'on voulait respecter son esprit. En outre, c'était une question urgente puisque le roi Édouard VIII voulait abdiquer le trône.

**M. Wild :** Je ne me souviens pas maintenant du moment exact auquel le projet de loi du Royaume-Uni a été adopté pour l'application, ni de la date à laquelle le décret a été rendu au Canada. Je ne suis pas certain que le tout s'est fait dans un ordre qu'on qualifierait aujourd'hui de convenable.

Le Royaume-Uni a traité ce dossier très différemment, comparativement à la situation de 1936, étant donné qu'il y a eu une communication régulière et continue avant que tout incident ne se produise. Ce n'était peut-être pas possible, à cause de l'abdication en 1936-1937, mais la façon dont on avait géré la situation à l'époque était attribuable à des questions contextuelles qui n'existent pas ici.

Au bout du compte, l'approche que nous prenons aujourd'hui en est une avec laquelle nous sommes tous à l'aise d'un point de vue politique, juridique et constitutionnel. Nous savons ce qui s'est passé en 1936; nous comprenons assez bien le raisonnement derrière beaucoup des décisions qui ont été prises, mais ceci est un projet du Royaume-Uni; c'est sa propre initiative. À mon humble avis, nous avons communiqué beaucoup mieux avec le Royaume-Uni cette fois-ci que la dernière fois.

**Le sénateur Joyal :** Ma deuxième question concerne un élément soulevé hier par un témoin. Le premier « attendu » est le suivant :

Attendu que la Loi constitutionnelle de 1867 déclare que Sa Majesté la Reine est investie du pouvoir exécutif pour le Canada...

La version française dit :

La Loi constitutionnelle de 1867 déclare de sa Majesté la Reine [...]

Bien sûr, la version française de l'article 9 de la Constitution dit assez clairement que le pouvoir de la Reine existait avant 1867. Pourquoi avez-vous choisi le mot « provides » en anglais qui pourrait nous induire à croire que c'est l'article habilitant du pouvoir, alors que celui-ci existait déjà? Est-ce simplement une erreur de rédaction ou est-ce une expression que vous avez utilisée par le passé dans d'autres projets de loi?

**M. Newman :** C'est un usage coutumier, sénateur Joyal. La première mention dans le préambule auquel vous faites référence est une paraphrase plutôt qu'une citation de l'article 9. On ne

mention section 9. It mentions the Constitution Act, 1867. It is true that section 9 is declaratory, but section 9 is still a provision; it is a declaratory provision. It is perfectly acceptable to say that section 9 provides, rather than declares, that the executive government and authority of and over Canada resides in the Queen.

If the French version said “dispose” instead of “déclare,” that would have been perfectly acceptable as well. There is no significance in the English version saying “provides” rather than “declares.” It is not something that is inconsistent with our drafting policy.

I listened with great interest yesterday to the deliberations of this committee and the witnesses and I discussed this matter with our legislative drafters and experts. They are completely comfortable with the use of the word “provides.” “Declares” would have been acceptable as well, but “provides” is perfectly acceptable and adequate.

**Senator Joyal:** Mr. Wild, of the 16 members of the Commonwealth that have the Queen as their head of state, have any already signified their assent to the changes, be it through an amendment, legislation or an order-in-council? I know that some of the countries do not have to pass formal legislation to express their assent.

**Mr. Wild:** None of the countries that are proceeding by way of legislation have yet completed their legislative projects. Of those that are not using legislation, it is not clear whether some feel that they have already completed the process by having their prime minister or equivalent write to the Prime Minister of the United Kingdom saying they are in agreement and have no issue.

The Prime Minister of United Kingdom provided a draft of the legislation that they were going to be tabling in the U.K. Parliament, and each prime minister was asked to respond as to whether they felt that was, in form and substance, an appropriate piece of legislation. Every one of the 16 heads of government have written back and agreed. What I cannot give you a definitive answer about is whether, for those who are not using legislation, that letter was viewed as sufficient or whether they will be taking a further step such as the equivalent of an order-in-council.

From what I understand, each country is taking its own approach. Some feel that letter is sufficient. Others may take an additional step of providing an order-in-council. That is the best I can do on that.

**Senator Joyal:** I will put my question in more restrictive terms. Among the Commonwealth countries that have to legislate, have any adopted the legislation yet?

**Mr. Wild:** No.

présente pas l'article 9 en lui-même ni même en fait mention. On mentionne la Loi constitutionnelle de 1867. C'est vrai que l'article 9 est déclaratoire, mais l'article 9 demeure une disposition; elle est une disposition déclaratoire. Il est donc parfaitement acceptable de dire que l'article 9 prévoit, plutôt que déclare, que Sa Majesté la Reine est investie du pouvoir exécutif pour le Canada.

Si la version française disait « dispose » plutôt que « déclare », cela aurait été parfaitement acceptable aussi. Il n'y a aucune signification dans le fait que la version anglaise dit « provides » plutôt que « declares ». Ce n'est pas incohérent avec notre politique de rédaction.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt hier les délibérations du comité, et les témoins et moi avons discuté de cette question avec nos experts et rédacteurs législatifs. Ils sont tout à fait à l'aise avec l'utilisation du mot « provides ». Le terme « declares » aurait été acceptable aussi, mais « provides » est parfaitement acceptable et adéquat.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Wild, sur les 16 membres du Commonwealth qui ont la Reine comme chef d'État, est-ce qu'il y en a certains qui ont déjà signifié leur assentiment aux changements, que ce soit par voie d'amendement, de projet de loi ou de décret? Je sais que certains des pays n'ont pas besoin d'adopter de projet de loi formel pour exprimer leur assentiment.

**M. Wild :** Aucun des pays qui procèdent par mesure législative n'a encore mené à bien ses projets législatifs. Parmi ceux qui n'utilisent pas de mesure législative, ce n'est pas clair si certains croient qu'ils ont déjà complété le processus en demandant à leur premier ministre ou à l'équivalent d'écrire au premier ministre du Royaume-Uni pour dire qu'ils sont d'accord et qu'ils n'y voient pas d'objection.

Le premier ministre du Royaume-Uni a fourni une ébauche du projet de loi qu'on allait déposer au Parlement du Royaume-Uni, et chaque premier ministre a été appelé à se prononcer sur la question de savoir s'il croyait que c'était, sur le plan de la forme et du fond, un projet de loi approprié. Chacun des 16 chefs de gouvernement a répondu par écrit et signalé son accord. Toutefois, je ne peux pas vous donner une réponse définitive quant à savoir si, parmi ceux qui n'utilisent pas de mesures législatives, cette lettre était perçue comme suffisante ou s'ils vont prendre une mesure supplémentaire, comme l'équivalent d'un décret.

Selon ce que j'ai compris, chaque pays adopte sa propre approche. Certains croient que la lettre est suffisante. D'autres prendront peut-être une mesure supplémentaire sous la forme d'un décret. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner.

**Le sénateur Joyal :** Je vais formuler ma question de manière plus restrictive. Parmi les pays du Commonwealth qui doivent légiférer, est-ce qu'il y en a certains qui ont déjà adopté leur projet de loi?

**M. Wild :** Non.

**Senator Joyal:** If we go to clause-by-clause consideration, report to the Senate and adopt the bill at third reading, would we be the first country to give assent?

**Mr. Wild:** Yes.

[*Translation*]

**Senator Rivest:** In Canada, strictly from a legal point of view, would a simple letter from the Prime Minister of Canada have had the same effect as this bill?

[*English*]

**Mr. Wild:** It would not respect the convention that is housed within the preamble to the Statute of Westminster.

**Senator Jaffer:** I would again like clarification, because I am not sure I understood what the minister was saying. Has Australia begun this process in their Parliament? Have they tabled a bill on this?

**Mr. Wild:** Not to my knowledge. There is a debate going on between the national government and the state governments, in particular the state government of Queensland, as to whether the state governments have to pass their own legislation. So far, Queensland has publicly taken the position that they do. The national government had taken the position that the states are not required to do anything. As far as I understand, that remains a point of debate, and I have not seen that resolved yet.

**Senator Jaffer:** What is troubling for me is why we did not wait until the British Parliament passed the law. It is bothering me. You were clear that if this bill is very different from what they have passed — I am not trying to put words in your mouth — we would have to look at this again. Why would we not just wait?

**Mr. Wild:** There are a number of factors that I think play into the decision of when to introduce a piece of legislation. Part of the context of this is managing the House schedule to look at what the legislative calendar looks like and finding an appropriate spot.

The government did not want to be the last; we did not want to be the reason for holding up the United Kingdom and it being able to move forward with its provisions. The complexity of the house calendar and what we were going to see, depending on when the House of Lords would complete their process — which is taking us into April — raised issues for us in terms of how to be able to move that without having to potentially wait for the fall session.

It is basically a calculation based on the legislative agenda and what will work. At the end of the day, we did not see any significant legal risk with moving this project now versus waiting for the U.K. to complete its deliberations.

**Le sénateur Joyal :** Si nous passons à l'étude article par article, faisons rapport au Sénat et adoptons le projet de loi à l'étape de la troisième lecture, est-ce que nous serions le premier pays à donner son assentiment?

**M. Wild :** Oui.

[*Français*]

**Le sénateur Rivest :** Au Canada, strictement du point de vue légal, est-ce qu'une simple lettre du premier ministre du Canada aurait eu le même effet que ce projet de loi?

[*Traduction*]

**M. Wild :** Cela ne respecterait pas la convention qui se trouve dans le préambule du Statut de Westminster.

**La sénatrice Jaffer :** J'aimerais encore avoir une précision, puisque je ne suis pas certaine d'avoir compris ce que le ministre disait. L'Australie a-t-elle commencé ce processus au sein de son Parlement? A-t-elle déposé un projet de loi à ce sujet?

**M. Wild :** Pas à ma connaissance. Il y a actuellement un débat entre le gouvernement national et les gouvernements d'État, en particulier le gouvernement d'État de Queensland, sur la question de savoir si les gouvernements d'État doivent adopter leurs propres projets de loi. Jusqu'ici, Queensland a publiquement pris la position qu'il faut procéder ainsi. Le gouvernement national avait pris la position que les États ne doivent rien faire. D'après ce que j'ai compris, le débat se poursuit, et on n'a pas encore réglé cette question.

**La sénatrice Jaffer :** Ce que je trouve inquiétant, c'est que nous n'avons pas attendu que le Parlement britannique adopte la loi. Cela me dérange. Vous avez dit clairement que si ce projet de loi est très différent de celui adopté par le Royaume-Uni — je n'essaie pas de vous mettre des mots dans la bouche —, nous devons le réexaminer. Pourquoi ne pas simplement attendre?

**M. Wild :** Il y a un certain nombre de facteurs qui, selon moi, entrent en ligne de compte dans la décision du moment où on doit présenter un projet de loi. Une partie du contexte consiste à gérer l'horaire de la Chambre en examinant le calendrier législatif pour trouver un temps approprié.

Le gouvernement ne voulait pas être le dernier; nous ne voulions pas retarder le Royaume-Uni, alors qu'il voulait aller de l'avant avec ces dispositions. En raison de la complexité du calendrier de la Chambre et de la question que nous allions examiner, si nous avions attendu que la Chambre des lords achève le processus — ce qui nous amène au mois d'avril —, cela nous aurait posé problème parce que nous aurions à déterminer comment procéder sans risquer d'attendre la session d'automne.

En gros, c'est un calcul basé sur le programme législatif et sur ce qui fonctionnera. Au bout du compte, nous avons constaté qu'il n'y avait aucun risque juridique important associé au fait de procéder maintenant, plutôt que d'attendre que le Royaume-Uni termine ses délibérations.

**Senator Jaffer:** We could end up in a situation where we are first but still have to come back and change it if the U.K. situation is very different from ours. Is that not right?

**Mr. Wild:** It is possible, but not probable.

**Senator Joyal:** I understand from section 3 of the bill that the government will not proclaim until Westminster has voted at third reading on April 22. Am I right?

**Mr. Wild:** That is correct. The intention around the coming into force is that it will not happen until — I will call it — “the dust has settled” amongst all of the realms and we see where everyone is. We will not be bringing anything into force until the government of the U.K. is ready to bring theirs into force. It will be a determination of how they want to sequence that.

We will not be bringing anything into force prior to the U.K. completing its project. I would say it is unlikely we will be bringing legislation into force until Australia and New Zealand complete theirs. It just makes it simpler in a certain sense to deal with the timing issue through the Order in Council route of coming into force than trying to figure out the exact timing of when to then introduce a bill and go through the legislative process.

**Senator Joyal:** Of course. Thank you.

**The Chair:** At this juncture, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-53, An Act to assent to alterations in the law touching the Succession to the Throne?

Senator, did you have a point of order?

**Senator Fraser:** No, not a point of order, but a point of notification, if you will. I am perfectly prepared to assent to all elements of this bill in committee, but I reserve the possibility of making other proposals at third reading. I have to take more advice on that.

**The Chair:** Understood.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**La sénatrice Jaffer :** Advenant que nous soyons les premiers, nous pourrions tout de même être contraints de revenir sur nos pas et de changer le projet de loi si la situation du Royaume-Uni devait être différente de la nôtre. Est-ce exact?

**M. Wild :** C'est possible, mais ce n'est pas probable.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends, d'après l'article 3 du projet de loi, que le gouvernement ne va pas le promulguer avant que Westminster n'ait voté en troisième lecture, le 22 avril. Est-ce que j'ai raison?

**M. Wild :** C'est exact. L'entrée en vigueur n'aura pas lieu avant que la poussière soit retombée, pour ainsi dire, dans toutes les compétences pour que nous puissions voir où en est tout le monde. Rien n'entrera en vigueur avant que le gouvernement du Royaume-Uni soit prêt à mettre son projet de loi en vigueur. Cela dépendra de la façon dont le Royaume-Uni veut organiser le tout.

Nous n'allons rien mettre en vigueur avant que le Royaume-Uni ne termine son projet. Je dirais qu'il est peu probable que notre loi entre en vigueur avant que l'Australie et la Nouvelle-Zélande terminent les leurs. Dans un certain sens, il est plus simple de traiter de la question de délai par voie de décret pour l'entrée en vigueur que d'essayer de déterminer le moment exact pour présenter un projet de loi et passer par le processus législatif.

**Le sénateur Joyal :** Bien sûr. Merci.

**Le président :** À ce stade-ci, sommes-nous d'accord pour que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-53, Loi d'assentiment aux modifications apportées à la Loi concernant la succession au trône?

Madame la sénatrice, aviez-vous un rappel au Règlement?

**La sénatrice Fraser :** Non, pas un rappel au Règlement, mais j'aimerais vous signaler quelque chose. Je suis tout à fait disposée à consentir à tous les éléments de ce projet de loi en comité, mais je me réserve la possibilité de faire d'autres propositions en troisième lecture. J'ai besoin de plus de conseils à ce sujet.

**Le président :** D'accord.

L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** D'accord.

L'étude du préambule est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** D'accord.

L'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé, est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** D'accord.

L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Is it agreed that I report the bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you all. Witnesses, we appreciate you being here and contributing to our deliberations and assisting us. It is very much appreciated.

**Mr. Newman:** It was our pleasure. Thank you.

**The Chair:** This is a reminder that the next meeting of the committee is on Monday at 2 p.m. in the Centre Block, room 160-S.

(The committee adjourned.)

**Le président :** Adopté.

L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le préambule est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Vous plaît-il que je fasse rapport du projet de loi au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Merci à tous. Chers témoins, nous vous remercions d'avoir été des nôtres et d'avoir contribué à nos délibérations. Nous vous sommes très reconnaissants de votre aide.

**M. Newman :** Tout le plaisir était pour nous. Merci.

**Le président :** Je vous rappelle que la prochaine réunion du comité aura lieu le lundi, à 14 heures, à l'édifice du Centre dans la salle 160-S.

(La séance est levée.)

APPEARING

**Thursday March 21, 2013**

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES

**Wednesday March 20, 2013**

*As individuals:*

Benoît Pelletier, Professor, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa;

Andrew Heard, Associate Professor, Simon Fraser University (by video conference).

*Canadian Royal Heritage Trust:*

Garry Toffoli, Executive Director;

Paul Benoit, Vice-Chairman.

**Thursday March 21, 2013**

*Department of Justice Canada:*

Donald Piragoff, Senior Assistant Deputy Minister;

Karen Audcent, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

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

*Privy Council Office:*

Joe Wild, Assistant Secretary to the Cabinet, Machinery of Government.

COMPARAÎT

**Le jeudi 21 mars 2013**

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS

**Le mercredi 20 mars 2013**

*À titre personnel :*

Benoît Pelletier, professeur, faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa;

Andrew Heard, professeur associé, Université Simon Fraser (par vidéoconférence).

*Fonds du patrimoine royal du Canada :*

Garry Toffoli, directeur général;

Paul Benoit, vice-président.

**Le jeudi 21 mars 2013**

*Ministère de la Justice Canada :*

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal;

Karen Audcent, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

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

*Bureau du Conseil privé :*

Joe Wild, secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental.