

In an appearance before the Committee a representative of the Attorney General of Ontario took the position that the customary process by which changes to the *Criminal Code* are made was not respected in the case of this Bill. He outlined the usual process which accompanies such amendments including the following:

- An idea for change is studied by the Law Reform Commission or the Criminal Code Review Section of the Department of Justice. The idea can originate within the government, from the public, or from a body such as the Uniform Law Conference.
- Formal substance is given to the idea in the form of study papers, working papers or reports from the Law Reform Commission or the Department.
- There are multilateral and bilateral consultations among federal and provincial departments of justice, involving telephone communications, formal meetings and written exchanges. Often, there is also extensive consultation with the public at this stage.
- The federal Department of Justice prepares a position with respect to provincial or public concerns. That position is presented to the Cabinet.
- Following approval by the Cabinet, a legislative draft is prepared, and then a draft bill. The draft bill is often circulated through the forgoing process again.
- Finally, the bill is introduced in the Senate or House of Commons, where again there can be input from the public and provincial governments in either or both Houses of Parliament.

According to that official, this customary process was not followed with respect to Bill C-81. In his view the amendments were prepared in haste, without very much consultation. While he does not expect that entire process to be necessary with every change to the *Code*, he took the position that at least some of its elements could have been respected. He was, however, careful not to lay the blame for this at the door of the federal Department of Justice.

The Committee finds itself in substantial agreement with the submissions made by the representative of the Attorney General of Ontario with respect to this issue of process. We believe that even minor amendments to the *Criminal Code* (and we, as will be seen, do not believe that the amendments in Bill C-81 are in any way "minor") should be the subject of thorough and careful consultation with the law officers of the provinces who are directly responsible for the administration of justice in their jurisdictions. The process described above should be abridged only in very exigent circumstances. Those circumstances did not exist with respect to this Bill. A representative of the federal Department of Justice who appeared before us took the position that no formal or even informal process is required before the federal government can exercise its jurisdiction over substantive criminal law. This is no doubt constitutionally correct, but surely, in our federation, it makes eminent good sense to have and foster cooperation between

Lors de sa comparution devant le Comité, un représentant du procureur général de l'Ontario a affirmé que la procédure normale utilisée pour apporter des modifications au *Code criminel* n'a pas été respectée dans le cas du présent projet de loi. Il a exposé la procédure habituelle suivie dans des modifications de ce genre et qui comprend notamment ce qui suit:

- La Commission de réforme du droit ou le bureau de révision du Code criminel du ministère de la Justice étudie une idée en vue d'une modification. L'idée peut provenir du gouvernement, du public ou d'un organisme comme la Conférence sur le droit uniforme.
- L'idée est concrétisée au moyen d'un document d'étude, d'un document de travail ou de rapports émanant de la Commission de la réforme du droit ou du ministère.
- Les ministères de la justice fédéral et provinciaux entreprennent des consultations multilatérales et bilatérales au moyen de communications téléphoniques, de réunions officielles et d'échanges de lettres. À ce stade-ci on a souvent recours à une consultation exhaustive auprès du public.
- Le ministère fédéral de la Justice prépare sa position par rapport aux préoccupations de gouvernements provinciaux ou du public. Cette position est exposée au Cabinet.
- Une fois que le Cabinet approuve cette position, on procède à la préparation d'un avant-projet législatif puis d'un projet de loi. Bien souvent, le projet de loi est mis en circulation, une nouvelle fois, à travers les étapes précédentes.
- Enfin, le projet de loi est déposé au Sénat ou à la Chambre des communes alors que, une fois encore, le public et les gouvernements provinciaux peuvent y exprimer leurs points de vues, dans l'une ou l'autre des Chambres ou dans les deux à la fois.

Selon ce représentant, cette procédure habituelle n'a pas été suivie dans le cas du Projet de loi C-81. À son avis, les modifications ont été préparées à la hâte, avec très peu de consultation. Bien qu'il ne s'attende pas à ce qu'il soit nécessaire de suivre toutes les étapes pour chaque modification apportée au *Code*, il estime qu'on aurait pu, au moins, tenir compte de quelques-uns de ces éléments. Il s'est, toutefois, bien gardé d'en jeter le blâme sur le ministère fédéral de la Justice.

Le Comité est foncièrement d'accord avec les motifs allégués par le représentant du procureur général de l'Ontario en égard à cette question de procédure. Nous estimons que même des modifications mineures au *Code criminel* (et, comme on le constatera d'ailleurs, nous ne croyons pas du tout que les modifications au projet de loi C-81 puissent être qualifiées de «mineures») devraient donner lieu à des consultations très approfondies avec les juristes-conseils des provinces directement chargés de l'administration de la justice sur leur territoire. Ce processus ne devrait être abrégé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Or, aucune circonstance semblable n'existait à propos de ce projet de loi. Un représentant du ministère fédéral de la Justice qui a comparu devant nous a soutenu que le gouvernement fédéral pouvait exercer son pouvoir en matière de droit pénal, sans avoir à respecter un processus, officiel ou autre. C'est vrai d'un strict point de vue constitutionnel, mais, dans notre fédération, il est bien plus