Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 14, 1978

Le mardi 14 février 1978

Issue No. 1

Fascicule nº 1

Complete Proceedings on Bill S-5, intituled:

"An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of James Richard Borden and Judy Ann Borden"

Seul et unique fascicule sur le Bill S-5, intitulé:

«Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de James Richard Borden et Judy Ann Borden»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

25939—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Lionel Langlois, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Lang
Buckwold	Langlois
Croll	Macdonald
Eudes	McIlraith
*Flynn	Neiman
Frith	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Lionel Langlois

Les honorable sénateurs:

Asselin	Lang
Buckwold	Langlois
Croll	Macdonald
Eudes	McIlraith
*Flynn	Neiman
Frith	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker

**Membres d'office*

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of The Senate, Tuesday, February 7, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Bourget, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill S-5, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of James Richard Borden and Judy Ann Borden", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bourget, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Hayden, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 7 février 1978:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Bourget, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le Bill S-5, intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de James Richard Borden et Judy Ann Borden», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bourget, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, February 15, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of James Richard Borden and Judy Ann Borden", has, in obedience to the order of reference of Tuesday, February 7, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 15 février 1978

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déféré le bill S-5, intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de James Richard Borden et Judy Ann Borden», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 février 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

H. CARL GOLDENBERG

Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 14, 1978
(2)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 8:40 p.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Goldenberg (*Chairman*), Asselin, Buckwold, Eudes, Laird, Langlois, McIlraith, Neiman, Robichaud and Stanbury. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Bourget.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee considered Bill S-5, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of James Richard Borden and Judy Ann Borden."

Mr. Leslie G. Benjamin, M.P., provided an explanation of the Bill on behalf of the two parties referred to in the Bill.

After discussion, and on Motion of the Honourable Senator Buckwold, it was Resolved to report the said Bill without amendment.

After discussion, it was agreed that 1,000 copies of the meeting's proceedings be printed.

At 9:15 p.m., the Committee proceeded to consider other matters on its agenda.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 FÉVRIER 1978
(2)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 20 h 40, sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

Présents: Les honorables sénateurs Goldenberg (président), Asselin, Buckwold, Eudes, Laird, Langlois, McIlraith, Neiman, Robichaud et Stanbury. (10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Bourget.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie le Bill S-5, intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de James Richard Borden et Judy Ann Borden.»

M. Leslie G. Benjamin, député, explique le bill au nom des deux parties dont il est fait état dans le bill.

Après discussion, et sur motion de l'honorable sénateur Buckwold, il est décidé de faire rapport dudit bill, sans amendement.

Après discussion, il est convenu de faire imprimer 1,000 exemplaires des délibérations de la séance d'aujourd'hui.

A 21 h 15, le Comité entreprend l'étude des autres questions figurant à l'ordre du jour.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 14, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of James Richard Borden and Judy Ann Borden, met this day at 8.40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This being St. Valentine's Day, we have two bills relating to marriage.

First, we have bill S-5, to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of James Richard Borden and Judy Ann Borden.

In the explanatory note it states:

> This Bill would exempt Mr. Borden and Miss Borden from the prohibition against marriage between uncle and niece that is part of the public general law in Canada.

This matter comes before Parliament because, under the British North America Act, marriage and divorce are matters within federal jurisdiction.

Mr. L. G. Benjamin, Member of Parliament, is appearing as a witness. I understand he is prepared to make a preliminary statement and answer questions.

Mr. L. G. Benjamin, M.P.: Mr. Chairman, honourable senators, I must confess that this is a "first" and unique role for me. I usually sit in committees asking questions. I have appeared as a witness only once before, which was after a CPR train wreck. I was so frightened by the lawyers then that, to this day, I still do not know what I said.

However, I am appearing on behalf of James Richard Borden and Judy Ann Borden, a young couple who reside in the city of Regina. They came to Canada from the United States in 1969 and became landed immigrants in 1970. Approximately a year ago they became Canadian citizens. Copies of the citizenship certificates and birth certificates are available.

Because they are an uncle and niece, they have been living, to put it simply and plainly, common law, at least since they came to Canada, if not prior to that. They have two children as a result of that common law relationship.

They sought to obtain legal marital status but, of course, in Saskatchewan as in any other province, they cannot obtain a valid wedding licence and take part in a valid wedding ceremony unless and until they receive some dispensation or exception from the general law.

They consulted with legal advisers in Regina, who told them that there was nothing they could do directly. Following that they wrote to the then Minister of Justice, the Honourable Otto Lang, who advised them that the only possible way they could do this would be to secure passage of a private bill through both houses of Parliament granting them that excep-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 14 février 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été soumis le projet de loi S-5, prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de James Richard Borden et Judy Ann Borden se réunit aujourd'hui à 20 h 40 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Aujourd'hui étant la Saint-Valentin, nous devons étudier deux projets de loi sur le mariage.

Il s'agit d'abord du projet de loi S-5, prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de James Richard Borden et Judy Ann Borden.

La note explicative dit ceci:

> Ce bill lèverait pour M. Borden et Mlle Borden l'interdiction des mariages entre oncles et nièces par le droit public général du Canada.

Cette motion relève du Parlement, parce que le mariage et le divorce sont de compétence fédérale, aux termes de l'Acte de l'Amérique du nord britannique.

M. L. G. Benjamin, député, comparaît comme témoin: Je crois qu'il est prêt à faire une déclaration préliminaire et à répondre à vos questions.

M. L. G. Benjamin, député: Monsieur le président, honorables sénateurs, je dois admettre que c'est la première fois que je comparais comme témoin devant un comité. J'ai plutôt l'habitude d'interroger les témoins qui comparaissent devant les comités dont je suis membre. J'ai agi en tant que témoin une seule fois, après un déraillement d'un train du Canadien Pacifique. Les avocats m'ont tellement intimidé que, même aujourd'hui, je ne saurais dire ce que je leur ai raconté.

Je comparais devant le Comité à la demande de James Richard Borden et de Judy Ann Borden, un jeune couple qui réside dans la ville de Regina. Ils ont quitté les États-Unis en 1969 et ont acquis le statut d'immigrants reçus en 1970. Ils sont devenus citoyens canadiens il y a environ un an. Des exemplaires de leur certificat de citoyenneté et de leur baptistaire ont été déposés devant le Comité.

Pour tout dire, ils vivent en concubinage au moins depuis leur arrivée au Canada, parce qu'ils sont oncle et nièce. Deux enfants leurs sont nés de cette union.

Ils ont voulu régulariser leur situation mais, évidemment, il est impossible dans la province de la Saskatchewan ou dans n'importe quelle autre province d'avoir un permis de mariage valide ou de contracter une union légitime, à moins d'obtenir une dispense ou une exception par rapport au droit commun.

Ils ont consulté des conseillers juridiques à Regina qui leur ont dit qu'ils ne pouvaient rien faire pour eux directement. Ils se sont ensuite adressé au ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Otto Lang, qui leur a dit que la seule façon de procéder serait de demander à leur député d'obtenir auprès des deux Chambres l'adoption d'un bill privé leur accordant cette

[*Text*]

tion. Of course, if, as and when both houses of Parliament grant that general exception, they will have to secure a valid marriage certificate from the Province of Saskatchewan and go through a legal wedding ceremony.

I should say that they desire this on religious grounds. They wish to be accepted into the Protestant church to which they belong, but they have been advised by the church that this cannot happen unless and until they are abiding by the laws governing marriage in this country.

There is another remote fear in their minds. That is that if anything should happen to either or both of them, they fear as to the legal status of the children regarding estates and so on.

I should point out that they do not live in my constituency. I do not know why, but for some reason they addressed their plea for help to me approximately two years ago. I have talked to them on numerous occasions, both personally and on the telephone. I checked with their clergyman, colleagues and friends in an attempt to satisfy myself as well as possible on the facts, because I do not believe this is a kind of bill that anyone in the House of Commons or the Senate should sponsor lightly.

In the documentation there is medical evidence on two points, the first being that both children have been examined and have been declared by the examining physician to be healthy and normal children. Also in the documentation is a document attesting to the fact that the man, James Richard Borden, has had a vasectomy, and an examination subsequent to the vasectomy shows that the sperm count is not of the amount or nature that would cause a pregnancy. In other words, there will be no further issue of that couple.

Senator Robichaud: If I may interrupt at this point, you have already indicated that the two offspring of this relationship are perfectly normal. That being so, why the vasectomy to eliminate the possibility of any other offspring?

Mr. Benjamin: I can only say that they themselves chose to take this step so as to eliminate the possibility of children being born in the future. Apparently, there is the possibility that children born of blood relations would be abnormal in some way.

Senator Robichaud: There was a fear, but that fear has now disappeared.

Mr. Benjamin: Yes. They took this measure to assure themselves, and perhaps their church—I did not question their motives in this respect—that there would be no further offspring. I mention it only to alleviate the fear that anyone might have about subsequent issue.

Senator Laird: Have you in your material anything on the general problem of what happens genetically in a case where a couple with consanguinity marry and have children?

Mr. Benjamin: I do not. The laws on consanguinity are relatively recent—"recent", in this case, meaning within the last 100 or 200 years. Apparently, in the middle ages it was common practice for nieces and uncles, first cousins, and even brothers and sisters to marry.

Senator Laird: The whole problem in these cases relates to the genetic aspect.

[*Traduction*]

exception. Bien entendu, si les deux Chambres leur accorde cette exception, ils leur faudra obtenir de la province de la Saskatchewan un acte de mariage officiel et se marier selon la loi.

Je dois signaler qu'ils désirent cela pour des questions religieuses. Ils veulent être acceptés par leur église, qui est protestante, et qui leur a dit que c'était impossible, à moins qu'ils se ne conforment aux lois sur le mariage dans ce pays.

Ils craignent également pour la situation de leurs enfants quant à la succession, etc., si quelque chose leur arrivait à l'un d'eux.

Je dois signaler qu'ils n'habitent pas ma circonscription. Je ne sais pas pourquoi, mais pour une raison quelconque, c'était à moi qu'ils ont demandé de l'aide, il y a environ deux ans. Je leur ai parlé à plusieurs reprises, de vive voix et au téléphone. J'ai communiqué avec leur pasteur, leurs collègues et leurs amis, afin de connaître les faits le mieux possible, car je ne crois pas que ce soit le genre de bill que les membres de la Chambre des communes ou du Sénat parrainent à la légère.

Dans la documentation, on retrouve deux certificats médicaux, dont le premier atteste que les deux enfants ont été examinés par un médecin pratiquant qui les a déclarés sains et normaux. Le deuxième document atteste que l'époux, James Richard Borden, a subi une vasectomie, et le démonbrement postopératoire des spermatozoïdes indique qu'ils sont en nombre insuffisant pour causer une grossesse. En d'autres mots, ce couple n'aura pas d'autre progéniture.

Le sénateur Robichaud: Si je peux me permettre d'intervenir; vous avez déjà indiqué que les deux enfants issus de ce couple sont tout à fait normaux. Dans ce cas, pourquoi a-t-on eu recours à une vasectomie pour éliminer toute possibilité d'autre progéniture?

M. Benjamin: Tout ce que je peux vous dire c'est qu'ils ont choisi eux-mêmes cette méthode pour être sûr de ne plus avoir d'enfants. Il semble possible qu'un couple ayant des liens de consanguinité puisse donner naissance à des enfants présentant certains caractères anormaux.

Le sénateur Robichaud: On le redoutait autrefois, mais plus maintenant.

M. Benjamin: Oui. Ils ont pris cette mesure pour s'assurer et pour assurer leur église—je ne mets pas en doute leur motivation à cet égard—qu'ils n'auraient plus d'autres enfants. J'en fais mention tout simplement pour apaiser la crainte des répercussions éventuelles.

Le sénateur Laird: Avez-vous des documents sur le problème général des conséquences génétiques dans les cas où un couple consanguin se marie et a des enfants?

M. Benjamin: Non. Les lois sur la consanguinité sont relativement récentes. J'entends par là qu'elles remontent aux 100 ou 200 dernières années. Au moyen âge, il était apparemment courant de voir des nièces et des oncles, des cousins et des cousines, et même des frères et des sœurs se marier.

Le sénateur Laird: Tout le problème se rapporte dans ces cas aux questions génétiques.

[*Text*]

Mr. Benjamin: The medical evidence in this case is that there have been no genetic defects. The offspring of this particular relationship are now eight and five years of age, respectively.

Senator Laird: What always concerns me in these cases, Mr. Chairman, is the question of the genetic effects of consanguinity as it relates to offspring.

Senator Buckwold: What are the ages of the petitioners?

Mr. Benjamin: James Richard Borden is approaching 33, and Judy Ann Borden is almost 28. I have here a colour photograph of the family, if any honourable senator wishes to look at it.

Senator Buckwold: This couple, I understand, come to Canada from the United States. If they came here in 1969 and the eldest child is now eight, it is possible that that child was conceived in the United States. Had they continued to live in the United States, would they have been able to marry under U.S. law, or are the laws in the U.S. respecting marriage the same as ours?

Mr. Benjamin: It was their understanding that they could not have succeeded with a legal marriage in the state in which they lived, which was Nebraska. Judy Ann Borden was born in Nebraska, and Richard was born in the State of Arizona. I must confess, I have not looked into it from the point of view of what the law is in the United States.

Senator Buckwold: It may be that there are some jurisdictions in the United States in which they could have married.

Mr. Benjamin: Again, I cannot say, but it would seem to me that, on coming to Canada, there would be some question as to the legality of such a marriage.

As I understand it, they are pursuing this matter in terms of their acceptance into the full communion of their church congregation and to obviate any possible legal problem there might be in terms of an estate regarding the children. It is for those two reasons that they are pursuing this.

Senator Buckwold: It seems to me that in Leviticus an uncle can marry a niece, but a nephew cannot marry an aunt.

The Chairman: You are correct in that.

Senator Buckwold: It is a strange prohibition.

The Chairman: Yes. That was before Women's Lib. You do not see any reference to Women's Lib in Leviticus!

Senator Buckwold: There is certainly no biblical prohibition of this kind of relationship.

Senator Bourget: I wonder, Mr. Chairman, if I might ask Mr. du Plessis whether he has had time to look into the question raised by Senator Buckwold.

Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: I did not have an opportunity to check Leviticus, but I did check the general law on the subject. In Canada, it is generally the common law that applies. Under the common

[*Traduction*]

M. Benjamin: D'après les données de la médecine, il n'y a eu aucun inconvénient génétique dans ce cas. Les enfants nés de cette union particulière ont maintenant huit et cinq ans respectivement.

Le sénateur Laird: Ce qui me préoccupe toujours dans ces cas, monsieur le président, c'est la question des conséquences génétiques de la consanguinité sur la progéniture.

Le sénateur Buckwold: Quel est l'âge des pétitionnaires?

M. Benjamin: James Richard Borden aura bientôt 33 ans et Judy Ann Borden en a presque 28. J'ai ici une photographie couleur de la famille pour les honorables sénateurs que cela intéresse.

Le sénateur Buckwold: Je crois comprendre que ce couple a émigré des États-Unis pour s'établir au Canada. S'ils sont arrivés en 1969 et que leur aîné a maintenant 8 ans, il est possible que cet enfant ait été conçu aux États-Unis. S'ils avaient continué de vivre aux États-Unis, auraient-ils pu se marier en vertu de la loi américaine? La loi américaine sur le mariage est-elle la même que la nôtre?

M. Benjamin: D'après leurs renseignements, ils n'auraient pu se marier légalement dans l'État où ils vivaient, c'est-à-dire au Nebraska. Judy Ann Borden est née au Nebraska, et Richard en Arizona. J'avoue que je n'ai pas examiné la question du point de vue de la loi américaine.

Le sénateur Buckwold: Il est possible qu'il y ait des États américains où ils auraient pu se marier légalement.

M. Benjamin: Encore une fois, je ne sais pas, mais il me semble qu'en venant au Canada, ils devaient savoir que la question de la légalité d'un tel mariage allait se poser.

Si je ne m'abuse, ce qu'ils visent par cette mesure, c'est l'acceptation de leur mariage par leur congrégation religieuse; ils veulent aussi supprimer tout problème juridique auquel leurs enfants risqueraient de faire face en ce qui concerne la succession par exemple. C'est pour cela qu'ils ont pris cette mesure.

Le sénateur Buckwold: Il me semble que le Lévitique précise qu'un oncle peut marier sa nièce, mais qu'un neveu ne peut marier sa tante.

Le président: Ce que vous dites est exact.

Le sénateur Buckwold: C'est quand même une interdiction étrange.

Le président: Oui, mais c'était avant le mouvement de libération des femmes. Dans le Lévitique, on ne fait absolument aucune référence à ce mouvement.

Le sénateur Buckwold: La Bible n'interdit certainement pas ce genre de relation.

Le sénateur Bourget: Monsieur le président, je me demande si M. du Plessis a eu le temps d'examiner la question soulevée par le sénateur Buckwold.

M. R. L. du Plessis, c.r., secrétaire légiste et conseiller parlementaire: Je n'ai pas eu l'occasion de consulter le Lévitique, mais j'ai examiné le droit public général sur ce sujet. Au Canada, en général, c'est le droit coutumier qui s'applique et

[*Text*]

law, the prohibited degrees of consanguinity and affinity are those referred to the statutes of Henry VIII. They are set out in Archbishop Parker's table of 1563, which is reproduced in the Book of Common Prayer of the Church of England, of which I have a copy. It sets out the Table of Kindred and Affinity. There are two columns, the first of which begins with the words. "A Man may not marry his . . . " and then there is a series of 30 individuals whom he may not marry, beginning with his grandmother, his grandfather's wife, his wife's grandmother, his father's sister, his mother's sister, and so on through the list.

The Chairman: Including his son's wife.

Mr. du Plessis: Yes, and his wife's daughter's daughter.

This is the general law relating to the capacity to marry that is recognized and applied in Canada. Although it is part of the general law of Canada, there is no federal statute in which it is specified. The only federal statute on the subject is the Marriage Act, which is chapter M-5 of the Revised Statutes of Canada, 1970. That act states that:

> A marriage is not invalid merely because the woman is a sister of a deceased wife of the man, or a daughter of a sister or brother of a deceased wife of the man.

Senator Neiman: It occurs to me, Mr. Chairman, that there are prohibitions now set out in the provincial statutes—at least, I think that is the case in Ontario. It has been modified. It is not really considered within the federal jurisdiction, as such, although the Marriage Act seems to belie my statement. I am wondering whether there is anything in the Statutes of Saskatchewan in relation to this.

Mr. du Plessis: I have the 1965 Revised Statutes of Saskatchewan here and, specifically, The Marriage Act of Saskatchewan, chapter 338. There is a statutory declaration in the schedule to that act for those applying for a licence to marry. As part of that declaration the parties state that they are not related by any prohibited degree of consanguinity or affinity. The prohibited degrees of relationship are printed on the reverse side of the declaration and are set out in form D of the Marriage Act, which has the following heading:

> Degrees of affinity and consanguinity between the parties which under the statute in that behalf, bar or hinder the lawful solemnization of marriage between them.

Then the list in the Book of Common Prayer of the Church of England, to which I have already referred, is reproduced here. At the botton it says:

> The relationships set forth in this table include all such relationships, whether by the whole or half blood, and whether legitimate or illegitimate.

Then sections 2 and 3 of what was then known as the Marriage and Divorce Act of Canada are quoted.

Senator Buckwold: May I ask this question? If we pass this bill, would they also have to have a bill to amend the Marriage Act of Saskatchewan?

[*Traduction*]

en vertu de ce droit, les degrés de consanguinité et d'affinité sont ceux qui figurent dans les statuts d'Henri VIII. On en fait mention dans le Canon de l'Archevêque Parker rédigé en 1563 et qui est reproduit dans le *Common Prayer Book* de l'église anglicane dont j'ai un exemplaire. On y donne la table des degrés de parenté et d'affinité qui est divisée en deux colonnes dont la première commence en ces termes: «Un homme ne peut épouser sa . . .» et on énumère ensuite une série de 30 personnes qu'il ne peut épouser, en commencant par sa grand-mère, la femme de son grand-père, la grand-mère de sa femme, la sœur de son père, la sœur de sa mère et ainsi de suite.

Le président: Y compris la femme de son fils.

M. du Plessis: Oui, et la petite-fille de sa femme.

Au Canada, on reconnaît et on applique le droit commun relatif aux empêchements de mariage qui fait partie du droit canadien même si aucune loi fédérale n'en fait mention. La seule loi fédérale dans ce domaine est la Loi sur le mariage, chapitre M-5 des Statuts révisés du Canada de 1970. Elle stipule

> «qu'un mariage n'est pas invalide du seul fait que la femme est la sœur de l'épouse décédée du mari ou la fille d'une sœur ou d'un frère de l'épouse décédée du mari.»

Le sénateur Neiman: Il me semble, monsieur le président, que certaines lois provinciales contiennent des interdictions à ce sujet, à tout le moins, je crois que tel est le cas en Ontario. Les choses ont été modifiées. On ne considère pas réellement que cela fait partie de la juridiction fédérale comme telle, même si la Loi sur le mariage semble me contredire. Je me demande si les lois de la province de la Saskatchewan en font état.

M. du Plessis: J'ai en ma possession les Statuts révisés de 1965 de la Saskatchewan et précisément, la Loi sur le mariage chapitre 338. L'annexe de cette loi comprend une déclaration légale pour ceux qui demandent un permis de mariage. Dans cette déclaration, les parties affirment ne pas avoir de liens de parenté. Les liens de parenté visés sont imprimés au verso de la déclaration et apparaissent dans le formulaire D prévu dans la loi sur le mariage, et qui commence ainsi:

> Les degrés d'affinité et de consanguinité entre les parties qui, d'après la loi, interdisent ou empêchent la concélébration légale de leur mariage.

La liste que je viens de vous lire, tirée du *Book of Common Prayer of the Church of England*, (Recueil de prières de l'Église anglicane) apparaît à la suite. Il y est dit:

> Les liens de parenté énoncés dans cette liste comprennent tous les liens de cette nature, directs ou indirects, légitimes ou illégitimes.

Les articles 2 et 3 de ce qui était alors connu comme étant la Loi du Canada sur le mariage et sur le divorce sont ensuite cités.

Le sénateur Buckwold: Puis-je vous poser cette question; si nous adoptons ce projet de loi, faudra-t-il qu'un bill modifie la Loi sur le mariage de la Saskatchewan?

[*Text*]

Senator Neiman: No, because of the wording I would suggest that there would be no conflict. It is a direct reference back to the federal statute. So if we clear it, it should be all right.

Mr. du Plessis: There is no conflict because the federal government has complete and exclusive jurisdiction under section 91, head 26, of the BNA Act.

Mr. Benjamin: Mr. Chairman, if it would be of any assistance to your Committee, the then Minister of Justice, Mr. Lang, on June 26, 1975, in his letter to Mr. Borden, said:

> I regret that I am unable to assist you in this matter at this time, as it would require an act of the Parliament of Canada to provide you with the necessary authority for you to marry your niece. I am informed that the Law Reform Commission of Canada intends to conduct research on the subject of nullity of marriage, and it is expected that, at that time, reforms will be suggested, taking into account modern scientific data in regard to the health dangers created by marriages of persons related by blood. It may follow from these studies that some future changes in the present prohibited degrees of marriage may be made, but this is unlikely to occur in the near future.
>
> The only possibility for you to obtain authority to marry your niece under Canadian law would be for you to communicate with a private Member of Parliament in order to see whether the member would be willing to petition on your behalf for a private bill to provide an exception from the general law in force in Canada.

Which is why I am here.

Senator Langlois: Mr. Chairman, I have just read this bill and I am somewhat at a loss to know what exactly we are asked to do here. We are facing a fait accompli. There are children born out of wedlock. Are we being asked to legitimize these children? If we amend the law, as sought by this bill, we are not going to legitimize the status of these children because they are still born out of wedlock. There is no marriage so far. So, to legitimize this is a civil matter, and it does not come under the jurisdiction of this parliament.

Senator Asselin: If you are talking about adoption, you are right.

The Chairman: No, we are not talking about adopting. These children were born to these two people.

Senator Laird: It seems to me, Mr. Chairman, that in Ontario—and I don't know about Saskatchewan and perhaps of necessary, I can be corrected by some of the Ontario lawyers—if there is a subsequent marriage, after children are born, by the father and mother, that automatically legitimizes the children. I think the same would apply in Saskatchewan.

Mr. Benjamin: I am not a lawyer but, assuming they obtain the exemption from the general law, I imagine that would be the case.

[*Traduction*]

Le sénateur Neiman: Non, il n'y aura pas de conflits en raison du libellé que nous adopterons. Il renvoie directement à la loi fédérale. Ainsi, il n'y aura aucun problème si nous l'adoptons.

M. du Plessis: Il n'y a pas de conflit parce que conformément au paragraphe 91(26) de l'Acte de l'ANB, la question relève entièrement et exclusivement du gouvernement fédéral.

M. Benjamin: Monsieur le président, si cela pouvait aider votre Comité, je citerai la lettre du 26 juin 1975, où M. Lang, ministre de la Justice, a écrit ce qui suit à M. Borden:

> Je regrette de ne pouvoir vous aider pour le moment, à propos de cette question, car il faudrait qu'une loi du Parlement du Canada vous autorise à épouser votre nièce. On m'a dit que la Commission canadienne de la réforme du droit a l'intention d'effectuer des recherches au sujet de l'invalidité du mariage, et on pense que des réformes seront alors proposées pour tenir compte des données scientifiques modernes concernant les dangers que peuvent présenter pour la santé les mariages entre des personnes ayant des liens de parenté. Il se pourrait qu'après ces études, quelques changements puissent être apportés aux interdictions actuelles concernant certains mariages, mais cela ne semble pas devoir se présenter dans un proche avenir.
>
> La seule façon pour vous d'obtenir la permission d'épouser votre nièce conformément au droit canadien consisterait à communiquer avec un député pour savoir s'il accepterait de proposer une pétition en votre faveur, afin qu'un bill privé prévoie une exception au droit général s'appliquant au Canada;

—c'est la raison pour laquelle je suis ici.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, je viens de lire ce projet de loi, et ne sais pas du tout ce qu'on nous demande de faire. On nous présente un fait accompli. Il y a des enfants nés en dehors du mariage. Nous demande-t-on d'en faire des enfants légitimes? Si nous modifions la loi ainsi que le demande ce projet de loi, nous ne légalisons pas le statut de ces enfants, car ils sont malgré tout nés en dehors des liens du mariage. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de mariage; or, cette légalisation est une question d'ordre civil, qui ne relève pas des attributions de ce Parlement.

Le sénateur Asselin: Si vous voulez parler d'adoption, vous avez raison.

Le président: Non, nous ne sommes pas en train de parler d'adoption. Ces enfants sont nés de ces deux personnes.

Le sénateur Laird: Il me semble, monsieur le président, qu'en Ontario—je ne connais pas la situation en Saskatchewan, et je prierais certains avocats de l'Ontario de m'informer si je me trompe—si le père et la mère des enfants se marient après la naissance de ces derniers, cela les légitimise automatiquement. Je pense que c'est la même chose en Saskatchewan.

M. Benjamin: Je ne suis pas avocat, mais en supposant qu'ils obtiennent l'exception en dérogation du droit commun, j'imagine que ce serait le cas.

[*Text*]

Senator Laird: But quite apart from that, and quite apart from this situation, and even if they did not need this, if they had children and were not married, by their subsequent marriage in Ontario, if I recall the law correctly, the children would be legitimized. I think this gets around Senator Langlois' difficulty.

Senator Langlois: I would like to know if this is the case in all the provinces of Canada.

Senator Robichaud: It may not be in Quebec, but I am sure it is otherwise the same all over Canada, that when a marriage is legitimized, then all the children of the two consenting parties are the children of the marriage.

Senator Buckwold: I submit that that is really not the problem. It may be their problem, but it is not the problem that this committee is here to examine. We are here to hear the case for an exception.

Senator Neiman: That is the point I was going to make, Mr. Chairman: We are not attempting to legitimize the marriage because, in fact, we do not have the power to do so. What we are doing, and what we have the power to do, by passing this bill is to grant dispensation from certain statutory impediments to marriage; but, having done that, these people still have to comply with the provincial laws and obtain a valid marriage certificate to go through the required ceremonies.

The Chairman: That is right. This bill does not marry them.

Senator Neiman: No. We are simply granting a dispensation, according to a federal statute, which we are empowered to do under our federal laws. We have done this many times already.

Senator Buckwold: Has Parliament given permission for an exception of this type of previous occasions?

The Chairman: We had Bill C-1001 in 1975, and in that case we gave such an exception in the case of Fritz and Strass.

Senator Langlois: With the same sponsor?

The Chairman: And that was approved under the chairmanship of Senator Keith Laird.

Senator Buckwold: I would be prepared to move acceptance of the bill by the committee.

The Chairman: you move that I report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Asselin: If we have to deal with this kind of bill very often, then we should think about changing the law.

Senator Robichaud: I disagree completely. There again, we are going to go into long discussions. I think we should maintain a certain degree of protection.

Senator Bourget: I think that when we discussed the bill on second reading, I have given my answer to Mr. Benjamin. At the time I think the Leader of the Government said that the Minister of Justice had told him that somebody in Justice or

[*Traduction*]

Le sénateur Laird: Mais indépendamment de cela et de cette situation et même s'ils n'en avaient pas besoin, s'ils avaient des enfants et n'étaient pas mariés, si je me souviens bien de la loi, les enfants seraient légitimisés en Ontario par le mariage subséquent de leurs parents. Je pense que cela contourne la difficulté mentionnée par le sénateur Langlois.

Le sénateur Langlois: J'aimerais savoir si cela s'applique à toutes les provinces du Canada.

Le sénateur Robichaud: Cela n'est peut-être pas le cas au Québec, mais je suis certain que cela s'applique à toutes les autres provinces du Canada. Lorsqu'un mariage est légitimisé, tous les enfants des deux parties consentantes deviennent les enfants issus du mariage.

Le sénateur Buckwold: J'estime que le problème n'est pas là. C'est peut-être leleur problème, mais ce n'est pas le problème que ce comité est appelé à examiner. Nous sommes ici pour discuter d'une exception.

Le sénateur Neiman: C'est le point que j'allais soulever, monsieur le président. Nous n'essayons pas de légitimiser le mariage parce qu'en fait, nous n'avons pas la compétence pour le faire. Ce que nous faisons et ce que nous avons le pouvoir de faire en adoptant ce bill, c'est d'accorder une dispense en ce qui concerne certains obstacles légaux au mariage. Malgré cette mesure, ces personnes seront toujours obligées de se conformer aux lois provinciales et d'obtenir un certificat valable de mariage pour passer par les cérémonies requises.

Le président: C'est exact. Ce bill ne les marie pas.

Le sénateur Neiman: Non. Nous ne faisons qu'accorder une dispense conformément à un statut fédéral. En outre, nos lois fédérales nous autorisent à agir ainsi. Nous l'avons déjà fait de nombreuses fois

Le sénateur Buckwold: Le Parlement a-t-il déjà autorisé une exception de ce genre?

Le président: Le bill C-1001 en a accordé une en 1975 dans le cas de Fritz et de Strass.

Le sénateur Langlois: S'agissait-il du même parrain?

Le président: Et cela a été approuvé sous la présidence du sénateur Keith Laird.

Le sénateur Buckwold: Je suis prêt à proposer l'adoption du bill par le comité.

Le président: Vous proposez que je rapporte le projet de loi sans modification?

Des voix: Oui.

Le sénateur Asselin: Si ce genre de bill revient souvent, il faudrait songer à modifier la loi.

Le sénateur Robichaud: Je ne suis pas du tout d'accord. Encore une fois, nous allons nous lancer dans de longues discussions. Je pense que nous devrions maintenir un certain degré de protection.

Le sénateur Bourget: Je pense que j'ai déjà répondu à M. Benjamin lorsque nous avons discuté du bill au moment de sa deuxième lecture. Selon le chef de la majorité, le Ministre de la Justice lui avait dit à l'époque que quelqu'un de son

[*Text*]

somewhere else would look into it. That was said by Senator Perrault.

The Chairman: I can read what the Minister of Justice wrote on February 7, 1978. This was to the Leader of the Government in the Senate.

> In response to your letter of February 2nd, concerning three private (marriage) bills, I have noted your concerns and asked my officials to look into the feasibility of preparing legislative proposals that would allow for settlement of affinity and consanguinity cases in a general way so that Parliament would not be called upon to pass a special law in each case.

Senator Bourget: That is it.

Senator Asselin: Yes. We do not want to have to deal with this type of bill every session.

The Chairman: I agree that this would be the right thing to do. I just doubt that it would be done before the next general election.

Senator Bourget: Nevertheless, those were the questions asked by Senator Asselin and Senator Neiman in 1975, and Senator Flynn also raised the question in the House, and that is the answer.

The Chairman: They asked their questions with complete justification. I feel the way they feel, senator.

Senator Bourget: I agree with what they said, too.

The Chairman: Shall I then report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Benjamin.

Mr. Benjamin: Mr. Chairman, I do not wish to presume on your time, but I should like to thank sincerely, in your presence, Senator Bourget for being so kind as to sponsor this bill. It is appreciated not only by myself but by Judy and Richard Borden.

Mr. Chairman, I mentioned in my earlier remarks about this being a fine young couple. They have made marvellous Canadian citizens. Mr. Borden is engaged in a business in Regina in which he has been successful. Also something of an expert on energy consumption, he constructed a solar-heated home with a great deal of his own financing plus some assistance from CMHC and Sask Housing. By way of human interest, I thought I should tell you that last night that home burnt to the ground—not because of anything to do with the solar heating, I should point out. For that reason I am hoping that between now and the end of this month I will be able to phone them with some good news and tell them that a bill has been passed by Parliament.

I do not know whether you would wish to consider this now or think about it at another meeting of your committee, Mr. Chairman, but I wonder if you and the members of your committee would be inclined at least to consider the matter of waiving the costs of this action in the case of the Senate, which

[*Traduction*]

ministère ou d'un autre ministère étudierait la question. C'est ce qu'a rapporté le sénateur Perreault.

Le président: Je peux vous lire ce que le Ministre de la Justice a écrit le 7 février 1978 au leader du gouvernement au Sénat:

> En réponse à votre lettre du 2 février et à propas des trois projets de loi privés (mariage), je comprends les inquiétudes que vous éprouvez et j'ai demandé au responsable, de voir s'il était possible de mettre au point certaines propositions de loi qui permettraient de déterminer la consanguinité et les affinités des conjoints de façon générale, de sorte que le Parlement ne soit pas tenu de voter une loi pour chaque cas particulier.

Le sénateur Bourget: C'est exact.

Le sénateur Asselin: Oui, nous ne voulons pas avoir à traiter de bills de ce genre à chaque session.

Le président: Je pense que ça serait une bonne chose. Je doute néanmoins que l'on puisse le faire avant les prochaines élections générales.

Le sénateur Bourget: Voilà néanmoins les questions qui ont été posées par le sénateur Asselin et le sénateur Neiman en 1975, le sénateur Flynn quant à lui a également soulevé la question à la Chambre et c'est la réponse qu'il a obtenue.

Le président: Ils étaient tout à fait justifiés de poser ces questions. Je suis de leur avis sénateur.

Le sénateur Bourget: Je suis également d'accord avec ce qu'ils ont dit.

Le président: Dans ce cas, dois-je rapporter le projet de loi sans modification?

Des voix: D'accord.

Le président: Je remercie beaucoup M. Benjamin.

M. Benjamin: Monsieur le président, je ne voudrais pas accaparer votre temps, néanmoins, je voudrais remercier très sincèrement, en votre présence, le sénateur Bourget pour avoir si aimablement parrainé ce projet de loi. J'y suis fort sensible, ainsi d'ailleurs que Judy et Richard Borden.

J'ai dis avant qu'il s'agissait d'un très beau couple. Ce sont des citoyens exemplaires. M. Borden a une affaire à Regina qui va fort bien. En outre, il fait preuve de soucis écologiques, ainsi il a construit à ses frais une maison chauffée à l'énergie solaire, pour laquelle il a également reçu certaines subventions de la Société centrale d'hypothèques et de logement et de la Sask Housing. Je pense qu'il me faut le néanmoins vous dire que hier soir cette maison a été complètement rasée par un incendie—non pas à cause du du chauffage—est-il bon de le préciser. Aussi j'espère, d'ici la fin du mois pouvoir leur donner de bonnes nouvelles et leur annoncer qu'un projet a été adopté par le Parlement.

Je ne sais pas si vous souhaitez étudier dès maintenant cette question ou si vous préférez l'aborder à une autre réunion de votre comité, monsieur le président, mais je me demande si vous seriez disposé, ainsi que les membres du Comité, à tout le moins, à ne pas leur faire supporter les frais, qui s'élèvent,

[*Text*]

amount to about $650. I will be asking for a similar waiver from my colleagues in the House of Commons. If you felt so inclined, it would be much appreciated and gratefully received. If not, the bills will be paid. In fact, the $650 for this place has already been paid.

The Chairman: I will ask the chairman of our Internal Economy Committee to give us his opinion on the matter. Senator Laird.

Senator Laird: Mr. Chairman, having in mind my own attempts to get a waiver, although under quite different conditions, I must say I found it was practically impossible. So do not build up their hopes on that, Mr. Benjamin. I think they will have to pay, and it sounds worthwhile.

Mr. Benjamin: I appreciate what Senator Laird has said. I operate, of course, on the basis that it never hurts to ask, because the worst they can do is say no.

Senator Buckwold: Perhaps our Law Clerk could report back to us on this particular request.

Mr. du Plessis: My opinion, is that there is no limit to the powers of Parliament. There are no limits to its jurisdiction in matters of this kind. Parliament is supreme and can make any decision it wishes.

Senator Laird: That may be true, but I know the attitude.

Mr. du Plessis: It could be that it would be considered a bad precedent.

Senator Bourget: Would both houses have to do the same?

Mr. du Plessis: No. One house could decide one way and the other house could make a different decision. In any event, it is really a question of policy; it is not a legal question. However, I will be glad to look into it and confirm my opinion, because it is just my preliminary reaction.

Senator Buckwold: Mr. Benjamin, the next step is to have this passed by the House of Commons. Do you anticipate any difficulty having that done?

Mr. Benjamin: No, Senator Buckwold, I am not anticipating any problem. I never run round looking for trouble. I have consulted with my colleagues on all sides of the house as well as the house leaders. Hon. John Campbell, my colleague on the government side, has a similar bill, and we hope to proceed with both bills concurrently and get agreement for the private members' hour next week or the week after and, hopefully, proceed with it and then go to the house committee stage. I have no indication of any problem.

Senator Buckwold: I am glad to hear that.

The Chairman: Thank you.

The committee proceeded to the consideration of other business.

[*Traduction*]

pour ce qui est du Sénat, à $650. Je ferai la même démarche auprès de mes collègues de la Chambre des communes. Si vous voulez le faire, tout le monde vous en serait très reconnaissant. Dans le cas contraire, les factures seront honorées. En fait les $650 exigés par le Sénat ont déjà été versés.

Le président: Je vais demander au président du Comité de la régie interne de nous donner son opinion à ce sujet. Sénateur Laird.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, je me rappelle de la tentative que j'ai faite, dans des conditions différentes toutefois, et je dois dire que cela été pratiquement impossible. Donc, monsieur Benjamin, ne leur donnez pas de faux espoir. A mon avis, ils devront payer, et cela en vaudra la peine pour eux.

M. Benjamin: Je comprends le sénateur Laird. Naturellement, je me dit qu'il n'y a aucun mal à demander quelque chose; en mettant la chose au pire, ils ne peuvent que refuser.

Le sénateur Buckwold: Peut-être notre secrétaire-légiste pourrait-il nous faire part ultérieurement de ce qu'il en pense?

M. du Plessis: A mon avis, les pouvoirs du Parlement sont illimités; il en est de même de sa compétence dans les questions de ce genre. Le Parlement est l'autorité suprême et il peut décider à son gré.

Le sénateur Laird: Peut-être, mais je connais l'attitude.

M. du Plessis: On trouvera peut-être que c'est un mauvais précédent à établir.

Le sénateur Bourget: Les deux Chambres seraient-elles tenues d'avoir la même attitude?

M. du Plessis: Non, les deux décisions peuvent se contredire. De toute façon, c'en est vraiment une de politique; ce n'est pas une question juridique. Toutefois, il me fera plaisir d'y regarder de plus près et de vous confirmer ce que je viens de vous dire, s'il y a lieu, car je n'ai émis qu'une opinion provisoire.

Le sénateur Buckwold: Monsieur Benjamin, la prochaine étape consiste à faire adopter cette mesure par la Chambre des communes. Prévoyez-vous que cela posera certaines difficultés?

M. Benjamin: Non, sénateur Buckwold, je ne prévois aucun problème. je ne cours jamais après les problèmes. Je me suis informé auprès de mes collègues des deux côtés de la Chambre, de même qu'auprès des leaders de la Chambre. M. John Campbell, mon collègue à la Chambre, a présenté un bill similaire; nous espérons les déposer en même temps et obtenir l'assentiment des députés lors de la prochaine audition des bills privés la semaine prochaine ou la semaine suivante, après quoi, si tout va bien, ces bills pourront être étudiés par le comité de la Chambre. Je n'entrevois aucun problème.

Le sénateur Buckwold: Je suis heureux de vous l'entendre dire.

Le président: Merci.

Le Comité passe à l'étude des autres articles à l'ordre du jour.

Third Session
Thirteenth Parliament, 1977-78

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 14, 1978

Issue No. 7

Complete Proceedings on Bill S-6, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law of marriage in the case of Eugene Waddell and Margarette Bennett"

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
treizième législature, 1977-1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Le mardi 14 février 1978

Fascicule n° 7

Seul et unique fascicule sur le Bill S-6, intitulé: "Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Margarette Bennett"

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir au dos)

WITNESS – TÉMOIN

Mr. Leslie G. Benjamin, M.P.

M. Leslie G. Benjamin, député

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Leslie G. Benjamin, M.P.

M. Leslie G. Benjamin, député.

Third Session
Thirtieth Parliament 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 14, 1978

Le mardi 14 février 1978

Issue No. 2

Fascicule nº 2

Complete Proceedings on Bill S-6, intituled:
"An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Eugène Waddell and Marguerite Benoît"

Seul et unique fascicule sur le Bill S-6, intitulé:
«Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Marguerite Benoît»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

25940—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Lionel Langlois, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Lang
Buckwold	Langlois
Croll	Macdonald
Eudes	McIlraith
*Flynn	Neiman
Frith	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Lionel Langlois

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lang
Buckwold	Langlois
Croll	Macdonald
Eudes	McIlraith
*Flynn	Neiman
Frith	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker

**Membres d'office*

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, February 7, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Bourget, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill S-6, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Eugène Waddell and Marguerite Benoît", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bourget, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 7 février 1978:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Bourget, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le Bill S-6, intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Marguerite Benoît», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bourget, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 14, 1978
(3)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:15 p.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Goldenberg (*Chairman*), Asselin, Buckwold, Eudes, Laird, Langlois, McIlraith, Neiman, Robichaud and Stanbury. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Bourget.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee considered Bill S-6, intituled:

"An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Eugène Waddell and Marguerite Benoît".

Mr. Mario Lavoie, Counsel on behalf of the two parties referred to in the Bill, explained the reasons for submitting the said Bill and suggested to the Committee that certain amendments be considered.

After discussion, it was Moved by the Honourable Senator Asselin that the Bill be reported with the amendments proposed to the Committee. The Motion carried.

The Law Clerk and Parliamentary Counsel agreed to verify the text of the amendments to be included in the Committee's Report.

After discussion it was agreed to print 1,000 copies of this day's proceedings.

At 9:30 p.m. the Committee adjourned until Wednesday, February 15, 1978 when the Senate adjourns.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 FÉVRIER 1978
(3)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 21 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

Présents: Les honorables sénateurs Goldenberg (*président*), Asselin, Buckwold, Eudes, Laird, Langlois, McIlraith, Neiman, Robichaud et Stanbury. (10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Bourget.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie le Bill S-6, intitulé:

«Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Marguerite Benoît.»

M. Mario Lavoie, conseiller au nom des deux parties dont il est fait état dans le bill explique les motifs pour lesquels il soumet ledit bill et suggère au Comité que certains amendements soient étudiés.

Après discussion, l'honorable sénateur Asselin propose que le bill soit reporté ainsi que les amendements proposés au Comité. La motion est adoptée.

Le secrétaire légiste et conseiller parlementaire convient de vérifier le texte des amendements à inclure dans le rapport du Comité.

Après discussion, il est convenu de faire imprimer 1,000 exemplaires des délibérations de la séance d'aujourd'hui.

A 21 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 15 février 1978, à l'ajournement du Sénat.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, February 15, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-6, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Eugène Waddell and Marguerite Benoît", has, in obedience to the order of reference of Tuesday, February 7, 1978, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. Page 1: Strike out lines 1 and 2 and substitute therefor the following:

   "WHEREAS François Eugène Arthur Waddell (hereinafter referred to as "Eugène Waddell") and Marie Anne Marguerite Benoît (hereinafter referred to as "Marguerite Benoît"), both of the City of Montreal,"

2. Page 1: Strike out line 9 and substitute therefor the following:

   "in what is now the city of Deux-Montagnes, in the"

3. Page 2: Strike out line 29 and substitute therefor the following:

   "sons may not marry, François Eugène Arthur Waddell and Marie Anne"

4. Strike out the long title and substitute therefor the following:

   "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of François Eugène Arthur Waddell and Marie Anne Marguerite Benoît"

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 15 février 1978

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déféré le bill S-6, intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Marguerite Benoît», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 février 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. Page 1: remplacer les lignes 1 et 2 par ce qui suit:

   «ATTENDU QUE François Eugène Arthur Waddell (ci-après désigné «Eugène Waddell») et Marie Anne Marguerite Benoît (ci-après désignée «Marguerite Benoît») tous deux de la ville de Mont-»

2. Page 1: remplacer la ligne 8 par ce qui suit:

   «dans ce qui est maintenant la ville de Deux-Montagnes, province»

3. Page 2: remplacer la ligne 29 par ce qui suit:

   «stacle au mariage, François Eugène Arthur Waddell et Marie Anne Mar-»

4. Remplacer le titre intégral par ce qui suit:

   «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de François Eugène Arthur Waddell et Marie Anne Marguerite Benoît»

Respectueusement soumis,

Le président

H. Carl Goldenberg

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 14, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-6, to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Eugène Waddell and Marguerite Benoit, met this day at 9.15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us Bill S-6, an act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Eugène Waddell and Marguerite Benoit. Maintenant, au sujet d'un projet de loi prévoyant une exception au doit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Marguerite Benoît, Me Mario Lavoie va comparaître comme témoin.

Le sénateur Asselin: Monsieur le président, si c'est la même chose, si ce sont les mêmes principes que celui qu'on vient d'entendre, je ne vois pas pourquoi l'on entendrait le témoin. C'est le même principe que le bill précédent. Je regarde le bill et c'est la même chose. Je me demande pourquoi on s'attarderait là-dessus.

Senator Bourget: Mr. Chairman, I would like to agree with Senator Asselin, but I think we will have to make a correction to the name of Mr. Waddell, which will necessitate a slight amendment to the bill. I am sorry.

Senator Langlois: Is it not the fact that in this case there are no children involved so far?

Senator Bourget: He is 84 and she is

Senator Laird: The age would militate against that.

The Chairman: Senator Bourget, I must remind you that an ancestor of mine and Senator Buckwold's became a father at 90, and that was Abraham.

Senator Langlois: You are boasting, in that case.

Le président: M. Lavoie, vous pouvez procéder en anglais ou en français, comme vous le désirez.

M. Lavoie: Monsieur le président, honorables sénateurs, si vous me permettez, je résumerai très succinctement quelques faits qui sont pertinents à cette affaire. M. Waddell est âgé effectivement de 84 ans et mademoiselle Benoît est âgée de 68 ans.

Ils sont respectivement oncle et nièce en première ligne, et ils attendent, depuis deux ans maintenant, qu'un projet de loi soit présenté devant vous, et devant la Chambre des communes afin de permettre qu'ils se marient. En fait, le but premier de leur mariage, et l'objectif qu'ils recherchent, est fondamentalement, je pense, un objectif religieux. Ce sont des gens très religieux. J'ai eu l'occasion de les rencontrer à de très nombreuses reprises. Ils tiennent à ce point de vue là, car pour eux c'est très important. Par ailleurs, nous n'en avons pas discuté dans le cas précédent,mais, dans ce cas ici, vous pouvez avoir l'assurance que ces gens-là ont déjà obtenu du Vatican une

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 14 février 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des questions juridiques et contitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 15 pour étudier le bill C-6, Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Marguerite Benoît.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons avons été saisis du bill S-6, la Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas d'Eugène Waddell et Marguerite Benoît. Now, with regard to Bill S-6, an Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Eugène Waddell and Marguerite Benoît, Mr. Mario Lavoie will give evidence.

Senator Asselin: Mr. Chairman, if this case is similar to the one we have just seen, there is no reason for us to hear this witness. It is the same principle as the preceeding bill. I am looking at it and it is exactly the same thing. We should not waste any time on it.

Le sénateur Bourget: Monsieur le président, je voudrais bien être d'accord avec le sénateur Asselin, mais je crois qu'il faudra corriger le nom de M. Waddell, ce qui exigera un petit amendement du projet de loi. Je m'en excuse.

Le sénateur Langlois: Est-ce vrai qu'aucun enfaut n'est concerné dans ce cas?

Le sénateur Bourget: Il a 84 ans et elle . . .

Le sénateur Laird: L'âge est une circonstance atténuante, dans ce cas.

Le président: Sénateur Bourget, je tiens à vous rappeler qu'un de nos ancêtres communs, au sénateur Buckwold et à moi-même, est devenu grand'père à l'âge de 90 ans; il s'agit d'Abraham.

Le sénateur Langlois: Vous vous vantez, dans ce cas.

The Chairman: Mr. Lavoie, you may proceed in either French or English, as you prefer.

Mr. Lavoie: Mr. Chairman, Honourable Senators, with your permission, I will briefly summarize some of the facts related to this case. Mr. Waddell is, indeed, 84 years old and Miss Benoît is 68.

They are respectively uncle and niece to the first degree and they have been waiting for two years for a bill to be submitted to you and tabled in the House of Commons that would allow them to be married. The main goal and objective of their marriage is essentially religious. They are both very religious. I have had the opportunity to meet them many times. They are both very determined about this and it is important to them. Furthermore, we did not discuss this aspect in the preceeding case, but you may be assured that these people have already obtained a dispensation from the Vatican subject, however, to the Canadian Parliament passing an act allowing them to

[*Text*]

dispense ecclésiastique à la condition, toutefois, qu'une loi du Parlement canadien leur permette de se marier. Malheureusement, je n'ai pas de copie de cette loi-là et, de ce Décret du Vatican, mais j'ai l'assurance du diocèse de Montréal que ce document existe.

Les quelques amendements que nous voulions apporter au projet qui vous est présenté traitent simplement du nom des requérants. Dans le cas de M. Eugène Waddell, il y aurait peut-être lieu de préciser que le nom complet de M. Waddell est, en fait, François Eugène Arthur Waddell; dans le cas de mademoiselle Benoît, ses prénoms seraient Marie Anne Marguerite.

Un deuxième amendement s'impose au paragraphe a) lorsqu'on dit que M. Wadell est né, en fait, dans la ville de Deux Montagnes, mais, à l'époque, la ville de Deux Montagnes n'existait pas. A l'époque de la présentation du présent projet de loi, la ville de Deux Montagnes existe, effectivement. Il y aurait peut-être lieu d'amender cet article pour qu'il dise «en la ville actuelle de Deux Montagnes, ou»

M. du Plessis: «Dans ce qui est maintenant la ville de Deux Montagnes».

M. Lavoie: «Dans ce qui est maintenant la ville de Deux Montagnes». Nous avons également fait part à ces requérants que, dans l'éventualité où le Sénat et la Chambre des communes adoptaient une loi qui les autoriserait à s'épouser, ils seraient sans doute obligés, à ce moment-là, de s'épouser en Ontario puisque, évidemment, le Code civil de la province de Québec empêche un tel mariage dans les limites de la province. Ces personnes sont, évidemment, consentantes dans l'éventualité où ils obtiendraient cette permission, de venir s'épouser dans la province d'Ontario, ou dans toute autre province qui les accepterait.

Je puis peut-être répondre à quelques questions, si des questions s'imposaient.

Le président: Mais, d'après l'opinion que vous venez d'exprimer, êtes-vous certain qu'ils ne peuvent pas se marier dans la province de Québec?

M. Lavoie: En fait, monsieur le président, j'ai été de cette opinion suite à la même question que j'ai posée à l'Assemblée Nationale du Québec, il y a déjà deux ans. Le conseiller juridique nous avait dit, à ce moment-là, que, à cause des dispositions de l'article 126 du Code civil de la province de Québec, il ne pourrait permettre à un officier de l'état civil de célébrer un mariage, ou d'enregistrer un mariage qui viendrait à l'encontre de cet article.

Le président: Il ne voudrait pas.

M. Lavoie: Il ne voudrait pas.

Le président: Bien, c'est différent, parce qu'ils peuvent le faire.

M. Lavoie: Oui.

Le sénateur Langlois: Monsieur le président, on ne peut pas amender la loi 126 du Code civil, l'article 126 du Code civil ici.

M. Lavoie: Oui.

Le président: Oui, certainement. L'article 129 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le sénateur Robichaud: On l'a fait.

[*Traduction*]

marry. Unfortunately, I do not have a copy of that act and of the Vatican decree, but the Montreal diocese has confirmed the existence of such a document.

The few amendments we wanted to make to the Bill now before you concern only the names of the applicants. In Mr. Eugène Waddell's case, it would be advisable to specify that his complete name is François Eugène Arthur Waddell; and in Miss Benoît's case, hat her name is Marie Anne Marguerite.

A second amendment is necessary; indeed, subsection (a) states that Mr. Waddell was born in the city of Deux-Montagnes, but that city did not exist as such at that time. But the city of Deux-Montagnes existed at the time of the tabling of this Bill. Therefore, it might be advisable to amend this section to read "in the present city of Deux-Montagnes, or"

Mr. du Plessis: "In what is now the city of Deux-Montagnes."

Mr. Lavoie: "In what is now the city of Deux-Montagnes". We have already informed the applicants that if the Senate and the House of Commons pass an act allowing them to get married, they would most probably have to be married in Ontario since, obviously, the Civil Code of the Province of Quebec prohibits such a marriage within the limits of the province. But of course, they are willing, were they granted permission to get married, to have the ceremony performed in the Province of Ontario or in any other province prepared to accomodate them.

I am entirely at your disposal if you have any questions to ask.

The Chairman: From what you have just said, are you sure that they cannot get married in the Province of Quebec?

Mr. Lavoie: In fact, Mr. Chairman, I reached this opinion after having asked the same question of the National Assembly in Quebec two years ago. The legal counsel told us, at that time, that because of the provisions of section 126 of the Civil Code of the Province of Quebec, he could not allow an officer of the Registry Office to perform a marriage ceremony or register a marriage in violation of this section.

The Chairman: He would not want to do it.

Mr. Lavoie: That is correct.

The Chairman: Well, that is different, because they could do it.

Mr. Lavoie: Yes.

Senator Langlois: Mr. Chairman, we cannot amend section 126 of the Civil Code here.

Mr. Lavoie: Yes.

The Chairman: Yes, certainly. Section 129 of the British North America Act.

Senator Robichaud: It has been done.

[*Text*]

Le sénateur Langlois: On a fait bien des choses qu'on n'avait pas le droit de faire. C'est un article qui existait avant la Confédération.

Le président: Cent vingt neuf de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit cela.

Le sénateur Langlois: Est-ce que vous l'avez?

Le président: Oui, je n'ai que le texte anglais ici.

Le sénateur Langlois: C'est bien.

The Chairman: It reads as follows:

> Except as otherwise provided by this Act, all Laws in force in Canada, Nova Scotia, or New Brunswick at the Union, and all Courts of Civil and Criminal Jurisdiction, and all legal Commission, Powers, and Authorities, and all Officers, Judicial, Administrative, and Ministerial, existing therein at the Union, shall continue in Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick respectively, as if the Union had not been made; subject nevertheless (except with respect to such as are enacted by or exist under Acts of the Parliament of Great Britain or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland), to be repealed, abolished, or altered by the Parliament of Canada, or by the Legislature of the respective Province, according to the Authority of the Parliament or of that Legislature under this Act.

The authority of Parliament, under the BNA Act, includes marriage and divorce, under section 91, head 26.

Alors, je comprends.

Le sénateur Langlois: Je comprends, mais je ne conseille pas de le faire dans le contexte actuel.

Le président: Non, dans le contexte actuel. Est-ce que vous avez une question, sénateur Robichaud?

Le sénateur Robichaud: Oui.

Le président: M. Lavoie comprend le français.

Le sénateur Robichaud: Oui, je comprends aussi un peu le français. Mais, à cause de l'âge respectif des deux conjoints, 84 et 64 ans, ou 86 et 64, il me semble qu'il peut y avoir une question d'héritiers, et c'est cela qui pourrait avoir des répercussions sur une décision qu'on pourrait prendre ce soir.

M. Lavoie: Je puis vous dire, honorables sénateurs, qu'avant de présenter le projet de loi devant vous, ces gens ont vu un notaire, et ils ont pris soin de noter ces questions en présence de leurs enfants et en présence de l'un et de l'autre. Alors, à l'heure actuelle, les testaments ont été faits, de telle sorte que ces problèmes ont été applanis, et M. Waddell, qui a 84 ans, a pris soin de régler toutes les questions à ce niveau à la satisfaction de tout le monde.

Le sénateur Robichaud: Alors, quelle pourrait être la raison fondamentale? Est-ce que ce serait, peut-être, de pouvoir mourir—

Le sénateur Asselin: Hors de l'Église?

[*Traduction*]

Senator Langlois: We have done many things that we were not supposed to do. This section existed before Confederation.

The Chairman: Section 129 of the British North America Act deals with that.

Senator Langlois: Do you have it with you?

The Chairman: Yes, I have the English version here.

Senator Langlois: Very well.

Le président: Il est ainsi libellé:

> Sauf toute disposition contraire prescrite par le présent acte,—toutes les lois en force en Canada, dans la Nouvelle-Écosse ou le Nouveau-Brunswick, lors de l'union,—tous les tribunaux de juridiction civile et criminelle,—toutes les commissions, pouvoirs et autorités ayant force légale,—et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels, en existence dans ces provinces à l'époque de l'union, continueront d'exister dans les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, comme si l'union n'avait pas eu lieu; mais ils pourront, néanmoins (sauf les cas prévus par des actes du parlement de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués, abolis ou modifiés par le parlement du Canada, ou par la législature de la province respective, conformément à l'autorité du parlement ou de cette législature en vertu du présent acte.

Et en vertu de l'alinéa 26 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'autorité du Parlement s'étend au mariage et au divorce.

So, I understand.

Senator Langlois: I understand, but I would advise against it, in the present situation.

The Chairman: No, not in the present situation. Do you have a question. Senator Robichaud?

Senator Robichaud: Yes.

The Chairman: Mr. Lavoie understands French.

Senator Robichaud: Yes, I also understand a bit of French. But because of the age of the parties involved, 84 and 64 or rather, 86 and 64, there may be a question of heirs which could have an impact on any decision we make tonight.

Mr. Lavoie: You may be assured honourable senators, that before submitting this Bill to you, these people saw a notary and settled all these matters in the presence of their children and each other. They have made their wills and these problems have been solved. Mr. Waddell who is 84 years old was careful to settle all these matters to everybody's satisfaction.

Senator Robichaud: So what is the underlying reason? Could it be that they want to die—

Senator Asselin: Outside the church?

[*Text*]

Le sénateur Robichaud: Non, non, à l'intérieur, parce qu'ils sont à l'intérieur; je veux dire, de pouvoir mourir et être des conjoints?

M. Lavoie: La permission du Vatican, à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure, était sous la condition d'obtenir une loi leur permettant de se marier. Cette permission leur serait retirée dans l'éventualité où la loi en question ne serait pas adoptée. Le motif principal de leur demande est fondé sur des raisons religieuses. Ils sont des gens qui ont toujours vécu dans la religion catholique, et ont toujours pratiqué. Ils entendent s'unir, non pas seulement par les liens de l'Église, si cela est possible, mais aussi par les liens de la loi. C'est fondamentalement le motif présenté.

Le sénateur Robichaud: C'est final?

M. Lavoie: Oui.

Le sénateur Robichaud: On a, dans le dossier, l'assurance de leur procurer à l'effet qu'il n'y a actuellement aucun droit héréditaire qui va être compromis à cause du mariage de ces deux conjoints?

M. Lavoie: Vous pouvez avoir cette assurance.

Le sénateur Robichaud: C'est bien.

Le président: Il n'y a pas d'autres questions? Est-ce qu'un sénateur veut proposer . . . ?

Le sénateur Asselin: Je propose qu'on fasse rapport du bill avec amendements.

Senator Bourget: Is it not necessary, Mr. Chairman, that someone move the two amendments?

Mr. du Plessis: I think that would be the proper procedure.

Senator Asselin: I move the adoption of both amendments.

Senator Langlois: The name, of course, will have to be corrected where it appears throughout the bill.

Mr. du Plessis: We might have the full name where it first appears and then simply say "hereinafter referred to as Eugène Waddell."

Senator Langlois: That is one way of doing it, yes.

Mr. du Plessis: If there is agreement on that, I shall prepare the amendments and they will be reflected in the report to be presented.

The Chairman: Senator Asselin has moved the adoption of the amendments. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report the bill as amended?

Hon. Senators: Agreed.

Le président: Le témoin veut ajouter quelque chose.

M. Lavoie: Monsieur le président, honorables sénateurs, je puis vous assurer que si M. Waddell et Mlle Benoît étaient ici présents, ils n'auraient sans doute pas manqué l'occasion de remercier le sénateur Bourget d'avoir parrainé ce bill, de même vous remercier de l'audition que vous m'avez accordée.

[*Traduction*]

Senator Robichaud: No, no, inside, because they are inside; I mean to be able to die as spouses?

Mr. Lavoie: The Vatican, as I mentioned earlier, will allow them to get married only if they succeed in having Parliament pass an act allowing them to do so. This authorization would be cancelled if such an act is not passed. The main reason for their request is of a religious nature. They are practising Catholics and have always lived within the Church. They want to get married, not only in the church if that is possible, but also according to the existing laws. This is the main reason for their request.

Senator Robichaud: And it is final?

Mr. Lavoie: Yes.

Senator Robichaud: Does the file contain a guarantee that no inheritance rights would be compromised by the marriage of the two parties?

Mr. Lavoie: You may be assured of that.

Senator Robichaud: Very well.

The Chairman: Any other questions? Would a senator like to make a motion?

Senator Asselin: I move that this bill be reported with its amendments.

Le sénateur Bourget: N'est-il pas nécessaire, monsieur le président, que quelqu'un propose ces deux amendements?

M. du Plessis: Je pense que la procédure l'exige.

Le sénateur Asselin: Je propose donc l'adoption de ces deux amendements.

Le sénateur Langlois: Le nom devra évidemment être corrigé partout où il figure dans le projet de loi.

M. du Plessis: Nous pourrions peut-être indiquer son nom complet la première fois et nous contenter d'ajouter ensuite: «ci-après nommé Eugène Waddell.»

Le sénateur Langlois: En effet, c'est une façon de procéder.

M. du Plessis: Si tout le monde est d'accord là-dessus, je vais préparer les amendements et ils figureront dans le rapport que nous devons déposer.

Le président: Le sénateur Asselin a proposé l'adoption de ces amendements. Êtes-vous d'accord?

Des voix: Adopté.

Le président: Êtes-vous d'accord que je dépose le projet de loi tel que modifié?

Des voix: Adopté.

The Chairman: The witness would like to add something.

Mr. Lavoie: Mr. Chairman, honourable Senators, let me assure you that if Mr. Waddell and Miss Benoît were here, they would undoubtedly have thanked Senator Bourget for having sponsored this bill and thanked you for the hearing you granted me.

[*Text*]

The Chairman: Before the meeting adjourns, we should have the usual motion that the proceedings be printed in the usual number of copies.

Senator McIlraith: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The committee now stands adjourned until tomorrow when the Senate rises, at which time we shall consider Bill S-7.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le président: Avant que le comité ne suspende ses travaux, nous devons passer à la motion visant à faire publier le nombre habituel d'exemplaires du compte rendu.

Le sénateur McIlraith: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Le comité suspend donc ses travaux jusqu'à l'ajournement du Sénat demain lorsqu'il se réunira de nouveau pour étudier le bill S-7.

Le comité suspend ses travaux.

Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-78

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, February 15, 1978

Issue No. 3

First Proceedings on Bill S-7, intituled:

"An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin"

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Le mercredi 15 février 1978

Fascicule no 3

Premier fascicule sur le Bill S-7, intitulé:

"Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin"

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Mario Lavoie

Me Mario Lavoie

Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, February 15, 1978

Le mercredi 15 février 1978

Issue No. 3

Fascicule nº 3

First Proceedings on Bill S-7, intituled:

"An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin"

Premier fascicule sur le Bill S-7, intitulé:

«Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

25941—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin
Buckwold
Croll
Eudes
*Flynn
Godfrey
Goldenberg
Hastings
Hayden
Laird
Lang
Langlois
Macdonald (*Cape Breton*)
McGrand
McIlraith
Neiman
*Perrault
Riel
Robichaud
Smith (*Colchester*)
Stanbury
Walker

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

Asselin
Buckwold
Croll
Eudes
*Flynn
Godfrey
Goldenberg
Hastings
Hayden
Laird
Lang
Langlois
Macdonald (Cap-Breton)
McGrand
McIlraith
Neiman
*Perrault
Riel
Robichaud
Smith (Colchester)
Stanbury
Walker

**Membres d'office*

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, February 8, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Deschatelets, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rowe, that the Bill S-7, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin", be read the second time.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Deschatelets, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rowe, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 8 février 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Rowe, que le Bill S-7, intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Deschatelets, C.P., propose appuyé par l'honorable sénateur Rowe, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 15, 1978
(4)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:10 p.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Goldenberg (*Chairman*), Asselin, Buckwold, Eudes, Flynn, Godfrey, Laird, Langlois, Neiman, Robichaud and Stanbury. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Deschatelets.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee proceeded to examine Bill S-7, intituled "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin".

The following witnesses were heard in explanation of the Bill:

Mr. Gérard Laprise, M.P.;

Prof. H. Albert Hubbard, Dean of the Common Law section of the faculty of Law, University of Ottawa.

After discussion it was Moved by the Honourable Senator Langlois that the Committee print the regular number of this day's proceedings and, further, that the Statement Professor Hubbard submitted for the Committee's consideration, be printed as an Appendix to this day's proceedings. The Motion carried. (*See Appendix "3-A"*).

After discussion it was agreed that further examination of this Bill will be resumed at a later date after the Sponsor of the Bill in the Senate, the Honourable Senator Deschatelets will have received further details on certain matters raised at the meeting.

At 4:40 p.m. the Committee adjourned until Thursday, February 16, 1978 at 9:30 a.m.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 FÉVRIER 1978
(4)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

Présents: Les honorables sénateurs Goldenberg (*président*), Asselin, Buckwold, Eudes, Flynn, Godfrey, Laird, Langlois, Neiman, Robichaud et Stanbury. (11)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Deschatelets.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité entreprend l'examen du Bill S-7, intitulé «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin».

Les témoins suivants sont entendus pour expliquer le bill:

M. Gérard Laprise, député;

le professeur H. Albert Hubbard, doyen de la Section de Common Law de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

Après discussion, l'honorable sénateur Langlois propose que le Comité fasse imprimer le nombre régulier de fascicules des délibérations de la séance de ce jour et qu'en outre, le rapport du professeur Hubbard soumis pour fins d'étude par le Comité, soit joint aux délibérations de la séance de ce jour. La motion est adoptée (*Voir Appendice «3-A»*).

Après discussion, il est convenu qu'un examen plus approfondi du présent bill sera fait à une date ultérieure après que le parrain du bill au Sénat, l'honorable sénateur Deschatelets, aura reçu d'autres détails sur certaines questions soulevées lors de la séance.

A 16 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 16 février 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 15, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-7, to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin, met this day at 3 p.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

Le président: Nous avons devant nous le bill S-7 «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin.»

Ce bil ferait exception, dans le cas de M. Morin et de Mlle Morin, sa soeur adoptive, au droit public général du Canada qui interdit le mariage entre frère et soeur.

Je vois que nous avons ici M. Gérard Laprise, député de l'Abitibi, qui pourrait nous donner des faits dans cette cause. Monsieur Laprise, vous pouvez procéder.

M. Gérard Laprise, député: Voici, monsieur le président. Le Bill que j'ai demandé à mon bon ami, le sénateur Deschatelets, de présenter devant le Sénat, est un bill d'exception prévoyant le mariage de M. Lucien Roch Morin et sa sœur adoptive Marie Rose Hélène Morin, était dans le but, justement, d'avoir une loi pour leur permettre ce mariage.

Je dois vous dire, tout d'abord, que le couple Morin cohabite depuis six ans. J'aurais peut-être dû débuter par vous expliquer,—cela a déjà été fait, je pense bien,—mais quand même, vous dire que Mlle Marie Rose Hélène Morin est la fille adoptive de Ludger Morin et de dame Yvonne Saint-Gelais, son épouse, et qu'elle a été élevée par ce couple, en compagnie de Roch, évidemment, mais que, à un moment donné, ils ont édcidé de cohabiter et qu'ils ont eu, de cette union, deux enfants. Les deux enfants sont en très bonne santé et n'ont aucune infirmité. M. Morin est un opérateur en forage à diamants à l'emploi de compagnies minières, et Mme Rose Hélène Morin n'a jamais travaillé à l'extérieur depuis sont association avec Roch Morin.

Or, ce bill que nous vous demandons d'accepter est pour leur permettre de se marier devant l'Église. L'Église est prête à bénir le mariage aussitôt qu'une loi du gouvernement fédéral, du Parlement fédéral aura été adoptée à cet effect. Nous avons les documents dans le dossier à cet effect. Évidemment, le but de ce mariage,—ce couple cohabite ensemble,—est qu'il s'aime, et qu'il y a amour. Il y a deux enfants, à cette date, issus de cette union. Je pense bien, à moins que je ne me trompe,—je ne suis pas avocat,—à moins que je ne me trompe, ces enfants n'ont aucun droit légal sur les héritages possibles futurs, et leur mariage pourrait servir à légaliser ces enfants au point de vue héritage des parents, à un moment donné. Alors, je pense que ce sont les détails que j'avais pensé vous donner cet après-midi. S'il y a des questions supplémentaires, je suis à votre disposition.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 février 1978

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le bill S-7, Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin, se réunit aujourd'hui à 15 heures afin d'étudier ledit bill.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: We have before us Bill S-7 "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin".

This Bill would provide an exception, in the case of Mr. Morin and Miss Morin, his sister through adoption, from the public general law of Canada that prohibits a brother and sister from marrying.

I see that we have here Mr. Gérard Laprise, the member from Abitibi, who can give us the facts in this case. Mr. Laprise, you may proceed.

Mr. Gérard Laprise, M.P.: Mr. Chairman, the Bill I asked my good friend, Senator Deschatelets, to introduce to the Senate, is a Bill to provide an exception in order to allow Mr. Lucien Roch Morin and his adoptive sister, Marie Rose Hélène Morin to marry. This Bill was introduced with the specific intention of having an act passed which will allow this marriage.

First, I must tell you those two persons have been cohabiting for six years. I should have started by explaining to you, although I do believe this has already been done, that Miss Marie Rose Hélène Morin is the adoptive daughter of Ludger Morin and of Mrs. Yvonne Saint-Gelais, his wife, and that she was raised by that couple, obviously together with Roch, but at a certain time, they decided to cohabit and two children were born of this union. The two children are healthy and have no infirmity. Mr. Morin is a diamond drill operator in the employ of mining compagnies, and Mrs. Rose Hélène Morin has never worked outside of the home since her association with Roch Morin.

Now, the Bill we are asking you to adopt is to enable them to marry in church. The church is ready to bless their marriage as soon as an act enacted by the federal government, by the federal Parliament, has been adopted to that effect. We have the documents in the file to that effect. Obviously, the reason for this marriage is that those two persons who cohabit, love each other. To-date there are two children born of this union and, I think, unless I am mistaken—I am not a lawyer—those children have no legal right on possible future inheritance, and their marriage would serve to legalize the status of those children in relation to any estate which will be left by the parents. Therefore, I think those are the details I thought I would give you this afternoon. If there are any supplementary questions, I will be ready to answer them.

Le président: Sénateur Deschatelets?

Le sénateur Deschatelets: Je remercie M. Laprise de nous avoir donné ces faits, mais, pour que les membres du comité comprennent le problème, les difficultés auxquelles font face les parents pour se marier, j'ai vu au dossier une lettre de l'Évêché d'Amos. Est-ce que M. Laprise pourrait nous donner, ou nous lire cette lettre?

M. Laprise: Oui.

Le sénateur Deschatelets: Voulez-vous nous la lire, ou la déposer au dossier?

M. Laprise: Oui. La lettre est adressée «A qui de droit», et elle vient de l'Évêché d'Amos. Elle est datée du 26 octobre 1976:

> Par les présentes, en tant que vice-chancelier du diocèse d'Amos, je puis vous certifier que l'Église catholique romaine ne s'objecte pas au mariage de Roch Morin avec sa sœur adoptive, Marie-Rose Morin. En effet, nous avons en mains une déclaration assermentée de l'abbé Louis Paré, du Centre de Services Sociaux de Québec qui affirme qu'il n'y a aucune consanguinité entre les deux intéressés et que le dossier qu'il possède prouve qu'il n'y a aucune parenté que ce soit entre l'adoptée et les adoptants.
>
> Actuellement, si nous refusons ce mariage, c'est uniquement en vertu de la loi civile de l'adoption, art. 38 et de l'article 125 c.c. qui prohibe le mariage entre frère et sœur légitimes.
>
> Si une loi privée autorise ce mariage, le Nihil Obstat de l'Ordinaire d'Amos sera accordé afin que ce mariage puisse avoir lieu.
>
> Bien vôtre,
>
> Léonard Forget, Ptre, c.s.v.,
> Vice-chancelier.

Le sénateur Flynn: Est-ce que l'abbé Paré, quand il donne cette affirmation qu'il n'y a pas de relation, de lien de sang, se base sur quoi, ou bien, quelle est son expérience?

M. Laprise: Je pense qu'il se base sur les documents qu'il a obtenus du Centre des services sociaux de Québec.

Le sénateur Flynn: Il sait qui est le père? Il sait quels sont les parents?

M. Laprise: Oui, même la petite fille ne connaît pas les parents, mais le centre social connaît les parents. Dans bien des cas, les enfants adoptifs ne connaissent pas leurs parents légitimes, dans la province de Québec.

Le sénateur Flynn: On sait, au moins, qui est la mère?

M. Laprise: Oui.

Le sénateur Langlois: On imagine.

Le sénateur Asselin: Ces faits sont connus à l'Évêché?

M. Laprise: Oui.

Le sénateur Asselin: Est-ce que le représentant de l'Évêché en fait état dans sa lettre? Qu'est-ce qu'il dit?

M. Laprise: Oui, il nous dit: «Nous avons en mains une déclaration assermentée de l'abbé Louis Paré»,—«une déclaration assermentée».

The Chairman: Senator Deschatelets?

Senator Deschatelets: I thank Mr. Laprise for having give us those facts, but so that the members of the Committee may understand the problem, the difficulties faced by the parents in order to get married, I have noticed that the file contains a letter from the Diocese of Amos. Could Mr. Laprise give us the letter or read it to us?

Mr. Laprise: Yes.

Senator Deschatelets: Do you wish to read it to us or have it read into the record?

Mr. Laprise: Yes. The letter is addressed "To whom it may concern", and it comes from the Diocese of Amos. It is dated October 26, 1976:

> By these presents I can assure you, as vice-chancellor of the Diocese of Amos, that the Roman Catholic Church does not object to the marriage of Roch Morin to his adoptive sister, Marie-Rose Morin. Indeed, we have in our possession a sworn statement from the Reverend Louis Paré, from the Quebec City Social Services Centre who asserts that there is no blood relationship between the two persons concerned and that the file in his possession proves that the adoptive daughter is in no way related to her adoptive parents.
>
> Our only reason for refusing to allow this marriage, is because the Civil Act on Adoption, Section 38 and Section 125 c.c. prohibit a legitimate brother and sister from marrying.
>
> If a private Bill authorizes this marriage, the Nihil Obstat from the Diocesan Bishop of Amos will be granted so that the marriage may take place.
>
> Yours Truly,
>
> Léonard Forget, Priest,
> Vice-chancellor.

Senator Flynn: On what facts does Reverend Paré base his assertion that there is no blood relationship between those two persons, or what is his experience?

Mr. Laprise: I think his assertion is based on the documents in his possession, which he obtained from the Quebec City Social Services Centre.

Senator Flynn: He knows who the father is? He knows who the parents are?

Mr. Laprise: Yes, even the little girl does not know her parents, but the Social Centre knows them. In many cases, the adoptive children do not know their legitimate parents, in the Province of Quebec.

Senator Flynn: At least, they know who is the mother?

Mr. Laprise: Yes.

Senator Langlois: One would imagine so.

Senator Asselin: Those facts are known by the Diocese?

Mr. Laprise: Yes.

Senator Asselin: Does the representative of the Diocese mention it in his letter? What does he say?

Mr. Laprise: Yes he writes: "We have in our possession a sworn statement from the Reverend Louis Paré", "a sworn statement".

Le sénateur Langlois: Est-ce que M. l'abbé s'est informé auprès de la paroisse en question pour avoir son nom? Les parents ont contracté leur union dans la paroisse, de sorte qu'ils auraient pu donner la certitude qu'il n'y a pas de lien de parenté entre les deux,—pour les adoptés et les adoptants,—pour pouvoir dire qu'il n'y a pas de lien de sang entre l'adoptée et les adoptants? Il faut qu'il y ait des preuves documentaires, des registres de la paroisse, s'ils sont nés dans cette paroisse?

M. Laprise: J'ignore où est née Marie-Rose Hélène Morin.

Le sénateur Langlois: C'est le nom de son père adoptif?

M. Laprise: Oui. Je ne connais pas le nom de son père légitime, mais celui de la mère,—le Diocèse ne peut pas le déclarer.

Le sénateur Flynn: Le Diocèse ne peut pas certifier quel est le nom?

M. Laprise: Non.

Senator Deschatelets: May I ask Mr. du Plessis whether we have a copy of the judgment for the adoption on file.

Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: Yes, we do.

Senator Deschatelets: Perhaps there is reference to Marie Rose Morin. Could you read the judgment?

Mr. du Plessis: The judgment has to be read in conjunction with the affidavit, because the judgment is written in a very summary style. The facts appear in the affidavit, which reads as follows—

Senator Langlois: Is it in French or English?

M. du Plessis: C'est en français.

Le président: Je vais le lire, si vous le voulez.

Le sénateur Flynn: Pratiquer votre français!

Le président: Bien, je veux le pratiquer moi-même.

Le sénateur Langlois: Vous n'avez plus besoin de pratique, monsieur le président, vous avez gradué il y a longtemps.

Le président: Je vais vous lire la requête.

L'humble requête de Ludger Morin, cultivateur et de Dame Yvonne St-Gelais, son épouse.

EXPOSE RESPECTUEUSEMENT

1°—Que les requérants désirent adopter comme leur fille une enfant née le 20 novembre 1942 et baptisée par un prêtre catholique le 22 novembre 1942 et lui voir porter les prénoms et nom de: Marie Rose Hélène Morin:

2°—Que les requérants ont plus de 20 ans, que l'enfant et ont contracté mariage le 27 novembre 1923 tel qu'il appert à l'extrait des registres de l'état civil produit par lesdits requérants;

3°—Que ladite enfant n'a plus son père ni sa mère, ni tuteur pour en prendre soin, n'a jamais été adoptée et vit en bonnes conditions avec les requérants depuis le 16 mai 1947;

4°—Que les requérants font vie commune professant la même foi religieuse que l'enfant et sont en état de la bien

Senator Langlois: Did the priest made any inquiries in the parish involved, to obtain her name? The parents did marry in the parish, therefore, they could have certified that there is no blood relationship between the two, the adopted child and the adoptive parents, isn't that so? There must be documentary proof in the parish register if they were born in that parish?

Mr. Laprise: I do not know where Marie-Rose Hélène Morin was born.

Senator Langlois: It is the name of her adoptive father?

Mr. Laprise: Yes. I do not know the name of her legitimate father, but where the mother's name is concerned, the Diocese cannot disclose it.

Senator Flynn: The Diocese cannot certify what the name is?

Mr. Laprise: No.

Le sénateur Deschatelets: Puis-je demander à M. du Plessis s'il y a au dossier une copie du jugement pour l'adoption.

M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire: Oui.

Le sénateur Deschatelets: Peut-être que Marie-Rose Morin y est mentionnée. Pouvez-vous lire le jugement?

M. du Plessis: Le jugement doit être lu en même temps que l'affidavit, parce que le jugement est écrit dans un style très succinct. Les faits sont mentionnés dans l'affidavit, et il est ainsi rédigé . . .

Le sénateur Langlois: Est-il rédigé en français ou en anglais?

Mr. du Plessis: It is in French.

The Chairman: I am going to read it, if you wish.

Senator Flynn: Practise your French!

The Chairman: Well, I wish to practise it myself.

Senator Langlois: You no longer need any practice, Mr. Chairman, you graduated a long time ago.

The Chairman: I will read the request to you.

The humble request of Ludger Morin, farmer, and of Mrs. Yvonne Saint-Gelais, his spouse.

RESPECTFULLY SUBMITS

1—That the petitioners wish to adopt as their daughter a child born on November 20, 1942, and baptized by a Catholic priest on November 22, 1942, and to have her bear the following names and surname: MARIE ROSE HÉLÈNE MORIN:

2—That the petitioners are 20 years older than the child and were married on November 27, 1923, as indicated by the marriage certificate produced by the petitioners;

3—That the said child no longer has her father or her mother, nor a guardian to take care of her, that she has never been adopted and has been living in good conditions with the petitioners since May 16, 1947:

4—That the petitioners live togther professing the same religious faith as the child, and are able to bring her up

élever, tel qu'en fait foi le certificat du curé de leur paroisse;

5°—Qu'il convient de désigner comme parrain et marraine dudit enfant: Roger Morin, cultivateur et Madeleine Morin;

POURQUOI, les requérants demandent que ladite enfant soit déclarée à toutes fins que de droit l'enfant adoptive des requérants; qu'il soit statué qu'elle portera les prénoms et nom de: MARIE ROSE HÉLÈNE MORIN, que ses parrain et marraine sont: Roger Morin et Madeleine Morin et qu'il soit de plus ordonné à l'Officier dépositaire du jugement à intervenir sur la présente requête et à tout dépositaire des registres de l'état civil de se conformer à toutes les conditions et formalités établies par la loi d'adoption et ses amendements pour les fins des présentes.

Après cela, il y a le jugement.

Le sénateur Asselin: Il y a erreur dans votre lecture, monsieur le président, parce que, ici, on mentionne qu'elle est née le 20 novembre 1946, et vous avez parlé de 1942. Je veux le savoir, parce que, dans le jugement, on parle de 1942.

Le sénateur Robichaud: Quant à moi, je n'éprouve absolument aucune difficulté, en conscience professionnelle, à proposer l'adoption du projet de loi, puisqu'il me semble, que les preuves fournies nous permettent, en notre jugement, de déterminer qu'il n'y a pas de lien de consanguinité. Moi, je suis satisfait de cela, et je ne suis pas prêt à demander une Commission royale d'enquête pour retrouver les noms. Mais, il y a une question qui m'intrigue quand même. Il y a quatre ans que je suis membre de ce comité, et la loi n'a pas changé depuis quatre ans. On n'a jamais eu de bill de ce genre ici, et, tout à coup, il nous en arrive trois. Alors, qu'est-ce qui se produit?

Le président: Le comité n'en est pas responsable. Sénateur Asselin.

Le sénateur Asselin: La seule chose que je n'aime pas beaucoup dans tout ceci, c'est que vous avez une requête qui donne une date de naissance et le jugement qui en donne une autre.

Le président:

Que les pièces du dossier confirment qu'il n'y a aucun lien de consanguinité ou de parenté entre ladite Rose Hélène Morin et ledit Ludger Morin et Yvonne Saint-Gelais.

Apparemment, ils avaient des documents.

Le sénateur Langlois: Bien, c'est ce que je demandais. C'était le but de ma question tout à l'heure. Quels documents avaient-ils en mains? On nous réferre à une preuve documentaire dont on ne connaît pas la source.

Le président: Sénateur Eudes.

Le sénateur Eudes: M. et Mme Ludger Morin ont-ils d'autres enfants que Lucien, leur fils, et Marie-Rose Hélène, adoptée?

M. Laprise: Je l'ignore. Je regrette. Je connais ces deux-là.

Le président: Avez-vous d'autres questions? Sénateur Flynn.

correctly, as attested by the certificate from the priest of the parish;

5—That it is agreed to designated as godfather and godmother of the said child: Roger Morin, farmer and Madeleine Morin;

THEREFORE, the petitioners request that the said child be registered as their child for all purposes of law; that it be ordained that she bear the following names and surname: MARIE ROSE HÉLÈNE MORIN, that her godfather and godmother be: Roger Morin and Madeleine Morin, and furthermore, that the Officer entrusted with the judgment be ordered to intervene on the present request and that any officer in charge of the registers of births, marriages and deaths be required to abide by all the terms and proceedings established by the Adoption Act and its amendments for the purposes of these presents.

After that, there is the judgment.

Senator Asselin: There is a mistake in what you have read Mr. Chairman, because, here it is mentioned that she was born on November 20, 1946, and you have spoken of 1942. I wish to know exactly, because in the judgment, they mention 1942.

Senator Robichaud: Personnally, I see absolutely no problem, in all conscience, in moving for the passing of this Bill since the evidence we were provided with has allowed us to determine that they are not blood relatives. I am satisfied with that and I have no desire to ask for a Royal Commission of Inquiry to look for names. But one thing puzzles me. I have been sitting on this Committee for four years and the law hasn't changed during that time. We never had such bills, yet three of them are put before us now. What is happening?

The Chairman: The Committee is not responsible for that. Senator Asselin.

Senator Asselin: The only thing that bothers me in that case is the fact that different birth dates appear on the petition and the judgment.

The Chairman:

That all the evidence in the file confirms that there is no blood relationship between Rose Hélène Morin and Ludger Morin and Yvonne Saint-Gelais, nor are they related in any way.

They apparently had documents to prove it.

Senator Langlois: Well, that is what I was wondering about. That is why I asked that question earlier. What documents did they have in hard? There is a reference to documentary evidence but we have no idea what it is.

The Chairman: Senator Eudes.

Senator Eudes: Do Mr. and Mrs. Ludger Morin have other children beside their son Lucien and their adopted daughter Marie-Rose Hélène?

Mr. Laprise: I am sorry, I do not know. I only know those two.

The Chairman: Any other questions? Senator Flynn.

Le sénateur Flynn: Non, mais elle aurait pu au moins nous dire qu'elle n'avait rien eu à faire, ni son mari. C'est le problème qui nous tracasse. S'il y a une possibilité de premier degré entre eux, alors peut-être que l'on hésitera. Je ne dis pas qu'on ne le ferait pas, mais—

Senator Neiman: Is there not, in the judgment, a declaration that there was no degree of consanguinity?

Senator Flynn: We have no evidence of that.

Mr. du Plessis: There would have been no reason at that time to state so because it was a judgment dealing simply with a matter of adoption.

Senator Neiman: It could have been a niece.

Mr. du Plessis: I think it probably would be a good idea to have adoption judgments state whether there is any blood relationship.

Senator Godfrey: Is there not an affidavit in existence which would state there was no consanguinity?

Mr. du Plessis: Yes.

Senator Godfrey: I see no reason not to accept that.

Senator Flynn: I am satisfied, except they do not wish to reveal the name.

Senator Neiman: As a matter of social policy, they never do that.

Mr. du Plessis: As evidence, I think this certificate would be sufficient for our purposes in establishing that there is no consanguinity.

Senator Flynn: I do not insist on this, but I do say the mother would be the best person to tell us.

The Chairman: You must bear in mind the last paragraph of an affidavit we have, signed by Reverend Louis Paré, the priest responsible for the adoption, where he states:

> 4. que les pièces du dossier concernant la dite Rose Hélène Morin établissent, sans aucun doute, qu'il n'existe aucun lieu de consanguinité ou parenté entre ladite Rose Hélène Morin et lesdits Ludger Morin et Yvonne St-Gelais.

Reverend Paré is with the Centre de Services Sociaux de Québec.

Le sénateur Flynn: Est-ce que les parents, M. et Mme Ludger Morin, vivent encore? Est-ce que M. et Mme Ludger Morin vivent encore?

M. Laprise: Non, madame seulement.

Le sénateur Flynn: Ça aurait été seulement pour établir la non-consanguinité qu'elle vienne comme témoin, puisqu'elle sait, quand elle a adopté l'enfant, qu'il n'y avait aucun lien de sang entre les deux, avec elle.

M. Laprise: Peut-être bien, mais jusqu'ici, je croyais que la déclaration de l'Évêché d'Amos attestant l'assermentation serait suffisante.

Le sénateur Flynn: Ah oui. Mais, on ne sait pas qui, cela reste vague. Il n'y a pas de doute que la déclaration de la mère a été assez convaincante—

Senator Flynn: No, but she could at least have told us that neither she nor her husband had anything to do with this. That is the problem that is bothering us. If there is any possibility of a first degree relationship between those two, we might hesitate. I do not say we would not do it, but . . .

Le sénateur Neiman: Ne mentionne-t-on pas dans le jugement qu'il n'y a aucun lien de consanguinité?

Le sénateur Flynn: Nous l'ignorons.

M. du Plessis: Il n'y aurait eu aucune raison à l'époque de le mentionner car il s'agissait d'un jugement traitant d'un simple cas d'adoption.

Le sénateur Neiman: Il aurait pu s'agir d'une nièce.

M. du Plessis: Je pense que ce serait une bonne idée de mentionner dans les jugements d'adoption s'il y a ou non un lien de consanguinité.

Le sénateur Godfrey: N'existe-t-il pas une déclaration faite sous serment indiquant qu'il n'y a pas de lien de consanguinité?

M. du Plessis: Oui.

Le sénateur Godfrey: Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas l'accepter.

Le sénateur Flynn: Je suis bien satisfait, à part du fait qu'ils ne veulent pas divulguer le nom.

Le sénateur Neiman: C'est une question de politique sociale, ils ne le font jamais.

M. du Plessis: Je pense que ce certificat soit une preuve suffisante de l'absence d'un lien de consanguinité.

Le sénateur Flynn: Je n'insisterai pas là-dessus, mais il me semble que la mère est la plus apte à nous renseigner là-dessus.

Le président: Mais vous devez tenir compte du dernier paragraphe du document signé par l'abbé Louis Paré, chargé de l'adoption, où il déclare:

> 4. that the documents on file regarding said Rose Hélène Morin establish, without any doubt, that there is no consanguinity or blood relationship betwen the said Rose Hélène Morin and said Ludger Morin and Yvonne St-Gelais.

L'abbé Paré est rattaché au Centre de Services Sociaux de Québec.

Senator Flynn: Are the parents, Mr. and Mrs. Ludger Morin, still alive?

Mr. Laprise: No, only Mrs. Morin.

Senator Flynn: It might have been useful if she could have come as a witness, if only to establish that there is no blood relationship between herself and her adopted daughter as she must have known when she adopted her.

Mr. Laprise: Perhaps, but up until now, I thought that the statement from the Amos Diocese confirming the affidvit would be sufficient.

Senator Flynn: Ah yes. But we don't know who the person is and it remains very vague. I have no doubt that the mother's statement was quite convincing.

M. Laprise: Oui. Maintenant, probablement que la mère n'aurait pas pu, quand même, donner les noms.

Le président: Ah oui, mais d'après la requête, c'est 1942.

Le sénateur Flynn: Elle est née en 1942, et la requête est en 1947.

M. Laprise: Je crois qu'il y a une erreur. Je crois plutôt qu'elle est née le 20 novembre 1946, parce que elle a été adoptée le 16 mai 1947.

Le sénateur Asselin: Elle a été adoptée un an après sa naissance?

M. Laprise: Oui.

Le sénateur Asselin: Alors, quand vous marquez 1942, c'est une erreur dans le jugement.

Le président: Non, dans la requête. Dans le jugement on dit:

> «un enfant né le 20 novembre 1946 baptisé par un prêtre catholique le 22 novembre 1946.»

Alors, il y a erreur dans la requête.

Le sénateur Asselin: Dans la requête? Est-ce que, à l'appui de la requête, les actes de naissance ont dû être produits? Comment se fait-il, alors, qu'il y ait un décalage de 1942 à 1946, parce que la déclaration, la requête dit qu'elle est née en 1942, et le jugement dit «née en 1946». Bien, cela n'a pas été corrigé. Est-ce que vous avez les extraits de naissance ici pour vérifier si c'est en 1946 ou en 1942 qu'elle est née?

M. Laprise: Je n'ai pas les extraits de naissance. J'ai eu la même réflexion quand j'ai vu cela, et j'ai pensé qu'il y avait une faute de frappe dans ce document lorsque j'ai fait paraître une—

Le sénateur Asselin: Il est répété deux fois dans la requête.

Le président: Les deux dates, «née le 20 novembre 1942, baptisée le 22 novembre 1942», et, dans le jugement c'est 1946 pour les deux dates.

Le sénateur Flynn: Le jugement est basé sur le certificat de naissance.

Le sénateur Asselin: D'ailleurs, la meilleure preuve, c'est l'acte de naissance. Vous l'avez l'acte de naissance?

Le président: L'avez-vous l'acte de naissance?

Le sénateur Flynn: Née de parents inconnus.

Le président: Oui, l'extrait du registre des actes de baptêmes, de mariages et de sépultures nous donne la date «née le 20 novembre 1946 et baptisée le 22 novembre 1946», dans le jugement du juge.

Le sénateur Flynn: C'est marqué «de parents inconnus», ça doit.

Le président: On ne mentionne que le parrain et la marraine. Non, c'est tout. On ne mentionne pas les parents.

Le sénateur Flynn: Génération spontanée.

Le président: Oui. Maintenant—Honourable senators, as I always do with bills before placing them before the committee, I discussed this matter with our counsel, Mr. du Plessis, who expressed certain doubts on the legal and constitutional aspects involving a proposed marriage between adopted children. Mr. du Plessis, in consequence, decided to consult with

Mr. Laprise: Yes. But I still don't think that the mother could have given any names.

The Chairman: Yes, but according to the petition, it was 1942.

Senator Flynn: She was born in 1942 and the petition was made in 1947.

Mr. Laprise: I believe there is a mistake. I think she was born on November 20, 1946, as she was adopted on May 16, 1947.

Senator Asselin: She was a year old when she was adopted?

Mr. Laprise: Yes.

Senator Asselin: So when you see 1942, it is a mistake in the judgment.

The Chairman: No, in the petition. The judgment states:

> "a child born on November 20, 1946, baptized by a Catholic priest on November 22, 1946."

So there is a mistake in the petition.

Senator Asselin: In the petition? Well, did they ask for the birth certificates in support of the petition? Why such a big difference, 1942 and 1946? The petition states that she was born in 1942 and the judgment, 1946. It was not corrected. Do you have the birth certificates here so we can check whether she was born in 1946 or 1942?

Mr. Laprise: No, I do not have them here. I had the same reaction when I saw that and I thought there was a typing mistake in that document, when I looked after the publication of a . . .

Senator Asselin: It is even mentioned twice in the petition.

The Chairman: Both dates: "born on November 20, 1942 and baptized on November 22, 1942" and it says 1946 in the judgment.

Senator Flynn: The judgment is based on the birth certificate.

Senator Asselin: Anyway, the best proof is the birth certificate. Do you have it?

The Chairman: Do you have it?

Senator Flynn: Born of unknown parents.

The Chairman: Yes, in the judge's judgment, the extract from the registery of baptisms, marriages and deaths states: "born on November 20, 1946, and baptized on November 22, 1946".

Senator Flynn: These must be a statement mentioning "of unknown parents".

The Chairman: Only the godparents are mentioned. That is all. There is no mention of the parents.

Senator Flynn: Spontaneous generation.

The Chairman: Yes. Now . . . Honorables sénateurs, comme je le fais toujours avant de soumettre des projets de loi à ce comité, j'ai discuté avec notre conseiller juridique M. du Plessis qui a manifesté quelques doutes quant aux aspects juridiques et constitutionnels que présente un mariage entre enfants adoptés. Par conséquent, M. du Plessis a décidé de

Dean H. Albert Hubbard—de l'Université d'Ottawa, doyen de la section de Common Law, qui enseigne le droit familial. Le doyen est ici avec nous. Si vous voulez poser des questions, ou, je vais demander à M. du Plessis de procéder. Non?

Mr. du Plessis: Mr. Hubbard has a statement that he would like to present to the committee, and he is prepared to comment on it.

Le sénateur Flynn: Je crois qu'on devrait l'écouter.

Le président: Oui, moi, je crois qu'on devrait l'écouter. Il a un mémoire qu'il a préparé pour le comité.

Le sénateur Langlois: Demandez-lui son opinion.

Le président: Oui. Mais, je voudrais lui laisser faire ses commentaires.

Le sénateur Flynn: Ne pas lire tout le document.

Le président: Il ne va pas lire tout le document.

Le sénateur Flynn: Non, non, seulement présenter un sommaire.

Le président: Oui, il va nous donner un sommaire.

Senator Laird: Mr. Chairman, what is that statement?

The Chairman: Senator Laird, this is a memorandum prepared by Professor Hubbard, Dean of Common Law, University of Ottawa, in light of hesitation on the part of our counsel on the legal and constitutional aspects of this question. I would therefore ask Dean Hubbard to come forward. I understand that he will summarize this document.

Le professeur H. Albert Hubbard (Doyen du Droit Commun, Université d'Ottawa): Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais bien commencer en vous remerciant de m'avoir invité à vous adresser la parole concernant les matières importantes soulevées par le bill S-7. Donc, étant donné que c'est une affaire très compliquée, je préférerais faire ma présentation en anglais, pour des raisons qui sont maintenant tout à fait évidentes.

Le sénateur Flynn: Pas du tout, au contraire.

Professor Hubbard: I purporting to exempt a man and his adopted sister from the general law as to the degrees of relationship within which marriages are prohibited, Bill S-7 raises a number of complex issues. In written comment that has now been distributed to you, I have identified as many of these issues as have so far occurred to me and have dealt with them at some length. What I propose to do now is to summarize the main points that I made in that comment and answer any questions that might be directed to me. Naturally I would be happy and honoured to appear before this committee at some future time, should my written comments provoke any need of that.

First, in my submission, the Quebec Adoption Act does not establish any relationships within which marriages are prohibited. Consequently, in my submission, Bill S-7 is unnecessary.

consulter M. le doyen H. Albert Hubbard. . . . of the University of Ottawa, Dean of the Department of Common Law who also teaches family law. The Dean is here with us. Would you like to ask any questions, or shall I ask Mr. du Plessis to go on. No?

M. du Plessis: M. Hubbard aimerait faire une déclaration qu'il est prêt à commenter par la suite.

Senator Flynn: I think we should listen to what he has to say.

The Chairman: Yes, I think we should hear him. He prepared a brief for this Committee.

Senator Langlois: Ask him his opinion.

The Chairman: Yes. But I would like to hear his comments.

Senator Flynn: Not read the whole document.

The Chairman: He will not read the entire document.

Senator Flynn: No, no, we only want a summary.

The Chairman: Yes, he will give us a summary.

Le sénateur Laird: M. le président, en quoi consiste cette déclaration?

Le président: Sénateur Laird, il s'agit d'un mémoire préparé par M. le doyen Hubbard, de la faculté de Common Law de l'université d'Ottawa, suite à l'hésitation dont nous a fait part notre conseiller juridique quant aux aspects juridiques et constitutionnels de cette question. J demande donc à monsieur le doyen Hubbard de s'avancer. Si je comprends bien il a l'intention de nous donner un résumé de ce document.

Professor H. Albert Hubbard (Dean of the Department of Common Law, University of Ottawa): Mr. Chairman, Honourable Senators, I would like to start by thanking you for having invited me to speak to you on the important issues raised by Bill S-7. Since it is quite a complicated matter, I would rather make this presentation in English, for reasons that are now quite obvious.

Senator Flynn: Not at all, to the contrary.

M. Hubbard: Le bill S-7 soulève un certain nombre de questions bien complexes en cherchant à exempter un homme et sa soeur adoptive des règles du droit public général qui déterminent les interdictions de mariage fondées sur certains degrés de parenté. Dans les observations que j'ai rédigées et qui vous ont été distribuées, j'ai indiquée toutes les questions qui me sont venues à l'esprit et sur lesquelles je me suis penché assez longuement. J'entends maintenant résumer les principaux points qui y figurent et répondre aux questions que vous aimeriez me poser. Bien entendu, je serai heureux de me présenter de nouveau devant ce comité si mes observations écrites exigent de plus amples explications.

Premièrement, j'ai souligné dans mon mémoire que la Loi de l'adoption du Québec, ne prévoit aucun lien de parenté interdisant le mariage. Par conséquent, le Bill S-7 est tout à fait inutile.

Senator Buckwold: Does that mean anybody can get married in Quebec, regardless of any relationship?

The Chairman: Oh, no. I think we had better let Dean Hubbard continue and then ask questions afterwards. We do not want to give senators any false ideas.

Senator Langlois: Or encouragement.

Professor Hubbard: First, with respect to this submission, provincial law deems a relationship of consanguinity—that is, it deems a biological relationship—to exist. In my submission the federal laws on prohibited degrees of marriage and on incest relate to actual consanguinity—to actual biological relationships—and relationships that are merely deemed do not fall within the scope of the federal law on incest and on prohibited degrees of marriage.

Secondly, to support this initial submission, there is a decision of the B. C. Court of Appeal in Crickmay v. Crickmay, 60 D.L.R. (2d) 734, in which the issue was whether a woman could marry her divorced but still living husband's brother. As I believe you know, federal legislation now permits, contrary to the previous common law and the previous law of Quebec, a marriage between a man and his deceased wife's sister. The decision of the Court of Appeal of British Columbia was unanimously of the view that these parties could marry, notwithstanding that their prior marriage had been dissolved by a decree of divorce and that the parties to the divorce were still living. The majority, that is, two of the three judges, based their conclusion in part on this argument: they said that prior to the Divorce Act, the common law did not know of divorce, and consequently there was no prohibition in common law against a man marrying his divorced wife's sister. There was a prohibition against him marrying his sister, but there was nothing against him marrying his divorced wife's sister, because divorce was unknown. Therefore, when divorce law was subsequently enacted, following the divorce the parties could marry the blood relatives of each other, because there was no rule precluding it.

By analogy, adoption—legal adoption—was not known at common law. Therefore it could be said that there was no rule at common law precluding a man from marrying his adopted sister. When the adoption law was passed persons who were adopted could marry the adopted relatives because there is no rule precluding it. Now, that is simply a second argument supporting my first submission that there is no prohibition against the marriage in question in bill S-7.

A general point that I would make is that if the federal law is susceptible of the interpretation that I have just given it, and susceptible of some other interpretation, the proper interpretation is that which does not lead to ludicrous and anomalous consequences. An interpretation that would bring an adopted child within the scope of the federal laws on incest and the prohibited degrees and remove from the scope of those laws the biological relatives of that adopted child would lead, in my submission, to anomalous and ludicrous consequences. It would mean that the biological father of this girl could marry

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cela signifie que n'importe qui peut se marier au Québec sans égard au degré de parenté?

Le président: Oh, non. Je pense que nous ferions mieux de laisser M. le doyen Hubbard continuer son exposé et de poser des questions plus tard. Nous ne voulons surtout pas donner une fausse impression de la situation aux sénateurs.

Le sénateur Langlois: Ou les encourager.

M. Hubbard: Premièrement, j'ai mentionné dans mon mémoire que la loi provinciale considère qu'un lien de consanguinité—c'est-à-dire un rapport biologique—existe vraiment. Dans ma présentation, j'ai indiqué que les lois fédérales interdisant le mariage dans certains cas de parentée et concernant l'inceste, portent sur les liens de consanguinité—c'est-à-dire, le véritable rapport biologique—et que les liens réputés ne relèvent pas de la législation fédérale sur l'inceste et les interdictions de mariage dans certains cas de parenté.

Deuxièmement, je tiens à citer, à l'appui de cette présentation, une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la cause *Crickmay v. Crickmay*, 60 D.L.R. (2e) 734, dont la question était de déterminer si une femme pouvait épouser le frère de son ex-mari encore en vie. Comme vous le savez probablement, la législation fédérale autorise, contrairement à l'ancienne *Common Law* et à l'ancienne loi du Québec, le mariage entre un homme et la sœur de son épouse décédée. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique avait décidé à l'unanimité que ces parties étaient autorisées à se marier, sans égard au fait que leur premier mariage avait été dissous par un décret de divorce et que les parties au divorce étaient toujours en vie: la majorité, c'est-à-dire deux des trois juges, ont fondé leurs conclusions en partie sur ce point: ils ont déclaré qu'avant la Loi sur le divorce, la *Common Law* ne mentionnait pas le divorce et que, par conséquent, elle ne pouvait pas interdire le mariage entre un homme et la sœur de son ex-épouse. Il lui était interdit d'épouser sa sœur, mais rien ne l'empêchait d'épouser la sœur de son ex-épouse, car la divorce n'était pas mentionné dans la *Common law*. Par conséquent, lorsque la Loi sur le divorce a été adoptée une fois le divorce prononcé les parties ont pu épouser leurs parents consaguins respectifs, car aucun règlement ne les empêche de le faire.

Par anglogie, la *Common law* ne parlait d'adoption, j'entends d'adoption au sens juridique. On pouvait donc soutenir que rien en vertu de ce droit n'empêchait un homme d'épouser sa sœur adoptive. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'adoption, les personnes qui aient été adoptées ont pu épouser les membres de leur famille adoptive, puisque rien ne les en empêchait. Voilà donc un second argument en faveur de ma première proposition à savoir qu'aucune disposition du bill S-7 n'interdit le mariage en cause.

D'une façon générale je dirais que, s'il est loisible d'interpréter la loi fédérale comme je viens de le faire ou bien autrement, la seule interprétation valable est celle qui n'aboutit pas à des conclusions ridicules et contradictoires. Tel serait le cas, à mon avis, si on l'interprétait de manière à ce qu'un enfant adoptif tombe sous le coup des dispositions des lois fédérales sur l'inceste et sur les interdictions fondée, sur les degrés de parenté et que l'on permette aux personnes biologiquement apparentées à cet enfant adoptif de se soustraire à ces lois. Cela impliquerait en effet que le père biologique de cette fille

her because, if the Adoption Act applies, it would deem him not to be her biological father, and so he could marry her. That, in my submission, is a ludicrous consequence which supports most strongly the first submission I have made.

I develop those points far more fully in the paper that has been given to you.

The second main point in my commentary is this. If my first submission is wrong, nevertheless there is no clear answer to the question whether the Quebec Adoption Act is operative, in constitutional law, so as to alter the prohibited degrees. With respect to that submission I have the following arguments to make.

First, it may be argued that Parliament has completely occupied the field with respect to the prohibited degrees of relationship. If that is so, then, under constitutional doctrine, the province cannot, even by way of an incidental effect of its legislation, invade that totally occupied field. Consequently, even if the provincial law could be interpreted as *prima facie* creating a prohibition, it is inoperative under constitutional law because it is an invasion of the federal field that has been totally occupied.

Secondly, even if that is wrong, so that the provincial law has this incidental effect, that incidental effect can be operative only in limited sets of circumstances. The paramountcy doctrine in constitutional law is to this effect: valid provincial legislation, when it meets valid federal legislation in the field, will not be operative if it purports to permit or require that which the federal law prohibits. The provincial law cannot have the incidental effect of permitting a man to break the Criminal Code of Canada. This would mean that to the extent that provincial adoption legislation purports to severe the relationship between the adopted child and its biological parent, it is inoperative for the purpose of providing a defence to those persons against a charge of incest under section 150 of the Criminal Code. However, under the paramountcy doctrine, if this piece of provincial legislation is valid, and the federal legislation which is valid has not totally occupied the field, then the provincial enactment can be operative so as to prohibit that which the federal law merely permits. The federal law, setting aside for a moment the effect of the Adoption Act, permits a man to have sexual intercourse with any woman over the age of consent who is not related to him within two degrees of consanguinity. The province, through section 38(a) of its Adoption Act, creates a relationship between the adopted daughter and her adopting father within two degrees by deemed consanguinity. Assuming that that provision is valid and operative, the province could effectively prohibit them from having sexual intercourse on pain of being in breach of section 150 of the Criminal Code and facing a prison term of up to fourteen years.

I have the initial view, which has not yet been fully considered, because I have not had sufficient time, this matter having been brought to my attention only last Thursday, that the provincial legislation would be unconstitutional. But if it happens to be constitutional, there are anomalous consequences that serve to reinforce my first submission to you.

pourrait l'épouser, car aux termes de la Loi de l'adoption, celui-ci ne serait pas reconnu comme son père biologique et il pourrait donc l'épouser. Voilà ce que je considère comme une conclusion ridicule qui donne encore plus de poids à ma première proposition.

L'exposé de ces points est beaucoup plus détaillé dans le mémoire que je vous ai remis.

Venons-en à mon deuxième argument. Même si ma première proposition est fausse, on n'a pas encore clairement répondu à ma question de savoir si la Loi de l'adoption du Québec est valide en droit constitutionnel et peut modifier les interdictions fondées sur le degrés de parenté. Voici mes arguments à ce sujet.

On peut d'abord soutenir que le Parlement a envahi le domaine des interdictions de contracter mariage fondées sur le degré de parenté. Dans ce cas, en vertu de la doctrine constitutionnelle, la loi provinciale ne peut, même de façon fortuite envahir cette compétence exclusive. Par conséquent, même si, à première vue, on pouvait interpréter la loi provinciale dans le sens d'un empêchement, elle ne serait pas valide sur le plan constitutionnel, car elle envahit un domaine relevant totalement du Parlement fédéral.

Deuxièmement, même si ce raisonnement est faux, et que, par conséquent, la loi provinciale a cet effet fortuit, celui-ci n'est valide que dans des circonstances bien déterminées. En droit constitutionnel, la doctrine de la supériorité d'une loi sur une autre est la suivante: une loi provinciale valide portant sur le même domaine qu'une loi fédérale valide sera inopérante, si elle permet ou exige ce que la loi fédérale interdit. Ainsi, une loi provinciale ne peut avoir comme effet fortuit de permettre à une personne d'enfreindre le *Code criminel* du Canada. Cela implique donc que, dans la mesure où la législation provinciale sur l'adoption rompt la relation qui existe entre l'enfant adoptif et son parent biologique, elle est inopérante et ne peut être invoquée par les personnes accusées d'inceste, en vertu de l'article 150 du *Code criminel*. Mais conformément à la doctrine de la supériorité d'une loi sur l'autre, en admettant la validité de ce texte de loi provinciale et à condition qu'il ne s'agisse pas d'une question de compétence fédérale exclusive, alors la loi provinciale est opérante et peut interdire ce que la loi fédérale permet. Laissons un instant de côté les effets de la Loi de l'adoption et considérons l'exemple suivant: aux termes de la loi fédérale, un homme peut avoir des relations sexuelles avec toute femme ayant atteint l'âge du consentement, pourvu qu'il y ait entre eux au moins deux degrés de parenté consanguine. De son côté la province, aux termes du paragraphe 38*c*) de sa loi sur l'adoption, crée entre la fille adoptive et son père adoptif, un lien réputé de parenté consanguine inférieur à deux degrés. En supposant que cette disposition est valide et applicable, elle pourrait donc réellement les empêcher d'avoir des relations sexuelles, sous peine d'infraction à l'article 150 du *Code criminel* punissable d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans.

Ma première réaction serait de déclarer la loi provinciale inconstitutionnelle, mais comme je n'ai été saisi de ce problème que jeudi dernier, je n'ai pas encore eu le temps d'y réfléchir à fond. Si elle s'avère constitutionnelle, il en découle des conclusions contradictoires qui renforcent le premier argument que je vous ai présenté.

I should like to refer you on that point to the document you have received, because I think it will be of particular interest to you. At page 10 I say that if the provincial law, as an incidental effect of one of the parties having been adopted by the other, or by the parent of the other, can intrude into either of these areas—capacity to marry, incest—so as to prohibit these very people either from marrying each other or from fornicating without breaking the law, then it can legitimately intrude into both. Does section 38(a) make criminal an act of fornication that otherwise would not be criminal? If not, then neither does it prohibit a marriage that would not otherwise be prohibited. If so, then it ought to be carefully noted that Bill S-7 purports to exempt two persons from a prohibition against a marriage the consummation of which will be a crime.

Indeed, if Bill S-7 is necessary, then the parties, on the facts as I understand them, might have already committed a criminal offence. In full awareness of their status and relationship, they appear to have committed the crime of incest, and notwithstanding this, the Senate of Canada is poised on the brink of allowing them to get married. Ironically, the Senate bill has not even taken the precaution of pardoning the crime they have *ex hypothesi* already committed and of exempting them from section 150 of the Criminal Code, so that if they consummate the marriage that this bill will permit and encourage, the could be indicted for the crime of incest. The movers of this bill cannot have it both ways; either the bill is unnecessary or else it condones criminally incestuous conduct without having the grace and forethought of pardoning both retrospectively its actual occurrence and prospectively its undoubted recurrence. Surely, there is something odious in private exemptions from the criminal law.

If the Quebec Adoption Act is operative so as to preclude the marriage proposed in Bill S-7, the question whether an exception ought to be made should be thoroughly studied. First, either the incidental effect of the provincial legislation in bringing about the prohibition happens to be socially good or it does not. If the latter, Parliament should pass a general act providing that adoption does not affect the laws relating to incest or prohibited degrees. You do not need a private act, in my submission; you need a public act. If the incidental effect of the provincial law is a social good, then criteria are needed to decide when to make exceptions. Secondly, although, in my submission, provincial adoption legislation does not sever or create relationships within the scope of the laws on incest and on marriage, marriages between persons related within three degrees by adoption, perhaps, should be prohibited.

On this, with your indulgence, I would like to refer you to page 13 at the top of page 16 of my submission, because I think it is particularly important. As I say on page 13, surely, if we want our general law to prohibit such marriages, we should not enact private acts of exemption simply because someone comes to Ottawa with $500 and a tale of woe. Most people would be sympathetic to the couple who have gone through a form of marriage, or even lived together without benefit of nuptials, in ignorance of their relationship. But surely most people would regard as totally inconsistent with any semblance of social purpose in the general law the making

A ce propos, j'aimerais attirer votre attention sur le document que l'on vous a remis parce que je crois qu'il vous intéressera de façon toute particulière. A la page 10, je dis que si l'une des parties a été adoptée par l'autre ou par le parent de l'autre, la loi provinciale peut intervenir soit dans le domaine de la capacité de contracter mariage soit dans celui de l'inceste, pour empêcher ces personnes de s'épouser ou de forniquer sans commettre de délit. L'article 38*a*) rend-il criminel un acte de fornication qui autrement ne le serait pas? Dans la négative, il n'empêche donc pas non plus un mariage qui ne serait pas par ailleurs interdit. Si tel est le cas, il faut soigneusement remarquer que le bill S-7 cherche à exempter deux personnes de l'interdiction de contracter un mariage dont la consommation constituerait un délit.

En effet, s'il faut adopter le bill S-7 et, si mon interprétation des faits est exacte, il se pourrait que les parties aient déjà commis un délit. En pleine connaissance de leur situation et de leur lien de parenté, elles semblent avoir commis le crime d'inceste et, malgré cela, le Sénat du Canada doit décider s'il va leur permettre de s'épouser. On peut constater avec ironique que le bill du Sénat n'a pas même pris la précaution de pardonner le crime qu'ils ont, selon toute hypothèse, déjà commis et de les exempter de l'article 150 du *Code criminel* de sorte que, si le mariage a lieu, comme ce projet de loi le leur permettra et l'y encouragera, ils pourront être pour inceste. Les auteurs de ce bill ne peuvent pas avoir raison dans les deux cas; ou le bill est superflu, ou il pardonne un inceste criminel sans avoir la prévoyance de le pardonner rétroactivement et sans prévoir que d'autres cas semblables pourraient se présenter. Il y a sûrement quelque chose de détestable à permettre des exemptions particulières au *Code criminel*.

Si la Loi de l'adoption du Québec, empêche le mariage proposé dans le bill S-7, il faudrait étudier de façon très approfondie cette question d'exemption. D'abord, l'effet fortuite de la loi provinciale empêchant le mariage est bon du point de vue social, ou il ne l'est pas. S'il ne l'est pas, le Parlement devrait adopter une loi générale stipulant que l'adoption n'influence pas les lois sur l'inceste ou sur les interdictions fondées sur le degré de parenté. Selon mon rapport, il n'est pas besoin d'adopter une loi d'intérêt privé. Il faut une loi publique. Si l'effet fortuit de la loi provinciale est socialement bon, il faut alors décider selon quel critère on pourrait faire des exceptions. Deuxièmement, même si, d'après mon rapport, la loi provinciale sur l'adoption ne brise ni ne crée de liens de parenté du point de vue des lois sur l'inceste et sur le mariage, les mariages entre personnes qui ont, par adoption, des liens aux trois premiers degrés devraient peut-être être interdits.

Avec votre permission, je voudrais maintenant que vous passiez de la page 13 au haut de la page 16 de mon rapport, car je crois qu'il y a là quelque chose de particulièrement intéressant. Comme je le dis à la page 13, sûrement, si nous voulons que notre droit général empêche de tels mariages, nous ne devrions pas adopter des lois privées d'exemption simplement parce qu'une personne se rend à Ottawa avec $500 et racontre une histoire triste. La plupart des gens seraient bienveillants envers le couple qui a fait l'expérience d'une forme de mariage ou même qui a vécu en dehors du mariage tout en ignorant les liens de parenté qui l'unissaient. Par

of exceptions for those who knew their relationship and acted in disregard of that law.

The point is that one ought not to flout the law. Why should they be given an exemption? The only plausible reason may be to enable them to legitimize their children. It may be noted that this they can probably do—and more cheaply—by one of them adopting their children under the same provincial law, the incidental effect of which is to prohibit them from marrying. Moreover, for all the Senate presently knows, they may be entitled to marry without this private act. They simply have not bothered to follow available legal procedures to find out. They could go to court. However, hard cases make bad law—

Le sénateur Asselin: Je voudrais poser une question. Comment voulez-vous que les gens qui ne sont pas mariés puissent avoir, en vertu de la loi d'adoption, le pouvoir d'adopter un enfant?

Le professeur Hubbard: Parce que ce n'est pas nécessaire d'être marié pour adopter un enfant. Je sais que c'est très rare, mais c'est possible, et, si on veut présenter des circonstances pénibles comme ici, peut-être qu'on va l'avoir.

Le sénateur Asselin: Mais, il y a devant la Cour supérieure, différentes raisons pour obtenir une adoption, pour des parents qui ne sont pas mariés.

Le professeur Hubbard: Pour cela, ce que l'on peut faire, on peut intenter une procédure dans les cours, dans les tribunaux pour savoir si la loi du Québec, combinée avec les lois fédérales, a fait des prohibitions contre ce mariage.

Senator Deschatelets: From the example you give on page 14 I take it the petitioners could adopt these two children. Now, as far as they are concerned, this would give them—that is, the children—legal status. But what about the petitioners?

Professor Hubbard: They still could not get married. This point I am making is one I am beginning to regret, because it is gratuitous and unnecessary. I am saying, first, that I do not think that the Parliament of Canada should be used as an instrument to cure this particular problem, and I am suggesting that there may be a cure outside, by way of adoption. But, quite apart from that, it may well be that these persons are entitled to get married now without a private act, and that is my initial submission.

Senator Flynn: Do you suggest that section 150 of the Criminal Code, when it refers to brother and sister, should be interpreted as meaning an adopted sister or legitimate sister? Do you have any jurisprudence that would give to the meaning of brother and sister as including—

Professor Hubbard: No.

Senator Flynn: Then, why do you suggest they have committed incest? Is it because the adoption law of Quebec would change the meaning of the words "brother', and "sister" in the Criminal Code?

Professor Hubbard: Unfortunately what I am saying is clearer in the written comments than in my summary. What I

contre, la plupart estimeraient qu'il est tout à fait contraire à l'objectif social visé par le droit générale de faire des exceptions pour ceux qui, sachant dans quelle situation ils se trouvent, se conduisent au mépris de ce droit.

Il ne faudrait faire fi de la loi. Pourquoi accorderait-on une exemption à un tel couple? La seule raison plausible serait de lui permettre de donner un nom à ses enfants. J'aimerais souligner qu'il pourrait probablement le faire, et à meilleur compte, si l'un ou l'autre adoptait les enfants en vertu de la même loi provinciale, ce qui les empêcherait alors de s'épouser. De plus, pour autant que le Sénat le sache, il se peut que les intéressés puissent s'épouser sans cette loi d'intérêt privée. Ils ne se sont tout simplement pas donné la peine de savoir s'ils pouvaient légalement le faire. Ils pourraient s'adresser au tribunal. Toutefois, légiférer dans ce genre de cas ne donne jamais rien de bon . . .

Senator Asselin: I have a question I would like to ask. How do you except people who are not married to be able to adopt a child in view of the current adoption legislation?

Professor Hubbard: Because one does not have to be married in order to adopt a child. I know this happens very seldom, but it is possible; it might be possible in touchy situations such as this one.

Senator Asselin: But, in the eyes of the Supreme Court, there are various cases in which adoption may be granted to parents who are not married.

Professor Hubbard: To do that, we could take this matter to the court to find out whether the law of Quebec and/or federal laws prohibit this marriage.

Le sénateur Deschatelets: D'après l'exemple que vous donnez à la page 14, je considère que les requérants pourraient adopter ces deux enfants, ce qui leur donnerait un statut juridique, mais quelle serait la situation des requérants?

M. Hubbard: Il leur serait toujours défendu de se marier. Je commence à regretter parce qu'elle est gratuite et inutile. Je déclare tout d'abord que je ne pense pas que le Parlement du Canada devrait être utilisé pour remédier à ce genre de problème et j'estime qu'il pourrait y avoir une autre solution, en ayant recours à l'adoption. Toutefois, indépendamment de cela, il se pourrait très bien que ces personnes soient maintenant autorisées à se marier, sans loi d'intérêt privé, et c'est l'objet de ma première réflexion.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire que l'article 150 du *Code criminel*, lorsqu'il fait mention du frère et de la sœur, doit être interprété comme signifiant une sœur adoptive ou une sœur légitime? Pouvez-vous apporter des précédents à l'appui . . .

M. Hubbard: Non.

Le sénateur Flynn: Pourquoi laissez-vous donc entendre qu'ils ont commis un inceste? Est-ce parce que la Loi de l'adoption, du Québec, changerait la signification des mots «frère et «sœur» que l'on retrouve dans le *Code criminel*?

M. Hubbard: Malheureusement, ce que je déclare est plus clairement indiqué dans les observations écrites que dans mon

am saying is this: if the provincial law establishes effectively these relationships so as to intrude upon the federal sphere—

Senator Flynn: In criminal law.

Professor Hubbard: If it does it for one it does it for the other.

Senator Flynn: When you tell me that the Criminal Code refers to "brother" and "sister" as including adopted children, I cannot agree with you. Your argument is that we should not sanction something that should be considered as incest.

Professor Hubbard: No.

Senator Flynn: That is what you are saying, and I cannot accept your reasoning.

Professor Hubbard: Even if that is what I said, that is not what I meant.

Senator Flynn: That is what is stated in your memorandum.

Senator Robichaud: That is my interpretation.

Professor Hubbard: With the greatest respect, these points have to be taken in order. It is a complex issue. What I submitted in the first place is that the provincial law does not bring the adopted child into a relationship with the adopting family for the purposes either of the Criminal Code or the prohibited degrees of marriage. I attempted to give you some reasons for this which, of course, you may reject.

My second submission is based on the assumption—which I do not accept—that the provincial law does bring the adopted child into a relationship that comes within the scope of the federal laws on incest and on the prohibited degrees of marriage. If it does that—which I deny—then what would follow, and what I am saying would follow, would be that not only would it be prohibited for the parties in Bill S-7 to marry, but sexual relations between them would be criminal.

Senator Godfrey: It says there is so blood relationship.

Senator Flynn: That is where you are wrong. You are confusing the Criminal Code and the provisions of the Civil Code. They have no relationship.

Professor Hubbard: With all respect, I simply disagree with what you are saying. Of course, I know you may disagree with what I am saying.

Senator Godfrey: Section 150 of the Criminal Code states:

> 150. (1) Every one commits incest who, knowing that another person is by blood relationship—

How do you get around the words, "by blood relationship?"

Professor Hubbard: I do not.

Senator Godfrey: Then why is it a crime?

Senator Flynn: That is where your argument falls.

Professor Hubbard: The law with respect to prohibited degree says that you cannot marry somebody related to you within three degrees by consanguinity. Now, what does that mean? The word "consanguinity" means "by blood relation-

exposé succint. Ce que je veux dire, c'est que si la loi provinciale établit effectivement ces liens de façon à s'immiscer dans le domaine fédéral—

Le sénateur Flynn: Dans le droit criminel.

M. Hubbard: Si elle le fait pour un, elle le fait pour l'autre.

Le sénateur Flynn: Lorsque vous me dites que le *Code criminel* fait allusion aux «frère et sœur» de façon à inclure les enfants adoptés je ne suis pas d'accord avec vous. D'après votre argument, nous ne devrions pas sanctionner quelque chose qui doit être considéré comme un inceste.

M. Hubbard: Non.

Le sénateur Flynn: C'est ce que vous dites, et j'accepte pas votre raisonnement.

M. Hubbard: Même si j'ai dit cela, ce n'est pas ce que je voulais dire.

Le sénateur Flynn: C'est ce qui se trouve dans votre note.

Le sénateur Robichaud: C'est mon interprétation.

M. Hubbard: Sauf votre respect, ces questions doivent être examinées dans l'ordre. Il s'agit d'un problème complexe. Ce que j'ai tout d'abord fait valoir, c'est que le droit provincial n'établit pas de lien entre l'enfant adopté et la famille qui l'adopte, que ce soit aux fins du *Code criminel*, ou aux fins des interdictions de mariage fondées sur le degré de parenté. J'ai essayé de vous fournir, à ce sujet, quelques explications que vous pouvez, bien entendu, rejeter.

Ma seconde réflexion se fonde sur le fait que je n'accepte pas que la loi provinciale assujettisse l'enfant adopté, à un lien qui tombe sous le coup des lois fédérales sur l'inceste et les degrés d'interdiction du mariage. Si c'était le cas, ce que je n'admets pas, il découlerait de ce que j'ai dit que non seulement le mariage serait interdit aux parties mentionnées au Bill S-7 mais que toutes leurs relations sexuelles seraient criminelles.

Le sénateur Godfrey: On précise qu'il n'y a pas de lien du sang.

Le sénateur Flynn: C'est là que vous vous trompez. Vous confondez les dispositions du *Code Criminel* avec celles du *Code civil*. Elles n'ont aucun rapport.

M. Hubbard: Je vous signale respectueusement que je suis en désaccord avec ce que vous dites. Bien entendu, vous pouvez également être en désaccord avec ce que je dis.

Le sénateur Godfrey: L'article 150 du *Code criminel* stipule:

> 150. (1) Commet un inceste quiconque sachant qu'une autre personne est, par les liens du sang . . .

Comment pouvez-vous contourner l'expression «par les liens du sang»?

M. Hubbard: Je ne le fais pas.

Le sénateur Godfrey: Alors, pourquoi est-ce un crime?

Le sénateur Flynn: C'est là que votre argumentation ne tient plus.

M. Hubbard: Aux termes de la loi, vous ne pouvez épouser un parent consanguin en deça du troisième degré. Qu'est-ce que cela veut dire? Le terme «consanguinité» véhicule l'idée de «relation de sang». On trouve donc dans la loi fédérale sur les

ship." So, in the federal law on prohibited degrees, you have the very same wording which appears in the Criminal Code.

All I am saying is that what is good for the goose is good for the gander. If the provincial law can bring the relationship about for the purposes of prohibited degrees, by the very same force it brings them about for the purposes of the Criminal Code.

Senator Flynn: You won't change the Criminal Code with a provision of the Civil Code.

Senator Deschatelets: I wonder whether I might get your first point correct. Did you say that under common law there is no rule precluding the marriage of the children?

Professor Hubbard: Yes, but under the law—

Senator Deschatelets: Do you realize that we are not governed by common law in this case?

Professor Hubbard: Yes. I was just about to say that the same is true under the law of Quebec prior to Confederation, which law is preserved, subject to being amended by competent legislative authority, by reason of section 129 of the British North America Act, because adoption was not known either to the civil law of Quebec or to the common law of the rest of Canada prior to 1867.

Senator Deschatelets: And you realize that both petitioners are considered brother and sister by virtue of the judgment in the adoption case?

Professor Hubbard: It deems them to be.

Senator Deschatelets: And you have developed a conflict of interpretation between the British North America Act and the Civil Code. You told us that we should not do anything which would be against the Criminal Code.

Professor Hubbard: I believe the point I was making, and to which you are referring, is that Bill S-7 purports to make an exception so as to allow two persons to marry who are prohibited from marrying under the general law because they are deemed to be related by blood. But Bill S-7 does not purport to relieve them of the criminal consequences provided by section 150 for persons related by blood having sexual intercourse. In my submission, it would be wrong to enact a private act permitting a marriage, the consummation of which would involve a crime.

Senator Flynn: It does not. This is the point.

Senator Deschatelets: This is my last point, sir. In the remarks you make at the end of your commentary, it is your view that this bill is unnecessary. You are referring, of course, to Bill S-7. It is not necessary?

Professor Hubbard: I think it is unnecessary because I think that the deemed relationships under the provincial law do not come within the scope either of the Criminal Code or of the prohibited degrees.

Senator Deschatelets: and therefore it is unnecessary?

Professor Hubbard: That is right.

Senator Deschatelets: Let us face the situation. You have here a man living with a woman as man and wife. They would like to get married. They have two children. They would like to

degrés de parenté faisant obstacle au mariage les termes mêmes du *Code criminel*.

Dans ce cas-ci, ce qui vaut pour l'un vaut aussi bien pour l'autre. Si la loi provinciale met en cause les liens en raison du degré de parenté faisant obstacle un mariage c'est avec la même force qu'elle le fera en raison des dispositions du *Code criminel*.

Le sénateur Flynn: Vous ne modifierez pas le Code criminel par une disposition du *Code civil*.

Le sénateur Deschatelets: Je me demande si j'ai bien compris votre première observation. Avez-vous dit qu'aux termes de la *Common law*, aucune règle n'interdit le mariage des enfants?

M. Hubbard: Oui, mais aux termes de—

Le sénateur Deschatelets: Vous rendez-vous compte que nous ne sommes pas assujettis à la *Common Law* dans ce cas-ci?

M. Hubbard: Oui. Mais j'étais sur le point de dire que c'était également vrai au Québec avant la Confédération. Cette loi, maintes fois modifiée par l'autorité législative compétente, a été conservée en raison de l'article 129 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, car l'adoption n'était, avant 1867, visée ni par le droit civil du Québec ni par la *Common Law* du reste du Canada.

Le sénateur Deschatelets: Vous rendez-vous compte que les deux pétitionnaires sont considérés comme étant frère et sœur aux termes du jugement rendu dans le cas de l'adoption?

M. Hubbard: Ils sont réputés tels.

Le sénateur Deschatelets: Et vous avez soutenu l'existence d'un conflit d'interprétation entre l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et le *Code civil*. Vous nous avez dit de ne faire rien qui irait à l'encontre du *Code criminel*.

M. Hubbard: L'opinion que j'ai exprimée et à laquelle vous faites allusion, c'est que le bill S-7 vise à faire une exception pour permettre le mariage de deux personnes qui, en vertu du droit général, ne peuvent se marier puisqu'elles sont réputées comme étant liées par le sang. Mais le bill S-7 ne vise pas à les soustraire aux conséquences pénales prévues par l'article 150 dans le cas où des personnes liées par le sang ont des rapports sexuels. À mon avis, on aurait tort d'adopter une loi d'intérêt privé qui autoriserait un mariage dont la consommation constituerait une infraction pénale.

Le sénateur Flynn: Ce n'est justement pas le cas.

Le sénateur Deschatelets: C'est ma dernière remarque, monsieur. D'après vos dernières observations, je crois comprendre que vous jugez le présent projet de loi inutile.

M. Hubbard: Je pense qu'il est inutile parce que le degré de parenté réputé aux termes de la loi provinciale n'est pas visé par le Code criminel et n'est pas un degré de parenté faisant obstacle au mariage.

Le sénateur Deschatelets: Il est donc inutile.

M. Hubbard: C'est exact.

Le sénateur Deschatelets: Examinons la situation en face. On a ici deux personnes qui vivent comme mari et femme, mais qui aimeraient se marier légalement. Les intéressés ont

regularize their situation. They are squeezed between interpretations of the law. What is the remedy? Have you a remedy, a reasonable remedy in their situation, other than the bill we have before us?

Professor Hubbard: Yes, I believe I do. I think it is reasonably. Others might disagree with me, but I think there are two reasonable alternatives. I believe reasonable men might disagree about them, but I think they are reasonable alternatives. One is to do nothing and to say that that is most unfortunate, but there are many unfortunate situations.

Senator Deschatelets: May I ask a question?

Professor Hubbard: I would prefer it, if I could just finish the thought. For instance, if a man has deserted his wife and begun to live with another woman by whom he has a child, under the present law, if his wife will not sue him for divorce, the soonest he can get a divorce is five years hence. He cannot marry that woman in order to legitimize that child, at least until there is a divorce. Surely he should not come to Parliament and say, "Please pass a private act of divorce for me in order to get round the general public law so that I can marry even sooner, so that I can legitimize my child."

There are many instances of illegitimate children who cannot be legitimized, unfortunately, under the present law. So it is not entirely unreasonable to suggest that these people are in an unfortunate situation for which there is no remedy.

Now, an alternative remedy is this. This is the second alternative.

Senator Deschatelets: I would hope that the second alternative is better than the first.

Professor Hubbard: The second alternative is for this couple to seek permission from the civil authority to marry or to ask the priest to marry them whatever may be the case.

Senator Buckwold: Which they have.

Professor Hubbard: If there is a refusal—

Senator Buckwold: Which there has been.

Professor Hubbard: ... then, if it is the civil authority which is refusing it, I think it would be a writ of mandamus that would be applicable; if it is some other authority, they can use the prerogative writ for a declaratory judgment. They can then get their case before the court and the court will give us an interpretation of this law, finally, and it is the judicial function to make that interpretation.

I have not come to the point yet, but I will anticipate it anyway: I am firmly of the view that it ought not to be the role of Parliament through private legislation to resolve this kind of situation simply because there is some doubt as to the law, when there is a judicial forum there to resolve that doubt. Let them find out. If the court then says, "No. Contrary to what Dean Hubbard may think, this marriage is prohibited and you cannot get married," then they can come to the Senate and ask for a private act. But why should they avoid what every other citizen has to do? That is, resort to the judicial process first. Why should Parliament serve as a private forum for private interests in order to interpret the public law?

deux enfants, et aimeraient régulariser leur situation, mais ils sont aux prises avec diverses interprétations de la loi. Qu'elle est la solution? Avez-vous une autre solution que celle du présent projet de loi?

M. Hubbard: Oui, et je crois que cette solution est raisonnable. Certains pourraient ne pas être d'accord avec moi, mais je pense qu'il y a deux solutions de rechange raisonnables. L'une consiste à ne rien faire, à simplement déplorer la situation et il y a bien des situations malheureuses que l'on ne peut changer.

Le sénateur Deschatelets: Puis-je poser une question?

M. Hubbard: Permettez-moi d'abord de poursuivre ma pensée. Prenons le cas d'un homme qui a quitté son épouse et qui vit avec une autre femme dont il a un enfant. Aux termes de la loi actuelle, si sa femme ne demande pas le divorce, il ne peut l'obtenir qu'après cinq ans. Il ne peut épouser l'autre femme pour légitimer l'enfant à moins d'avoir obtenu un divorce. Il est bien certain qu'il ne devrait pas se présenter devant le Parlement et nous prier d'adopter spécialement pour lui une loi privée sur le divorce afin de contourner le droit public général et lui permettre aussi de se marier beaucoup plus vite et de légitimer son enfant.

Il y a beaucoup d'enfants illégitimes qui ne peuvent malheureusement être légitimés en vertu de la loi actuelle. Ainsi donc, il n'est pas totalement déraisonnable de dire que ces personnes sont dans une situation malencontreuse à laquelle il est impossible de remédier.

Voici maintenant une deuxième solution à ce problème.

Le sénateur Deschatelets: J'espère qu'elle est meilleure que la première.

M. Hubbard: La deuxième solution consiste, pour ce couple, à demander la permission aux autorités civiles ou à un prêtre de les marier, selon leur choix.

Le sénateur Buckwold: Ce qu'ils ont déjà fait.

M. Hubbard: Si on la leur refuse—

Le sénateur Buckwold: On la leur a déjà refusée.

M. Hubbard: ... alors, si ce sont les autorités civiles qui refusent d'accorder cette permission, je pense qu'il pourrait obtenir une ordonnance de *mandamus*. S'il s'agit d'une autre autorité, ce couple pourrait obtenir un jugement déclaratoire par le biais d'une ordonnance émise en vertu de la prérogative royale. Il peut alors présenter son cas au tribunal qui nous donnera enfin une interprétation de cette loi; je crois que c'est là la fonction du pouvoir judiciaire.

Je n'ai pas encore traité ce point, mais pour anticiper, je dois dire que je conviens entièrement qu'il n'incombe pas au Parlement, de résoudre par une loi privée, ce genre de situation tout simplement parce qu'il subsiste un certain doute dans la loi, lorsqu'on dispose d'un pouvoir judiciaire pour faire ce travail. Que le couple se débrouille. Si le tribunal refuse à ces personnes la permission de se marier et estime que, contrairement à ce que M. Hubbard puisse penser, ce mariage est interdit et qu'elles ne peuvent se marier, alors les deux peuvent se présenter devant le Sénat et demander l'adoption d'une loi d'intérêt privé. Mais pourquoi devrait-on faire exception pour eux? Cela relève d'abord du pouvoir judiciaire. Pourquoi le Parlement

Senator Flynn: What do you make of "legitimate" or "natural" in section 125 of the Civil Code: "Marriage is prohibited between brother and sister, legitimate or natural." What meaning do you give to "legitimate"?

Professor Hubbard: Well "legitimate" means, in my submission, "born in lawful wedlock". "Natural" is a term of art used in that particular phrase to mean "not born in lawful wedlock but being the biological child of."

Senator Flynn: Do you suggest that "legitimate" has never been interpreted to apply to an adopted sister?

Professor Hubbard: What I am saying is that prior to and in the absence of adoption legislation a *de facto* adopted child is not a legitimate child of the adopter, because it was not born in lawful wedlock to him.

I realize that the question with respect to the Criminal Code—

Senator Flynn: Your argument would rest better on the interpretation of Article 125, but do not bring in section 150 of the Criminal Code.

Professor Hubbard: I realize that is a touchy point, but it is one that is articulated in some detail in the written commentary and I have tried it out on two family law professors from the province of Quebec, who teach Quebec family law, and I have tried it tout on a constitutional law teacher, and they think that the argument is very well taken and is one with which they would agree.

Senator Flynn: Your argument that section 125 does not prohibit the marriage is much stronger; but I would not bring in the rest.

Professor Hubbard: All I can say in reply is that I do have an argument that I have made, and which I think is a sound argument, but I do appreciate that others might not think it is a sound argument.

I was trying to summarize and I did not go through it from beginning to end, which is sort of unfortunate. If I had done that, I think that that point would have been clearer, even if not agreed to. But I did want to make this final point that I was making as to the desirability of the prohibition. Because of what has intervened since I began to do that, it might be best if I were to pick the point up by way of a brief summary of what I am getting at, at this stage.

The assumption that I am working with now is that the provincial adoption act is constitutionally operative so as to create a relationship between the parties in Bill S-7 such that without some exemption they cannot marry. Consequently, unless Bill S-7 is enacted, they will not be able to marry.

Okay. What then should be the criteria that Parliament would look to in deciding that question? Surely Parliament is not going to enact Bill S-7 simply because the parties ask them to. Surely they are going to say, "Well, some cases we will, some cases we will not. We want to look at the merits of this." And in looking at the merits of this and in trying to determine what "merits" means, there must be criteria. It is for that

devrait-il servir d'intermédiaire pour des intérêts privés afin d'interpréter le droit public général?

Le sénateur Flynn: Que faites-vous alors des termes «légitime» ou «naturel», à l'article 125 du *Code civil*: «Le mariage est prohibé entre le frère et la sœur, légitimes ou naturels.» Quelle signification donnez-vous au terme «légitime»?

M. Hubbard: A mon avis, le terme «légitime» signifie issu d'une union légitime. Le terme «naturel» est un terme technique utilisé dans cette phrase pour signifier non issu d'une union légitime mais étant l'enfant biologique de . . .

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire que l'interprétation du terme «légitime» n'a jamais été appliquée à une sœur adoptive?

M. Hubbard: Ce que je veux dire, c'est qu'avant la loi sur l'adoption, un enfant adoptif *de facto* n'était pas un enfant légitime de la personne qui l'adoptait parce qu'il n'était pas issu d'une union légitime.

Je me rends compte que la question concernant le *Code criminel*—

Le sénateur Flynn: Votre argument a beaucoup plus de poids si vous le fondez sur l'interprétation de l'article 125 et non sur l'article 150 du *Code criminel*.

M. Hubbard: Je sais que c'est là une question épineuse, mais elle est énoncée en détail dans le commentaire écrit; j'ai demandé l'opinion de deux professeurs du droit de la famille de la province de Québec et j'ai aussi consulté un professeur de droit constitutionnel; ces personnes pensent que l'argument du couple Morin est valable et ils se disent d'accord avec eux.

Le sénateur Flynn: Votre argument selon lequel l'article 125 n'interdit pas le mariage est beaucoup plus facilement défendable, mais je ne parlerai pas du reste.

M. Hubbard: Tout ce que je peux vous dire, c'est que j'ai un argument à vous présenter, argument que je crois solide. Je me rends compte toutefois que d'autres personnes n'en seront peut-être pas persuadées.

J'ai essayé de résumer l'affaire et je ne vous l'ai pas présentée d'un bout à l'autre, ce qui est regrettable. Si je l'avais fait, je crois que ce point aurait été plus clair, même si vous ne l'aviez pas approuvé. Mais ce que je voulais souligner en dernier ressort, c'était que l'interdiction était souhaitable. En raison des événements qui se sont produits depuis que j'ai commencé, il serait peut-être préférable que je revienne là-dessus en résumant brièvement ce à quoi je suis arrivé.

L'hypothèse sur laquelle je me fonde actuellement est que la loi provinciale sur l'adoption s'applique sur le plan constitutionnel de façon à créer entre les parties faisant l'objet du bill S-7 un rapport tel que ces personnes ne peuvent se marier sans une exemption particulière. Elles ne pourront le faire que si ce bill est adopté.

D'accord. Alors quel devrait être le critère sur lequel le Parlement devrait se fonder pour décider de cette question? Le Parlement n'adoptera sûrement pas le bill S-7 simplement parce que les parties en cause le lui demandent. Il va sûrement dire: «Eh bien! Dans certains cas, nous acceptons, dans d'autres, non. Nous voulons examiner le bien-fondé de ce cas.» Or, en examinant le «bien-fondé» du cas et en essayant de détermi-

reason that I should like to draw to your attention this document that has been circulated, commencing at page 13.

Senator Flynn: I think the witness has made his point with regard to the interpretation of Article 125. He says it does not apply to an adopted brother or sister because at the time it was enacted there was no adoption law. That point I think we should consider. I think the witness has made his case on it and I am willing to accept that it has some validity. For the rest, I do not know.

Senator Langlois: I would suggest that even though we are not in agreement with the written opinion of the witness, it should be printed *in toto* in our proceedings of today.

Senator Flynn: I agree. The only problem that that raises is, should we adopt a law that is not necessary? It is a problem that could be solved possibly by the courts. That is the argument. That is all there is to it.

The Chairman: I think Dean Hubbard wanted to complete his statement.

Senator Flynn: Well, I do not mind, but we have it and the rest is irrelevant or useless.

Senator Deschatelets: Of course I cannot agree with you, sir, that we should put the burden of going to court, and having all these matters cleared up, on the shoulders of the two petitioners, who have made their petition in good faith. Of course, I cannot go along with you on that. I would hope, however, sir, that you could recommend that Parliament and the government, who make the law, would some day come forward with amendments. We have had three cases lately of exceptions. I presume there could be a way to take care of these difficulties, but one thing I would hope we could avoid is asking these people to go to court and bear the enormous costs of resolving a question of law.

Senator Godfrey: Could I ask this question on that very point. If we bring in a report saying that we agree with the legal conclusions that they do not need this bill, and therefore we are not passing it, would that not in itself go far toward persuading the church to marry them?

Senator Laird: No.

Senator Godfrey: I am just bringing the question up. I know it would with me, if I were a priest.

Professor Hubbard: Perhaps at this point I should clarify the purpose of my presence here. I have no axe to grind and no personal interest. What is involved is a matter of what the law ought to be, and that is a question for Parliament to decide. If Parliament wants to amend the existing law to make it more compatible with what present parliamentarians think it ought to be, then that is a consummation to be wished.

Senator Laird: Well, Dean Hubbard, let us be honest with you. We are considering various amendments right now, and therefore our problem is, how should we deal with this case? My own inclination is this. If I am satisfied, as I am, and as are Senator Flynn and Senator Godfrey, that this is not a case

ner ce qu'on veut dire par là, on doit s'appuyer sur certains critères. Voilà pourquoi j'aimerais attirer votre attention sur ce document qui a été distribué, à partir de la page 13.

Le sénateur Flynn: Je crois que le témoin a établi son argument concernant l'interprétation de l'article 125. Il dit que cet article ne s'applique pas à un frère ou à une sœur adoptés parce qu'au moment où il a été édicté, il n'y avait pas de loi sur l'adoption. Je crois que nous devrions étudier ce point. Je crois que le témoin s'est fondé sur ce point et je suis prêt à admettre qu'il est valable. Je ne saurais toutefois pas me prononcer sur le reste.

Le sénateur Langlois: J'aimerais faire valoir que même si nous ne sommes pas d'accord sur l'opinion écrite du témoin, ell devrait être imprimée intégralement dans nos débats d'aujourd'hui.

Le sénateur Flynn: D'accord. Le seul problème que cela soulève est de savoir s'il convient d'adopter une loi inutile. C'st un problème qui pourrait peut-être être résolu par les tribunaux. Voilà l'argument. C'est simple.

Le président: Je crois que M. Hubbard voulait terminer son exposé.

Le sénateur Flynn: Cela ne me dérange pas, mais nous l'avons déjà entendu et le reste est inutile ou hors de propos.

Le sénateur Deschatelets: Bien entendu, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur, lorsque vous déclarez que nous devrions nous donner la peine de porter l'affaire devant les tribunaux et de confier l'éclaircissement de toutes ces questions aux deux requérants qui ont présenté leur requête en toute bonne foi. Je ne peux évidemment pas vous approuver sur ce sujet. J'ose espérer, toutefois, que vous pourriez proposer que le Parlement et le gouvernement, qui font les lois, présentent un jour des modifications. Nous avons eu à étudier trois cas d'exception dernièrement. Je suppose qu'il pourrait y avoir une façon de régler ces difficultés, mais j'espère qu'il sera possible d'éviter de demander à ces personnes de se présenter devant un tribunal et d'assumer les frais énormes engendrés par le règlement d'une question de droit.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser une question sur ce point précis. Si nous présentons un rapport indiquant que nous approuvons les conclusions juridiques précisant qu'ils n'ont pas besoin de ce bill, et que nous ne l'adoptons pas pour cette raison, cette mesure n'incitera-t-elle pas l'Église à les marier?

Le sénateur Laird: Non.

Le sénateur Godfrey: Je soulève seulement la question. Je sais que cette mesure m'inciterait à agir ainsi, si j'étais prêtre.

M. Hubbard: Je crois devoir en même temps expliquer pourquoi je suis ici. En effet, je n'agis pas dans un but intéressé. Ce qu'il faut établir, c'est quelle devrait être la loi, et c'est au Parlement de décider. Si le Parlement espère modifier la loi actuelle pour la rendre conforme à l'opinion qu'ont les parlementaires de ce qu'elle devrait être, eh bien, je crois qu'il s'agit d'un vœu souhaitable.

Le sénateur Laird: Alors, monsieur Hubbard, soyons honnête avec vous. Nous étudions actuellement divers amendements; notre problème consiste donc à décider de la façon de régler cette affaire, n'est-ce pas? Quant à moi, mon option est la suivante. Vu que je suis convaincu, comme les sénateurs

of incest, then that bar to our passing this act bears no validity; and as far as I am concerned I would pass the act and leave them to the risk of being charged with incest, because I do not think they will be convicted. That is how I feel.

Senator Flynn: I like Senator Godfrey's (*idea*) however. If, without making a report, we were, let us say, to adjourn consideration of the bill for one week, and the sponsor and the interested parties could express to the religious authorities our view that section 125 of the Civil Code does not prohibit the marriage, in view of the evidence that there is no blood relationship between them, and they were allowed to go ahead, then we will not have the problem of passing the bill and saying something that is not necessary, or that would suggest that the interpretation we should put on section 125 includes adopted brothers and sisters. I would greatly prefer that, and I think senator Deschatelets and Mr. Laprise could arrange to see the bishop on the matter. Certainly the civil authorities would not object, and if it is the view of the committee I do not see why they should not agree to marry them without having a bill passed.

Senator Deschatelets: Let me get this straight. You suggest that we adjourn for a week and get in touch with the bishop and the parties?

Senator Flynn: Yes.

Senator Laird: I would go along with that.

Senator Deschatelets: It means that in our report we would recognize the parties' right to marry. Is that what you mean?

Senator Flynn: Yes.

Senator Deschatelets: Getting back to our law clerk. Mr. du Plessis, can we interpret the law here?

Mr. du Plessis: No, we cannot.

Senator Flynn: We can express an opinion, though it is not binding.

Mr. du Plessis: We cannot interpret the law, but we can make the law.

Senator Godfrey: We surely can come back and make a report to Parliament to the effect that this bill is not necessary.

Mr. du Plessis: That would be an expression of opinion of a parliamentary body, and that we certainly can do. There is no question about that.

Senator Laird: Mr. Chairman, the simplest way is to make no report, since this is in committee. We would just simply refrain from making a report until Senator Flynn's suggestion is followed.

Senator Flynn: Until we know whether the bishop, in the light of the views expressed here, would allow the marriage to take place.

Flynn et Godfrey semblent l'être, qu'il ne s'agit pas d'un cas d'inceste, notre refus d'adopter cette loi ne rime à rien; pour ma part, j'adopterais cette loi et laisserais ces personnes courir le risque d'être accusées d'inceste, parce que je suis convaincu que cette éventualité ne se produira pas. Voilà ce que j'en pense.

Le sénateur Flynn: L'idée du sénateur Godfrey me semble appropriée toutefois. Ne pourrions-nous pas, sans avoir à produire un rapport, reporter l'étude de ce bill à la semaine prochaine, et laisser au parrain et aux parties intéressées le soin de transmettre aux autorités religieuses l'opinion que nous avons émise, à savoir que l'article 125 du *Code civil* n'interdit pas le mariage, dans un cas comme celui-ci, vu que de toute évidence, il n'y a aucun lien de consanguinité entre les deux personnes concernées et qu'elles ont déjà été autorisées à mener une vie commune. Nous éviterions alors le problème d'adopter le bill et d'émettre des opinions inutiles, ou susceptibles de donner l'impression que l'interprétation que nous devrions donner de l'article 125 s'applique aux frères et sœurs adoptés. Je préférerais de beaucoup qu'on agisse ainsi. Le sénateur Deschatelets et M. Laprise pourraient s'entendre avec l'évêque à ce sujet. Les autorités civiles n'y verraient certainement aucune objection et, si tel est l'avis du comité, je ne vois pas pourquoi elles n'accepteraient pas de les marier même si ce bill n'est pas adopté.

Le sénateur Deschatelets: Éclaircissons un peu l'affaire. Vous proposez que nous reportions cette étude à la semaine prochaine et que nous communiquions avec l'évêque et les parties intéressées, n'est-ce pas?

Le sénateur Flynn: Exactement.

Le sénateur Laird: Je serais d'accord avec cela.

Le sénateur Deschatelets: Cela signifie que dans notre rapport, nous reconnaîtrions aux parties le droit de se marier. Est-ce le sens de votre proposition?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le sénateur Deschatelets: Demandons à nouveau l'opinion de notre légiste. Monsieur du Plessis, pouvons-nous interpréter la loi ainsi?

M. du Plessis: Non, nous le pouvons pas.

Le sénateur Flynn: Nous pouvons exprimer une opinion, même si celle-ci n'est pas exécutoire?

M. du Plessis: Nous ne pouvons interpréter la loi, nous la faisons.

Le sénateur Godfrey: Nous pouvons sûrement revenir et faire savoir au Parlement que ce bill n'est pas nécessaire.

M. du Plessis: Nous le ferions alors en tant qu'organisme parlementaire, ce que nous pouvons certainement faire. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, la façon la plus simple serait de ne pas faire de rapport, vu que cette étude se poursuit en comité. Nous attendrions tout simplement que la suggestion du sénateur Flynn ait été suivie pour présenter un rapport.

Le sénateur Flynn: Nous attendrions de savoir si l'évêque, après avoir entendu les opinions que nous avons exprimées ici, permet la tenue du mariage.

Senator Laird: That is what was in my mind. What attitude will the bishop take?

Senator Flynn: The bishop will not take the risk without an opinion. Normally he would have an opinion from a lawyer, which would satisfy him; but now, if he has the opinion of the committee, as expressed this afternoon, I do not see why he would not go ahead. It seems to me there should be no problem with regard to the bishop allowing the marriage to take place.

Senator Deschatelets: In other words, Senator Flynn, you would say that after having examined this case and heard witnesses, and so forth, we are of the opinion that both parties can marry under the law, and that the bill is unnecessary in the light of this.

Senator Flynn: That would be our opinion.

Senator Deschatelets: But we would like to know if the bishop, if we reported this, would go ahead.

Senator Laird: Could we not get around to making a report?

Senator Flynn: That is possible. That is what I had in mind first of all. We should try it. You and the parties should get in touch with the bishop and say that we have expressed this opinion, informally, and that we think he should change his mind and allow the marriage to take place. If he does not we will not have to make a report.

Senator Deschatelets: On the basis of his letter he would like to have the opinion of an authority, whether it is a bill, or something else.

Senator Flynn: You can write him a letter and tell him that this was the opinion of the committee, though not expressed officially. We would rather not express it officially. If he accepts it, that is the end of it.

Senator Deschatelets: In view of the efficiency of the mails today I think I would prefer to phone him.

Senator Flynn: Mind you, you are a lawyer, and you can give him the opinion.

Senator Langlois: Send a Telex. It would be faster.

Senator Flynn: You are a senator, also, and I think this should be very convincing.

Senator Neiman: I should like to express a couple of opinions here. First of all, I agree with the general opinion that has been expressed to the effect that in fact there is no prohibition here in law. We seem generally agreed on that. I believe, however, that is our responsibility, if that is the way we feel, to make a report, and I think we should be prepared to do that.

Apart from that the Dean has made some arguments here with which I agree, and others with which I cannot agree, particularly, with all respect, concerning the social arguments. You made the point, Dean Hubbard, that Dickens considered the law an ass in some respects, though we try to be more respectful than that ourselves here from time to time, and you have made the point also that if we were to combine the

Le sénateur Laird: C'est ce que j'avais à l'esprit. Quelle attitude l'évêque adoptera-t-il?

Le sénateur Flynn: L'évêque n'osera pas exprimer une opinion sans savoir ce qu'on en pense. Normalement, il prendra l'avis d'un conseiller juridique, pour être bien convaincu de sa décision. Mais effectivement, si on lui transmettait l'opinion que le Comité a exprimée cet après-midi, je ne vois pas pourquoi il n'accepterait pas de les marier. Il me semble qu'il n'y aurait aucun problème si l'évêque permettait la tenue du mariage.

Le sénateur Deschatelets: En d'autres termes, sénateur Flynn, vous êtes d'avis qu'après avoir examiné cette affaire et entendu les témoins, nous sommes convaincus que les deux parties peuvent se marier légalement, et que ce bill n'est pas nécessaire compte tenu des circonstances.

Le sénateur Flynn: Cela traduit bien notre opinion.

Le sénateur Deschatelets: Mais nous aimerions savoir si l'évêque, après avoir pris connaissance de notre opinion, accepterait de les marier.

Le sénateur Laird: Ne pourrions-nous pas éviter le rapport?

Le sénateur Flynn: C'est possible. C'est ce que j'avais à l'esprit au début. Nous devrions essayer. En compagnie des parties intéressées, vous devriez communiquer avec l'évêque et lui dire que nous avons émis cette opinion, de façon non formelle, et que nous croyons qu'il devrait changer d'idée et permettre la tenue du mariage. S'il accepte, nous ne serons pas tenus de faire rapport.

Le sénateur Deschatelets: À en juger par sa lettre, il aimerait avoir l'opinion d'une autorité, confirmée dans un bill, ou ailleurs.

Le sénateur Flynn: Vous pouvez lui envoyer une lettre et lui dire que c'était là l'opinion officieuse du comité. Nous préférerions que cela se fasse ainsi. S'il l'accepte, les choses en resteront là.

Le sénateur Deschatelets: Étant donné la situation actuelle des postes, je préfère plutôt lui téléphoner!

Le sénateur Flynn: Attention, vous êtes avocat et vous pouvez lui donner un avis.

Le sénateur Langlois: Envoyez un télex, cela sera plus rapide.

Le sénateur Flynn: Vous êtes également sénateur, je crois que ce serait là un facteur très convaincant.

Le sénateur Neiman: Je voudrais vous faire part de quelques idées. En premier lieu, je suis d'accord avec l'opinion générale qui a été exprimée selon laquelle il n'existe en fait aucune interdiction dans la loi à cet égard. Il me semble que nous sommes tous d'accord là-dessus. Je crois toutefois que nous devons, si c'est ce que nous pensons, faire un rapport et de plus nous devrions être prêts à le faire.

Par ailleurs, le doyen a avancé certains arguments avec lesquels je suis d'accord, et d'autres par contre que je ne saurais accepter surtout en ce qui concerne les raisons sociales invoquées. Monsieur le doyen Hubbard, vous avez dit que Dickens considérait que la loi était parfois stupide, bien que, de temps en temps, nous essayions de faire preuve de plus de respect; vous avez également dit que si nous devions combiner

provincial act with the provisions of the Criminal Code we would end up in the position that, if your argument were to be followed, once on a child is adopted he or she becomes legitimate, and ould be considered legitimate for all purposes, in which case it would be perfectly legal for an adopted daughter's biological father to commit an act of intercourse with her, or to marry her. I don't see that. I think the biological relationship is very important. In fact, that is what the whole of the Criminal Code is based on. That is the only reason for the provision in the Criminal Code, the actual degrees of blood relationship, nothing else.

Therefore, I feel that the law is far more sensible the way it reads, and that we should accept the fact that because there is no consanguinity in this case there cannot be any necessity for that application being made here. I think there is no prohibition under the Civil Code. That is my view, and I think it is the view of most members of this committee. I believe we should be prepared to state that that is what we believe and let that go back to the bishop for his consideration. I agree with you, if he turns it down, my feeling is that it should go to court; it should be a legal determination; but I think we should as a committee be able to express our views on that point. That is apart from any other social consequences that flow from that decision. I don't happen to agree with your particular arguments there, but apart from that I do agree with your original submission that this bill is unnecessary.

Senator Flynn: That is sufficient. As Senator Neiman was saying, no one is suggesting a brother be permitted to marry his sister, but surely an adopted child is deserving of the same protection within the family circle as the natural child. To me you are pushing us. I have lived with cousins and I have been in the same environs. If I had been an adopted brother, I do not think you should assimilate the question of proximity with the question of blood relationship.

Professor Hubbard: I think there is a misunderstanding of my position.

Senator Flynn: Apparently there is.

Professor Hubbard: As I mentioned earlier, this matter was brought to my attention last Thursday, and naturally I have not given it the kind of consideration that I would want to give it on questions of what the law ought to be. The thrust of my written submission is simply to bring home to the committee, if I can, that there are serious questions to be asked. I do not purport to give an answer. I am just saying: Look at these arguments that could be made. Maybe you disagree, but surely there is something there that should be thought about. Surely you should debate the merits of Bill S-7 and not just pass it because they ask for it.

Senator Flynn: I agree.

Professor Hubbard: I may end up disagreeing totally with what I have written in my submission, but as a lawyer I am presenting an argument to show you that there is an argument and that you ought to think about it.

Senator Flynn: It was a dramatic argument. To me the main conclusion was that we should not pass unnecessary laws.

la loi provinciale aux dispositions du *Code criminel* nous aboutirions, si nous suivons votre raisonnement, à la situation suivante: une fois qu'un enfant est adopté, il ou elle devient enfant légitime et doit être considéré comme tel dans tous les domaines, et il serait parfaitement légal pour le véritable père légitime d'une fille qui a été adoptée d'avoir des relations sexuelles avec elle, voire de l'épouser. Je disais qu'à mon avis le lien biologique était très important. En fait, il est à la base des dispositions du *Code criminel*. C'est la seule raison de cette disposition dans le *Code criminel*, à savoir le degré véritable de consanguinité, rien d'autre.

Ainsi, je crois que la loi a plus de sens de cette façon et que nous devrions accepter que, puisque dans ce cas il est question de consanguinité, la loi ne s'applique pas. Je ne crois pas non plus qu'il existe une interdiction en vertu du *Code civil*. C'est mon opinion personnelle et je crois que c'est ce que pensent également la plupart des membres de ce comité. Je crois que nous devrions être prêts à le dire et de renvoyer l'affaire à l'évêque pour qu'ils se prononce. Je suis d'accord avec vous que s'il émet un avis négatif, je pense que nous devrions en saisir le tribunal pour qu'il se prononce, mais je pense qu'en tant que membre du comité nous devons nous pronconer à ce sujet. Et nous ne parlons pas des nombreuses conséquences sociales qui découleraient de cette décision. Je ne suis pas d'accord avec les raisons précises que vous invoquez là, mais cela mis à part, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites au début que le projet de loi est superflu.

Le sénateur Flynn: C'est suffisant. Comme le sénateur Neiman le disait, personne ne propose qu'un frère soit autorisé à épouser sa sœur, mais par contre l'enfant adoptif a le droit, comme l'enfant légitime, d'être protégé des risques d'abus possibles de la part de sa famille. A mon avis, vous allez trop loin. J'ai, quant à moi, vécu avec des cousins et j'ai été dans la même situation. Si j'avais été adopté; je ne pense pas qu'il convienne d'assimiler les questions de proximité aux questions de consanguinité.

M. Hubbard: Je crois qu'on a mal compris ce que j'ai dit.

Le sénateur Flynn: Apparemment oui.

M. Hubbard: Comme je l'ai dit avant, cette question a été portée à mon attention jeudi dernier, et je n'ai pas eu le temps de l'étudier suffisamment comme je l'aurais voulu pour me prononcer sur ce que devrait être la loi. Le but de mon mémoire est simplement de faire savoir au comité, dans la mesure du possible, qu'il existe de graves problèmes que je ne prétends d'ailleurs pas résoudre. Je vous dis simplement que ces arguments ne doivent pas être négligés. Vous n'êtes peut-être pas d'accord mais il y a là matière à réflexion. Vous devriez discuter du bien-fondé du bill S-7 et non l'adopter simplement parce qu'on vous le demande.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord avec vous.

M. Hubbard: Je serais peut-être en total désaccord avec ce que j'ai écrit dans mon mémoire au bout du compte mais, en tant qu'avocat, je vous présente un argument qui n'est pas négligeable et vous devriez y réfléchir.

Le sénateur Flynn: C'était un argument très sérieux. A mon avis, la conclusion principale en est que nous ne devrions pas adopter de lois inutiles.

Professor Hubbard: It is not just that. You see, really what I hoped to do by presenting this written submission and appearing here was this, as you will see on the last page. I would urge that the report of the committee on Bill S-7 be delayed until the problems I have raised can be reflected upon. That's all. Think about that, and whatever you decide, I couldn't care less.

Senator Flynn: I agree.

Professor Hubbard: If you were ready to make a decision now without having thought about these problems—and I feel, maybe wrongly, that you have not thought about some of these problems, that they have been brought to your attention for the first time—I am suggesting that perhaps you ought to think about them. Decide whichever way you want. I don't really care.

Senator Langlois: I move that the committee adjourn its consideration of this bill for one week, or until such date as the sponsor of the bill reports to us the results of his communication with the bishop.

The Chairman: Mr. du Plessis wanted to make a comment about the position of the bishop.

Mr. du Plessis: I understand that under Quebec law th bishop or the minister who officiates at a marriage ceremony is acting as an officer of the government.

Senator Flynn: That is right.

Mr. du Plessis: If we refer this question to the bishop, I do not know that he is the right one to answer, because he is answerable to the authorities.

Senator Godfrey: That's his problem.

Senator Flynn: As a public officer he has to interpret the law, and if he gets an opinion from us that he can go ahead, then he can go ahead. If the government wants to intervene it will do so, but I am quite sure it won't.

Senator Godfrey: In order to strengthen Senator Deschatelets's hand, although I want to adjourn and see what results, my own personal opinion is that we should as a committee be prepared to make a report.

Senator Flynn: If necessary.

Senator Godfrey: Because in our opinion it is not necessary. That should strengthen the hand of the bishop. Nobody will go to jail if they rely on a Senate committee report.

Senator Deschatelets: May I ask a personal question? Are you married?

Professor Hubbard: Yes, I am.

Senator Deschatelets: I hope before you decided to get married you did not ask all these questions that you have raised here.

Professor Hubbard: I didn't know enough to ask them.

Senator Flynn: Mr. Chairman, maybe I was a little rough with the witness. If so, I want to apologize.

Professor Hubbard: We are both lawyers.

M. Hubbard: Il ne s'agit pas simplement de cela. C'est ce que j'espérais faire en présentant ce rapport écrit et en comparaissant devant vous, comme vous le verrez à la dernière page. Je voudrais que le rapport du comité sur le bill S-7 soit retardé jusqu'à ce que vous ayez réfléchi aux problèmes que j'ai soulevés. C'est tout. Pensez-y, mais sachez que votre décision me laissera indifférent.

Le sénateur Flynn: Oui, c'est vrai.

M. Hubbard: Si vous vouliez rendre une décision maintenant sans avoir réfléchi à ces problèmes—et je pense, peut-être à tort, que vous n'avez pas pensé à ces problèmes qui ont été portés à votre attention pour la première fois—je propose que vous y réfléchissiez. Vous pouvez décider ce que vous voulez. Cela m'est complètement égal.

Le sénateur Langlois: Je propose que le comité suspende l'étude de ce projet de loi pendant une semaine ou jusqu'au jour où l'auteur de ce projet de loi nous rendra compte de l'entretien qu'il a eu avec l'évêque.

Le président: M. du Plessis voulait faire une observation au sujet de la position de l'évêque.

M. du Plessis: Je crois savoir qu'en vertu du droit québécois, l'évêque ou le ministre qui célèbre la cérémonie du mariage agit en tant qu'agent du gouvernement.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

M. du Plessis: Si nous posons cette question à l'évêque, je ne suis pas sûr qu'il puisse y répondre, car il doit rendre compte aux autorités.

Le sénateur Godfrey: C'est son problème.

Le sénateur Flynn: Il doit, en tant qu'agent public, interpréter la loi, mais si on lui donne une réponse affirmative, il pourra l'appliquer. Si le gouvernement désire intervenir, il le fera, mais je suis à peu près sûr qu'il ne le fera pas.

Le sénateur Godfrey: Afin de prêter main forte au sénateur Deschatelets, bien que je veuille suspendre les travaux et attendre les conclusions, nous devrions, à mon avis, être prêts à rédiger un rapport.

Le sénateur Flynn: Si nécessaire.

Le sénateur Godfrey: Car, à notre avis, ce n'est pas nécessaire. On prêterait ainsi main forte à l'évêque. Une personne ne peut aller en prison si elle se fonde sur le rapport d'un comité sénatorial.

Le sénateur Deschatelets: Puis-je vous poser une question personnelle? Êtes-vous marié?

M. Hubbard: Oui, je le suis.

Le sénateur Deschatelets: J'espère qu'avant de décider de vous marier, vous n'avez pas poser toutes les questions que vous avez soulevées ici.

M. Hubbard: Je n'étais pas suffisamment renseigné pour les poser.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, j'ai peut-être été un peu trop brusque avec le témoin, et je m'en excuse.

M. Hubbard: Vous êtes tous deux avocats.

Senator Flynn: I think Dean Hubbard has brought to us an argument which is serious on the unnecessary aspect of this bill, and for this we are most grateful.

Senator Laird: Yes.

Mr. du Plessis: Before we adjourn, Mr. Chairman, may I make one comment? After having heard Dean Hubbard speak today I am reminded of some lines from Gilbert and Sullivan's "Iolanthe", where there is a reference to Strephon, a half-mortal the Fairy Queen is threatening to put into Parliament:

He shall prick that annual blister,
Marriage with deceased wife's sister.

In this case it isn't an annual blister; but it is a marriage between a brother and a sister.

Senator Langlois: I take it that my motion, if passed, will be printed in the record of today's proceedings, Mr. Chairman?

The Chairman: You are making that as a formal motion?

Senator Langlois: I made it a while ago.

The Chairman: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I also take that as a motion for printing the proceedings of today.

Senator Neiman: We are very grateful to Dean Hubbard for taking us back to school for a while. It made me feel just a bit nostalgic.

Professor Hubbard: I don't know how to take that exactly.

The Chairman: Senator Flynn has not had to attend a law lecture for a long time. That is why he was rough.

Senator Flynn: I used to give some.

The Chairman: I know.

Senator Buckwold: He is still giving them.

Senator Flynn: That is unfair.

The Chairman: I adjourn consideration of this bill until the sponsor advises me of the results of his conversations with the bishop.

Senator Laird: Hopefully next week.

The Chairman: Yes.

The Committee adjourned.

Le sénateur Flynn: Je pense que M. Hubbard a apporté sur l'aspect inutile du projet de loi un argument important dont nous lui savons gré.

Le sénateur Laird: Oui.

M. du Plessis: Avant d'ajourner, monsieur le présent, puis-je faire une observation? Après avoir entendu parler M. Hubbard aujourd'hui, cela me rappelle certains vers de «Iolanthe» de Gilbert et Sullivan, où l'on parle du demi-dieu Strephon que la Reine a menaçé d'envoyer au Parlement:

Il devra faire face à un problème épineux
Celui d'épouser la sœur de sa femme défunte»

Dans ce cas, il ne s'agit pas de problème épineux, mais d'un mariage entre frère et sœur.

Le sénateur Langlois: Dois-je comprendre que si ma motion est adoptée, elle sera inscrite au dossier d'aujourd'hui, monsieur le président?

Le président: C'est une motion officielle?

Le sénateur Langlois: Je l'ai faite il y a quelque temps déjà.

Le président: Est-ce que tout le monde est d'accord?

Les honorables sénateurs: Approuvé.

Le président: Je vais également m'en servir comme motion pour imprimer les délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Neiman: Nous remercions vivement M. Hubbard qui pour un moment, nous a ramenés sur les bancs de l'école. Cela m'a rendu quelque peu nostalgique.

M. Hubbard: Je ne sais pas comment je dois le prendre.

Le président: Le sénateur Flynn n'a pas dû assister à un cours de droit depuis longtemps, c'est pourquoi il s'est montré brusque.

Le sénateur Flynn: Mais j'en ai donné.

Le président: Je sais.

Le sénateur Buckwold: Il en donne encore.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas juste.

Le président: Je diffère l'étude de ce projet de la loi, jusqu'à ce que son parrain m'avise des résultats de ses conversations avec l'évêque.

Le sénateur Laird: La semaine prochaine, j'espère.

Le président: Oui.

Le séance est levée.

APPENDIX "3-A"

SOME COMMENTS OCCASIONED BY BILL S-7 OF THE THIRD SESSION, THIRTIETH PARLIAMENT, 1978

by Professor H. Albert Hubbard, Dean of the Common Law section, faculty of Law, University of Ottawa

Bill S-7 has as its purpose to permit by private Act of Parliament a marriage between two persons who supposedly lack the capacity to marry each other because they are related within the degrees within which marriage is prohibited by the general law. When this Bill was brought to my attention I ventured the opinion that both its necessity and its desirability are highly dubious for the reasons expressed herein, and it was suggested to me that I make these reasons known to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The apparent prohibition against the marriage of Miss M. Morin and Mr. L. Morin (*from which Bill S-7 would exempt them*) flows from reading section 38 of the Adoption Act of Quebec (*S.Q. 1969, c. 64*) with the general law as to the capacity of certain relatives to intermarry. The sequence of reasoning is this: the general law as to capacity to marry prohibits, *inter alia*, the marriage of siblings; the Adoption Act, in providing that the adopted child is "in all respects and with respect to all persons the legitimate child of the adopter" purports to make the adopted child the sibling of the other children of the adopter; therefore, an adopted child cannot marry another child of the adopter, and the proposed marriage of Miss M. Morin and Mr. L. Morin would be void *ipso jure* unless exempted by private Act from the consequences of that general public law.

This sequence of reasoning rests on very shaky ground. Indeed, the Honourable Jean-Paul Deschatelets, in moving second reading of this private Bill, intimated that it is not clear whether the proposed marriage is prohibited. However, he did not discuss the reasons for this, nor did he allude to other implications involved. It was apparently his view that, on the one hand, if the marriage is prohibited, then there is nothing objectionable to the making of an exception because there is in fact no consanguinity between the parties and, on the other hand, if there is any doubt as to whether the marriage would be invalid then, since to do so would be at worst mere redundancy, this Bill should be enacted as a precaution. Whereas it may not be within the competence of this Committee to interpret the law, it is Parliament's responsibility to consider the policy implications of its proposed legislation and, with all respect, not all of these implications appear to have been raised.

It is well established that marriages at common law are prohibited for closeness of collateral kinship only between persons related three degrees or fewer to each other by consanguinity or affinity. Consanguinity, of course, refers to blood relationship, and affinity refers to that relationship between persons that is imputed by law. Under the present law appli-

APPENDICE «3-A»

OBSERVATIONS SUR LE BILL S-7, (TROISIÈME SESSION, TRENTIÈME LÉGISLATURE, 1978)

par M. H. Albert Hubbard, doyen de la section de Common Law, de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

Le projet de loi S-7 vise à permettre, au moyen d'une loi d'intérêt privé qu'adopterait le Parlement, le mariage de deux personnes qui, soi-disant, ne peuvent pas se marier par suite d'une prohibition que leur impose le droit général en raison de leur degré de parenté. Lorsqu'on m'a signalé l'existence de ce projet de loi, ma réaction fut d'en contester vivement la nécessité et l'opportunité, et ce pour les raisons dont je ferai état dans cet exposé. On m'a d'ailleurs suggéré de les porter à la connaissance du Comité permanent du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles.

Le projet de loi S-7 a pour but d'exempter Mlle Morin et M. L. Morin de la prohibition dont est l'objet leur mariage et qui découlerait du rapprochement fait entre l'article 38 de la Loi de l'adoption du Québec (S.Q. 1969, c. 64) et les dispositions du droit général régissant le mariage entre certains parents. Voici le raisonnement dont découle cette conclusion: d'après le droit général, pour contracter mariage, il faut, entre autres, que les parties ne soient pas issues des mêmes parents ou d'un même père ou d'une même mère («siblings»). Or, d'après la Loi de l'adoption, l'enfant adoptif est «à tous égards et à l'égard de tous, l'enfant légitime de l'adoptant»; cette loi permettrait donc de considérer un enfant adoptif comme le consanguin des autres enfants de l'adoptant. De ce fait, un enfant adoptif ne pourrait pas épouser un autre enfant de l'adoptant et le mariage projeté de Mlle Morin et de M. L. Morin serait nul de droit, à moins qu'une loi d'intérêt privé ne soustraie les parties à l'application du droit général.

Ce raisonnement n'est pas très solide et c'est pourquoi, en proposant la deuxième lecture de ce projet de loi, l'honorable Jean-Paul Deschatelets a laissé entendre qu'il n'était pas certain que le mariage en question soit prohibé. Il n'a cependant pas expliqué pourquoi il en serait ainsi, pas plus qu'il n'a fait allusion aux autres conséquences dudit bill. Il a soutenu, semble-t-il, que, d'une part, si ce mariage était prohibé, il n'y avait rien de répréhensible à admettre une exception puisque les deux parties ne sont pas en fait des consanguins et que, d'autre part, s'il existait un doute quant à la validité du mariage, le bill, qui au pire serait inutile, devait être adopté par mesure de précaution. Il n'appartient peut-être pas au Comité d'interpréter la loi, mais le Parlement a certainement le devoir d'envisager les conséquences implicites de ses projets de loi et, sauf votre respect, il ne semble pas qu'on les ait toutes considérées dans le cas qui nous occupe.

Il est bien établi qu'en vertu de la *common law* le mariage entre collatéraux est prohibé entre personnes n'ayant pas entre elles plus de trois degrés de consanguinité ou d'alliance. La consanguinité est, bien entendu, toute parenté par le sang, tandis que l'alliance est un lien purement juridique entre deux personnes. En vertu du droit actuellement en vigueur dans les

cable in the common law provinces, and preserved by section 129 of the BNA Act, the only operative event that creates relationships of affinity is mariage. Purely spiritual, (*godfather-goddaughter, for instance*) or merely sexual relationships clearly do not produce relationships of affinity, and in the present general public law (*apart from adoption—I do not want to get the question*) the only operative event that creates relationships of affinity is marriage. This would appear to be the case in Quebec as well, the civil law there having been frozen at Confederation (*subject to any thawing of it pursuant to section 129 of the BNA Act*), at which time the civil validity of a marriage could not be impeached in the territory of that province on account of any supposed relationship occurring through god-parentage or fornication.

Thus, the first question to be addressed is whether the Adoption Act of Quebec purports to establish relationships either of consanguinity or of affinity within the scope of the laws relating to capacity to marry.

The second question is whether, if the Quebec Adoption Act establishes such relationships, it is valid and operative so as to affect capacity to marry, which is a matter within the exclusive competence of Parliament.

A third matter that needs to be considered, assuming that the Adoption Act has the operative effect in question, is this: is the social consequence of the incidental effect of the provincial law desirable; and, if so, what then are or should be the criteria for determining when exceptions should be made? in this regard the impact of this proposed private legislation upon similar problems arising in other jurisdictions where the adoption legislation is differently worded should be kept in mind.

For convenience, my remaining comments are numbered in accordance with the three principal matters that they concern.

1. *Does the Adoption Act of Quebec establish the relationship of brother and sister between two children, one of whom is adopted by the parent of the other, within the description of the relationship proscribed by the general law relating to capacity to marry?*

As already indicated, the only collateral relationships of the second degree that are proscribed by the general law are brother/sister (*consanguinity*) and brother-in-law/sister-in-law (*affinity*). The former is a biological relationship that exists independently of law; the latter is a legal incident of marriage that would not exist but for the institution of marriage. It can be strongly argued that the brother-by-adoption relationship does not fall within either of these proscribed relationships and that, therefore, persons so related are not prohibited from marrying each other.

The purpose of section 38 of the Quebec Adoption Act is to place the adopted child, so far as is possile and consistent with general law, in the same position *as if* it had been born to its biological parents and concomitantly, *as if* it had not been born to its biological parents. We are dealing with a legal fiction whose purpose clearly is to parallel, or analogize to, consanguinity rather than affinity. We are not asked to pretend for legal purposes that the adopters are the adopted

provinces où s'applique la *common law*, et que maintient l'article 129 de l'AANB, le mariage est le seul acte qui crée des liens d'alliance. Les liens purement sexuels ne créent pas d'alliance et, aux termes du droit public général en vigueur, (à l'exception de l'adoption—je ne veux pas faire ici d'énoncé de principe) seul le mariage crée des liens d'alliance. Il semble bien qu'il en soit également ainsi au Québec, où le droit civil n'a pas évolué depuis la Confédération (sauf modifications autorisées aux termes de l'article 129 de l'AANB); il faut remarquer qu'à cette époque on ne pouvait invoquer, sur le territoire de cette province, un prétendu lien issue du parrainage ou de la fornication pour contester la validité civile d'un mariage.

Cela dit, il faut premièrement se demander si la Loi de l'adoption du Québec crée des liens de consanguinité ou d'alliance, dans le cadre des lois régissant la capacité de contracter mariage.

Deuxièmement, si tel est bien le cas, il faut alors se demander si cette loi est valide et si elle peut porter atteinte à la capacité de contracter mariage, domaine relevant de la compétence exclusive du Parlement.

Enfin, en supposant que la Loi de l'adoption porte effectivement atteinte à la capacité de contracter mariage, il faut, en troisième lieu se demander si l'effet secondaire de la loi provinciale a des incidences sociales souhaitables; et, dans l'affirmative, quels sont et quels devraient être les critères sur lesquels fonder les exceptions? A ce sujet, il ne faudrait pas oublier l'incidence que ce projet de loi peut avoir sur d'autres problèmes analogues soulevés dans d'autres juridictions où les lois sur l'adoption sont rédigées différemment.

Pour des raisons de commodité, j'ai classé les observations qui suivent en trois parties, chacune correspondant à une des questions que j'ai précédemment mentionnées.

1. *La Loi de l'adoption du Québec crée-t-elle entre deux enfants, dont l'un est adopté par le parent de l'autre, un lien tel qu'ils deviennent frère et sœur au sens où l'entend le droit général relatif aux prohibitions de mariage?*

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, aux termes du droit général, les seuls liens entre collatéraux au second degré qui constituent un obstacle au mariage sont ceux qui existent entre frère et sœur (consanguinité) et beau-frère et belle-sœur (alliance). Dans le premier cas, il s'agit d'un lien biologique dont l'existence ne dépend pas de la loi; dans le second, d'une conséquence juridique du mariage dont l'existence découle de cette institution. On peut trouver de solides arguments pour soutenir que le lien de parenté entre un frère et sa sœur par adoption est différent de ceux qui font obstacle au mariage et que, par conséquent, les personnes liées par cette parenté peuvent se marier.

L'article 38 de la Loi de l'adoption du Québec vise à placer l'enfant adoptif, dans la mesure où cela est possible et conforme au droit général, dans la situation où il se serait trouvé s'il avait vraiment été l'enfant du parent adoptif sans être, en même temps, au sens biologique, l'enfant de ses parents naturels. Il s'agit en fait d'une fiction juridique qui vise à établir un parallèle ou une analogie non avec la parenté par alliance («affinity») mais avec la parenté par le sang («consanguinity»).

child's mother- and father-in-law and that their other children are his or her brothers -and sisters-in-law. Rather, the provision purports, in effect, *to deem* these parties to be biologically related, and it purports, in effect, *to deem* that the adopted child and its natural parents are not biologically related. However, there is no prohibition under the general law against the marriage of persons *deemed* for general purposes to be biologically related. The incapacity to intermarry attaches indelibly to, *and only to*, those *actually* biologically related, whether legitimate or not.

An additional argument in support of this conclusion can be found in the reasoning of the British Columbia Court of Appeal in *Crickmay v. Crickmay*, 60 D.L.R. (2d) 734. In that case it was held that a woman was not prohibited from marrying her divorced but living husband's brother. One of the reasons given by Davy and Norris, J.J.A., was the following: divorce was not known at common law and, therefore, even though a woman could not at common law marry her *deceased* husband's brother (*since permitted in Canada by federal legislation*), there was no rule that said she could not marry her *divorced* husband's brother. They held that once divorce became possible, the divorced spouses could marry each other's blood relatives because no rule precluded it. Similarly, it can be argued that legal adoption was unknown to the common law, and even though a man could not marry his biological sister, there was no rule that said he could not marry his adopted sister. Thus, when legal adoption came into existence in mordern times, the adopted child could marry a natural child of the adopter because no rule precludes it. (*In this connection, it should be noted that de facto* adoption was known to the common law, and although the same considerations that would justify the prohibition are as applicable in the case of *de facto* adoption as in the case of legal adoption, society did not see fit to impose a prohibition against such a marriage. The *Crickmay* reasoning would therefore apply *a fortiori*.)

Finally with respect to this point, attention should be had to the undesirable and anomalous consequences of interpreting section 38 of the Adoption Act as purporting to, and succeeding in, deeming into existence and deeming into oblivion sets of biological relationships for legal purposes for which, clearly, only actual and not deemed biological relationships were those that were within the contemplation of the law-giver. If it is accepted that an incidental effect of the Adoption Act is to bring adopted relatives within the scope of federal laws pertaining to biological relatives, and to remove from the scope of such federal laws persons who had been biologically related, a number of possibly undesirable anomalies result. (*Note:* I am not concerned here with the constitutional validity of such provincial law. That problem is addressed under comment 2 below. What I am concerned with here is the proposition that, if the Adoption Act is susceptible of two interpretations, that which produces anomalous and undesirable consequences ought to be rejected.)

Parliament has exclusive legislative competence to prohibit marriages for closeness of kinship (*s.91(26) B.N.A. Act*) and to render criminal as being incestuous sexual intercourse between

En effet, il n'est pas question de prétendre, à des fins juridiques, que les parents adoptifs sont les beau-père et belle-mère de l'enfant ou que leurs autres enfants sont ses beaux-frères et belles-sœurs. Au contraire, d'après l'article 38, les parties sont *réputées* avoir un lien de parenté biologique entre elles et l'adopté et ses parents naturels sont *réputés* ne pas en avoir. Or, le droit général ne prohibe aucunement le mariage entre personnes qui, à toutes fins pratiques, sont *réputées* avoir des liens de parenté biologiques; la prohibition vise absolument et *uniquement* les personnes qui ont *réellement* un lien de parenté biologique, que cette parenté soit légitime ou non.

Un argument supplémentaire, qu'a invoqué la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Crickmay v. Crickmay*, 60 D.L.R. (ed) 734, vient appuyer cette conclusion. La Cour y a, en effet, soutenu qu'une femme divorcée pouvait épouser le frère de son ex-mari alors que ce dernier était encore en vie. Voici l'une des raisons invoquées par le juges Davy et Norris pour justifier cette décision: la *common law* ne prévoyait pas le divorce et, par conséquent, même si une femme ne pouvait pas, en vertu de la *common law*, épouser le frère de son mari défunt (ce qui est maintenant permis au Canada en vertu d'une loi fédérale), aucune règle ne lui interdisait d'épouser, lorsqu'il y avait eu divorce, le frère de son ex-mari alors que ce dernier était encore en vie. Ils ont soutenu qu'une fois le divorce admis, chacun des ex-conjoints pouvait épouser les parents consanguins de l'autre puisque aucune règle ne l'interdisait. De même, on peut soutenir que l'adoption légale n'étant pas prévue par la *common law*, même s'il était interdit à un homme d'épouser sa véritable sœur, aucune règle ne lui interdirait d'épouser sa sœur adoptive. De ce fait, lorsque l'adoption légale a été autorisée, l'enfant adoptif, vu l'absence de règles de droit interdisant ce mariage, a acquis le droit d'épouser un enfant né de son parent adoptif. (A ce propos, il faut souligner que l'adoption *de facto* était prévue par la *common law*, et même si les considérations qui justifieraient l'interdiction s'appliquent aussi bien en cas d'adoption *de facto* qu'en cas d'adoption *légale*, la société n'a pas jugé bon d'interdire un tel mariage. Le raisonnement *Crickmay* s'appliquerait donc *a fortiori*.)

Il faudrait enfin réfléchir aux conséquences indésirables et anormales découlant de l'article 38 de la Loi de l'adoption si on l'interprète comme une tentative réussie de créer ou de supprimer fictivement, à des fins juridiques, tout un jeu de liens biologiques, alors que le législateur ne visait clairement que des liens biologiques réels. Si l'on admet que la Loi de l'adoption aboutit indirectement à inclure, dans le cadre de la législation fédérale relative aux personnes ayant un lien de parenté biologique, les personnes apparentées par adoption et, du même coup, à en exclure certaines qui ont entre elles de véritables liens de parenté biologique, plusieurs anomalies qui peuvent être indésirables s'ensuivent. (Remarque: Je ne me préoccupe pas ici de la validité constitutionnelle de cette loi provinciale; ce problème est discuté avec l'étude de la deuxième question. Ce qui m'importe ici, c'est que, si la Loi de l'adoption peut faire l'objet d'une double interprétation, on doit rejeter celle qui a des conséquences indésirables et anormales.)

Le Parlement a seul le pouvoir législatif de prohiber les mariages entre proches parents (voir le par. 91(26) de l'AANB) ou de prévoir que les relations sexuelles entre cer-

certain relatives (*s.91(27) B.N.A. Act*). The federal law in these respects prohibits biological siblings from intermarrying and makes sexual intercourse between them a criminal offence punishable by up to 14 years in prison (*s.150 of the Criminal Code*). Similarly, a parent is prohibited from marrying his or her biological child and sexual relations between them are criminal. If the Adoption Act of Quebec is given the effect referred to, it would follow that not only would a brother be prohibited from marrying his adopted sister, but sexual relations between them would be a crime. However, the girl in question could marry her actual biological father who, for the purposes of determining their capacity to marry, would be deemed by the Adoption Act not to be her biological father; and it would follow that sexual relations between them would not be incestuous. This argument is in the nature of a *reductio ad absurdum*, and it points to the soundness of interpreting the federal law in these matters as pertaining to actual biological relationships into which deemed relationships do not fall. This leaves the scope of section 38 of the Adoption Act intact for all other purposes.

As to this last argument, see section 83(4) of the Ontario Child Welfare Act, R.S.O. 1970, c. 64. The preceding subsections of section 83 purport "for all purposes" to make the child the child of its adopting parent as if born to him or her in lawful wedlock, and to cause the child's previous relationships to its former relatives to cease to exist. Subsection 83(4) then declares that the preceding subsections "do not apply for the purposes of the laws relating to incest and the prohibited degrees of marriage *to remove* any person from a relationship in consanguinity that, but for this section, would have exited". (*Emphasis added*). This provision implies several things.

First, it implicitly recognizes the point noted by me above, that if these prior subsections apply to such matters at all, then they apply to the matter of incest as well as to the matter of prohibited degrees of marriage.

Secondly, since it says that the prior subsections do not apply so as *to remove* a relationship in consanguinity from the scope of the laws as to incest and prohibitions, the implication is that they do apply to the extent that persons are thereby *placed in* a relationship of consanguinity within the scope of the laws as to incest and prohibitions. In other words, section 83(4) would be unnecessary unless subsections (1) to (3) succeeded in removing relationships in consanguinity from the scope of the laws as to incest and prohibitions; and if these provisions succeed in that respect they also succeed in creating new relationships in consanguinity that are thereby placed within the scope of the laws as to incest and prohibitions. But subsection (4) purports only to eliminate one of these two consequences, namely, that which *removes* from the scope of the laws as to incest and prohibitions prior relationships; this leaves potentially operative the other consequence, namely, that which *places within* the scope of the laws as to incest and prohibitions the newly created relationships. (*I say "potential-*

tains parents sont incestueuses et constituent de ce fait un acte criminel (voir le par. 91(27) de l'AANB). Dans ce domaine, la loi fédérale interdit aux enfants issus de mêmes parents, ou ayant le même père ou la même mère, de se marier; elle édicte aussi que toute relation sexuelle entre eux constitue un acte criminel pouvant donner lieu à une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement (voir l'art. 150 du *Code criminel*). De même, un parent ne peut épouser un enfant né de lui ni avoir avec lui, sous peine d'inceste, de relations sexuelles. Si la Loi de l'adoption du Québec avait l'effet dont on a parlé, il s'ensuivrait non seulement qu'un frère ne pourrait pas épouser sa sœur adoptive, mais que les relations sexuelles qu'ils pourraient avoir entre eux constitueraient un acte criminel. Par contre, cette fille pourrait épouser son véritable père qui, en ce qui a trait à leur capacité de se marier, serait considéré par la Loi de l'adoption comme n'étant pas son vrai père; il s'ensuivrait donc que leurs relations sexuelles ne seraient pas incestueuses. Ce raisonnement a la forme d'une déduction par l'absurde et montre qu'il y a tout lieu d'interpréter le droit fédéral en ce domaine comme ne s'appliquant qu'à de véritables liens de parenté biologiques, à l'exclusion de toute parenté biologique fictive de nature purement juridique. De cette façon, la portée de l'article 38 de la Loi de l'adoption n'est restreinte dans aucun cas.

Au sujet de ce dernier argument, voir le par. 83(4) de l'*Ontario Child Welfare Act*, S.R.O., 1970, c. 64. Les paragraphes qui précèdent ce paragraphe 83(4) disposent qu'«à toutes fins» l'enfant devient l'enfant de ses parents adoptifs, comme s'il était issu des liens de leur mariage, et que les liens entre l'enfant et ses parents naturels sont supprimés. Le paragraphe 83(4) stipule ensuite que les paragraphes qui le précèdent *ne suppriment pas*, en ce qui concerne l'application des lois relatives à l'inceste et aux prohibitions de mariage fondées sur le degré de parenté, un lien de consanguinité qui, sans l'article 83, aurait existé. (Souligné par l'auteur). Cette disposition a plusieurs effets.

Tout d'abord, elle reconnaît implicitement l'argument que j'ai formulé ci-dessus, selon lequel, si les paragraphes qui précèdent s'appliquent véritablement à ces questions, ils s'appliquent alors également à la question de l'inceste et à celle des degrés de parenté interdisant le mariage.

Deuxièmement, comme le paragraphe 83(4) stipule que les paragraphes qui précèdent ne s'appliquent pas lorsqu'ils soustraient un lien de consanguinité du champ d'application des dispositions relatives à l'inceste et aux interdictions, on peut en déduire qu'ils s'appliquent dans la mesure où ils *placent* les parties dans une relation de consanguinité tombant sous le coup des dispositions relatives à l'inceste et aux prohibitions. Autrement dit, le paragraphe 83(4) serait inutile à moins que les paragraphes (1) à (3) ne parviennent à soustraire des liens de consanguinité du champ d'application des dispositions relatives à l'inceste et aux prohibitions; si ces paragraphes permettent d'atteindre un tel résultat, ils réussissent également à créer de nouveaux liens de consanguinité qui tombent de ce fait *sous le coup* des dispositions relatives à l'inceste et aux prohibitions. Mais le paragraphe (4) élimine seulement l'une de ces deux conséquences, à savoir celle qui *soustrait* des liens antérieurs au champ d'application des dispositions relatives à l'inceste et aux prohibitions; cela laisse la possibilité de retenir

ly" because whether it is operative is a question of constitutional law that is dealt with in the next part.)

Thirdly, the implication is that the Ontario legislature regards as continuing to be socially undesirable marriages within three degrees between actual biological relatives, even though one of whom has been adopted, and also regards as socially undesirable marriages between persons deemed by adoption to be related within three degrees.

Notwithstanding these implicit propositions, if we accept the arguments made earlier (*to the effect that the laws as to incest and prohibitions are restricted to actual* biological relationships and therefore the biological relationships merely *deemed* by adoption legislation are not within their scope) it could be said that section 83(4) was unnecessary and was enacted merely as a precautionary measure. Potentially unnecessary precautionary legislation is not rare—indeed, Bill S-7 is the readiest example of it.

In an analogous situation the Supreme Court of Canada looked on a particular provincial provision that stated that adoption does not affect the Indian status of an adopted child as only serving to reinforce the view they had already reached that the B.C. Adoption Act could not deprive an adopted Indian of his status as an Indian. In other words, that provision was an unnecessary precaution. (*This case is considered again in comment 2 below.*)

It could also be argued that section 83(4) deals expressly with the criminal law on incest and with the prohibited degrees of marriage and, while purporting not to remove any erstwhile relationships within the scope of such federal law, plainly purports directly (*and not as a merely incidental effect to bring certain relationships within the scope of such federal law. It could then be argued that such a direct invasion of the federal powers under sections 91(26) and (27) of the B.N.A. Act would be ultra vires*, and the Ontario adoption law could not be given the effect that the Quebec adoption law might be given if the latter involved a merely incidental effect. Would it not be strange if that which were done in one province were a crime under section 150 of the *Criminal Code*, but not if done in another province?

I cannot resist pointing out one further potential anomaly. If the Ontario legislation succeeds in placing the adopted child and its adopting family within the scope of the laws as to incest and prohibited degrees, then if the child is subsequently adopted by a new adopting family, he still would be unable to marry into the previous adopting family within three degrees because section 83(4) would not *remove* him for the purposes of the laws as to incest and prohibitions from those relation-

la deuxième conséquence, à savoir celle qui ferait tomber les liens nouvellement créés sous le coup des lois relatives à l'inceste et aux prohibitions de mariage. (Je parle d'une possibilité, car la question de savoir si l'on peut recourir à cette disposition est une question de droit constitutionnel que je traite dans la partie suivante.)

En troisième lieu, on peut en déduire que le législateur ontarien estime que, du point de vue social, les mariages entre personnes ayant un lien de consanguinité ne dépassant pas le troisième degré continuent à être indésirables, même lorsque l'une des parties a été adoptée, et qu'il considère aussi comme socialement indésirable les mariages entre personnes qui sont réputées, par l'adoption, avoir un lien de parenté ne dépassant pas le troisième degré.

Nonobstant ces propositions implicites, si nous retenons les arguments formulés précédemment (selon lesquels les dispositions relatives à l'inceste et aux prohibitions de mariage sont limitées aux véritables liens de parenté biologiques et que, par conséquent, les liens de parenté biologiques qui sont *réputés* exister en vertu d'une loi sur l'adoption échappent à leur portée), il serait possible de dire que le paragraphe 83(4) était inutile et qu'il n'a été adopté qu'à titre de précaution. Il n'est pas rare que le législateur prenne des précautions qui peuvent se révéler inutiles; le Bill S-7 en est l'exemple qui nous vient le plus rapidement à l'esprit.

Dans une situation analogue, la Cour suprême du Canada a considéré qu'une disposition provinciale prescrivant que l'adoption n'affectait pas le statut d'Indien d'un enfant adopté ne servait qu'à renforcer la conclusion à laquelle elle était déjà parvenue, à savoir que la Loi sur l'adoption de la Colombie-Britannique (*B.C. Adoption Act*) ne pouvait pas priver un Indien adopté de son statut d'Indien. Autrement dit, cette disposition était une précaution inutile. (Cet argument sera repris avec l'étude de la deuxième question.)

On pourrait également soutenir que le paragraphe 83(4) traite expressément du droit pénal relatif à l'inceste et aux prohibitions de mariage fondées sur le degré de parenté ou d'alliance, et que, tout en visant à ne soustraire aucun des liens du passé au champ d'action fédéral, il vise clairement et directement (et non par suite d'un effet purement incident) à faire entrer certains liens dans le cadre de ce droit fédéral. On pourrait alors soutenir qu'une telle intrusion directe du domaine fédéral par les paragraphes 91(26) et (27) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique constituerait un *excès de pouvoir* et on ne pourrait donner à la Loi ontarienne sur l'adoption l'effet qui pourrait être donné à la Loi de l'adoption du Québec si cette dernière ne comportait qu'un effet purement incident. Ne serait-il pas étrange qu'une situation donnée constitue un acte criminel dans une province, en vertu de l'article 150 du *Code criminel*, mais non dans une autre province?

Cela dit, je ne peux m'empêcher d'indiquer une autre anomalie possible. En admettant que la législation ontarienne parvienne à étendre à l'enfant adopté et à sa famille adoptive l'application du droit relatif à l'inceste et aux prohibitions de mariage fondées sur le degré de parenté ou d'alliance, si l'enfant est ensuite adopté par une nouvelle famille, il lui sera toujours impossible d'épouser un membre de sa première famille adoptive avec lequel il a un lien de parenté ne dépas-

ships, which would still exist but for the new adoption. The law is open to the interpretation I have suggested, namely, that adoption legislation does not affect the laws as to incest and prohibited degrees because the former impute or deem certain relationships as a legal fiction, whereas the latter are restricted to actual biological relationships that exist independently of law. The more anomalous the consequences of any other interpretation are seen to be, the clearer it becomes that this interpretation is to be preferred.

Thus, it may well be that Parliament should refuse to enact Bill S-7 and advise the parties to apply again for permission to marry. If they continue to be refused despite this advice, they should issue the appropriate prerogative writ and in the resulting court hearing a judicial interpretation of this matter will emerge.

2. *Assuming that it is found that the Adoption Act of Quebec establishes relationships that meet the descriptions of those within which marriages are prohibited under the general law, is that provincial enactment operative so as to prohibit the marriage in question in Bill S-7?*

This is a constitutional law problem. Although I have not had sufficient opportunity since this whole matter was brought to my notice to research the point thoroughly, it seems safe to say that it is far from clear that provincial law can operate so as to alter or modify the capacity of Canadians to marry.

Can it be said that Parliament has occupied the field relating to the capacity of close relatives to inter-marry such that an incidental intrusion of provincial law into that field is suspended and inoperative? The general law in this field in each province is the law as it was in its territory when it became part of Canada, subject to being amended by competent legislation (*See s.129, B.N.A. Act. Incidentally, articles 125 and 126 of the Quebec Civil Code are not the source of the law in Quebec as to prohibited degrees of relationship. They simply purport to express the pre-confederation law of Quebec as frozen by section 129 of the B.N.A. Act, together with the post-confederation federal legislation removing prohibitions respecting certain relationships of affinity.*) Parliament has exclusive legislative competence in relation to the matter of prohibiting marriages because of relationships, and it is a relatively narrow one. When Parliament enacted legislation removing certain collateral prohibitions arising out of affinity, it knew the full scope of the law it was amending. It knew that all marriages not otherwise impeded (*e.g., by a prior existing marriage*) were permitted, except for those of persons related within three degrees by consanguinity or affinity. In removing some, but not all, from, and in adding none to, the list of prohibitions, was it Parliament's intent to totally occupy the field? If so, it can be argued on that basis that the incidental intrusion of provincial law into the field is ineffective.

sant pas le troisième degré, car le paragraphe 83(4) ne le *soustrairait* pas au champ d'application du droit relatif à l'inceste et aux prohibitions de mariage en ce qui concerne ces liens qui continueraient d'exister s'il n'y avait pas eu de nouvelle adoption. La loi se prête à l'interprétation que j'ai proposée, à savoir que la législation sur l'adoption n'affecte pas le droit relatif à l'inceste et aux prohibitions de mariage fondées sur le degré de parenté ou d'alliance, car la législation sur l'adoption établit certains liens au moyen d'une fiction juridique, alors que le droit relatif à l'inceste et aux prohibitions de mariage fondées sur le degré de parenté ou d'alliance ne tient compte que des liens biologiques réels qui, eux, existent indépendamment du droit. Plus les conséquences des autres interprétations s'avèrent anormales, plus il est clair qu'on doit leur préférer celle que je propose.

Donc, il se peut bien que le Parlement refuse d'adopter le Bill S-7 et conseille aux parties de demander de nouveau l'autorisation de se marier. Si cette autorisation continue à leur être refusée en dépit de ce conseil, il leur faudra alors obtenir l'ordonnance appropriée, qui chargera le tribunal d'entendre l'affaire et de donner une interprétation judiciaire en la matière.

2. *Si l'on prend pour acquis que la Loi de l'adoption du Québec établit des liens de la nature de ceux qui entrainent la prohibition du mariage en vertu du droit général, cette loi provinciale peut-elle interdire le mariage mentionné dans le Bill S-7?*

C'est là un problème de droit constitutionnel. Bien que, depuis que cette affaire a été portée à mon attention, je n'aie pas eu suffisamment de temps pour étudier la question à fond, je pense pouvoir dire qu'il n'est pas du tout certain qu'une loi provinciale puisse modifier la capacité des Canadiens pour contracter mariage.

Peut-on dire que le Parlement s'est réservé tout le domaine relatif au mariage entre proches parents au point d'empêcher ou de rendre inopérante toute intrusion incidente du droit provincial dans ce domaine? A cet égard, dans chaque province, le droit général est celui qui était en vigueur sur son territoire lorsqu'elle est devenue partie du Canada, sous réserve des modifications législatives apportées par la suite. (Voir l'article 129 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Signalons au passage que les articles 125 et 126 du Code civil du Québec ne sont pas, dans cette province, à l'origine de la prohibition du mariage fondée sur le degré de parenté. Ils visent simplement à exprimer le droit applicable au Québec avant la Confédération, tel qu'il a été fixé par l'article 129 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ainsi que la législation fédérale postérieure à la Confédération qui supprimait certaines prohibitions fondées sur la parenté par alliance.) Le Parlement est seul compétent pour légiférer en matière de prohibitions de mariage fondées sur la consanguinité et l'alliance, et cette compétence est relativement restreinte. Lorsque le législateur fédéral a adopté une loi autorisant certains mariages entre collatéraux précédemment prohibés pour cause d'alliance, il connaissait toute la portée du droit qu'il modifiait et savait qu'à l'exception des mariages entre personnes ayant un lien de consanguinité ou d'alliance ne dépassant pas le troisième degré, tous les mariages qui n'étaient pas prohibés pour une autre raison (par exemple la non-dissolution d'un mariage antérieur) étaient autorisés. En supprimant certaines

Apart from any consideration of itent to totally occupy the field, the provincial law may be inoperative for repugnancy or conflict. Where valid federal and valid provincial law meet, it would seem that under the paramountcy doctrine the provincial law will be suspended and inoperative only if its observance would require a breach of the federal law. For instance, if the *Criminal Code* were the prohibit driving over 60 m.p.h. on any highway in Canada, provincial law requiring drivers to exceed that limit on certain highways would be inoperative. However, a provincial law prohibiting driving over 50 m.p.h. would be operative because its observance would not involve a breach of the federal law. On this reasoning section 38 of the Adoption Act of Quebec would be inoperative to the extent that it would sever the relationships of parent-child and brother-sister that pre-existed an adoption, thus purporting to remove the parties from the ambit of section 150 of the *Criminal Code*. The provincial law cannot permit that which the federal law prohibits, and so the provincial law could not be allowed so operate to as to make not unlawful that which would otherwise be criminal.

However, still on this reasoning, it could be argued that section 38 could prohibit that which was merely permitted by the federal law. The federal law "permits" a man and woman who are not within three degrees of relationship by consanguinity or affinity to marry each other if otherwise free to do so, and it "permits" persons who are not within two degrees by consanguinity to fornicate without being guilty of the crime of incest. If the provincial law, as an incidental effect of one of the parties having been adopted by the other, or by the parent of the other, can intrude into either of these areas (*capacity to marry; incest*) so as to prohibit these very people either from marrying each other or from fornicating without breaking the law, then it can legitimately intrude into both. (*This point was made earlier. Section 83(4) of the Ontario legislation makes it clear that adoption legislation deeming into and out of existence relationships of consanguinity either affects both* the laws as to incest and the prohibitions, or it affects *neither*.)

Does section 38(*a*) make criminal an act of fornication that otherwise would not be criminal? If not, then neither does it prohibit a marriage that would not otherwise be prohibited. *If so, then it ought to be carefully noted that Bill S-7 purports to exempt two persons from a prohibition against a marriage the soncummation of which will be a crime!*

Indeed, if Bill S-7 is necessary, then the parties on the facts as I understand them might have already committed a criminal offence. Apparently in full awareness of their status and relationship they had sexual relations, and on the present hypothesis this would be the crime of incest, and notwithstand-

interdictions, sans en ajouter aucune, le Parlement avait-il l'intention de se réserver absolument ce domaine? S'il en est ainsi, on peut soutenir qu'en conséquence toute intrusion incidente du droit provincial est illégale.

Indépendamment de toute considération sur l'intention du Parlement de se réserver totalement ce domaine, le droit provincial peut être sans effet, par suite d'incompatibilité ou de conflit. Lorsque, dans l'exercice de leurs compétences respectives, chaque niveau de gouvernement légifère relativement à un sujet donné, il semble qu'en vertu du principe de la suprématie, le droit provincial n'est écarté que lorsque son application entraine un conflit avec le droit fédéral. Par exemple, si le *Code criminel* interdisait de conduire à plus de 60 milles à l'heure sur les routes du Canada, une règle de droit provincial obligeant les conducteurs à dépasser cette limite sur certaines routes serait illégale. Cependant, une règle de droit provincial interdisant de conduire à plus de 50 milles à l'heure serait applicable car son observation n'entrainerait aucun conflit avec le droit fédéral. Par analogie, on peut dire que l'article 38 de la Loi de l'adoption du Québec serait inapplicable dans la mesure où, en mettant un terme à des relations qui existaient avant l'adoption entre parents et enfants et entre frères et sœurs, il visrait à soustraire ces personnes à l'application de l'article 150 du *Code criminel*. Le droit provincial ne peut autoriser ce qu'interdit le droit fédéral; il ne peut de ce fait être utilisé pour rendre légal ce que le droit fédéral rend illégal.

Cependant, en poursuivant le même raisonnement, on pourrait prétendre que l'article 38 pourrait interdire ce qui est simplement permis par le droit fédéral. Exception faite des prohibitions de mariage fondées sur le degré de consanguinité ou d'alliance, le droit fédéral «autorise» tout homme et toute femme, qui n'en sont pas autrement empêchés, à contracter mariage; il «autorise» aussi les consanguins à un degré supérieur au second à avoir des relations sexuelles sans pour autant se rendre coupables d'inceste. Si, en raison de l'effet incident de l'adoption de l'un des intéressés par l'autre ou par les parents de ce dernier, il peut y avoir intrusion du droit provincial dans l'un ou l'autre de ces domaines (capacité de se marier; inceste), de sorte que les intéressés ne puissent ou bien se marier ou bien avoir des relations sexuelles sans enfreindre la loi, le droit provincial peut alors légitimement intervenir dans ces deux domaines. (Cet argument a déjà été précédemment soulevé. Le paragraphe 83(4) de la loi ontarienne indique clairement qu'une loi sur l'adoption qui prétend créer ou supprimer des relations de consanguinité a pour effet soit d'affecter le droit relatif à l'inceste et celui relatif aux prohibitions de mariage, soit de n'affecter ni l'un ni l'autre.)

L'alinéa 38 a) érige-t-il en acte criminel un acte de fornication qui autrement n'en serait pas un? S'il ne le fait pas, il ne prohibe pas non plus un mariage qui serait par ailleurs interdit. *Si au contraire il le fait, nous sommes alors obligés de constater que le Bill S-7 prétend exempter deux personnes de la prohibition qui frappe un mariage dont la consommation constituerait un crime!*

Qui plus est, si le Bill S-7 est nécessaire, les faits tels que je les conçois indiquent que les intéressés ont peut-être déjà commis un acte criminel: apparemment tout à fait conscients de leur statut et de leur parenté, ils ont eu des relations sexuelles, ce qui, dans l'hypothèse que nous envisageons en ce

ing this the Senate of Canada is poised on the brink of allowing them to get married. Ironically, the Senate Bill does not even take the precaution of pardoning any crime they may have already committed and of exempting them from section 150 of the *Criminal Code*, so that if they consummate the marriage that this Bill will permit and encourage, perhaps they would be indicted for the crime of incest. The movers of this Bill cannot have it both ways: either such a Bill is unnecessary or else it condones criminally incestuous conduct without having the grace or forethought of pardoning both retrospectively its actual occurrence and prospectively its undoubted recurrence. Surely there is something odious in private exemptions from the criminal law.

(*If the Ontario legislation referred to in comment 1 above is constitutional and operative, the combined effect of section 83(*1a) and (4) of the Child Welfare Act would clearly make criminally incestuous the sexual intercourse of a man and his adopted sister, and so, unless Bill S-7 is totally unnecessary for the reasons already given, the strange spectacle of Parliament being asked to pass a private Act permitting a couple to enter a marriage, the consummation which is a crime, would clearly occur should a similar petition be presented by Ontario domiciliaries.)

Before moving on from this constitutional issue I should like to refer to the decision of the Supreme Court of Canada in the relatively recent case of *Natural Parents v. Superintendent of Child Welfare*, (1976) 2 S.C.R. 751. The case concerned the adoption pursuant to the British Columbia Adoption Act of a status Indian child by non-Indian adopting parents. As under the Quebec legislation, the adoption in British Columbia purported to sever the prior relationships and to make the child the child of his adopting parents as though born to them in lawful wedlock. Of course, had he in fact been their biological child, he would not have been an Indian. So one of the questions raised was whether the adoption deprived him of his status as an Indian. It was held that the provincial Adoption Act could not operate so as to deprive the child of the right to Indian status (*a federal matter*).

Furthermore, after the case had begun, but before it reached the Supreme Court of Canada, the following provision was added to the B.C. Adoption Act and was taken by the Supreme Court not as the basis for but as serving only to reinforce their view:

> s.10(4a) The status, rights, privileges, disabilities and limitations of an adopted Indian person acquired as an Indian under the Indian Act (*Canada*) or under any other Act or law are not affected by this section.

I would submit that if there is any doubt as to whether the Adoption Act of Quebec is operative so as to prohibit the parties in question in Bill S-7 from marrying (*and both this and the preceding part of my comments raised grave doubts*), then the Bill ought not to be enacted. We have a judicial system established to deal with this kind of situation. Let the

moment constituerait un inceste; or, malgré cela le Sénat du Canada est sur le point de les autoriser à se marier. Curieusement, le projet de loi du Sénat ne prend même pas la précaution de pardonner l'acte criminel qu'ils peuvent déjà avoir commis, ni de les soustraire à l'effet de l'article 150 du *Code criminel,* si bien que, s'ils consomment le mariage que ce bill va permettre et encourager, ils pourraient être inculpés du crime d'inceste. Les auteurs de ce bill doivent prendre position: ou bien le projet de loi est inutile, ou bien il permet un comportement incestueux, et de ce fait criminel, sans avoir la prévoyance de le pardonner à la fois rétroactivement et préalablement, puisqu'il ne manquera pas de se produire de nouveau après le mariage. Il y a évidemment quelque chose d'odieux à soustraire quelqu'un à l'application du droit pénal.

(Si la loi ontarienne mentionnée dans la première partie est constitutionnelle et applicable, les effets combinés des paragraphes 83(1)a) et 83(4) du *Child Welfare Act* assimileraient au crime d'inceste les relations sexuelles d'un homme et de sa sœur adoptive; cela dit, à moins que le Bill S-7 ne soit totalement inutile pour des raisons déjà indiquées, la présentation de ce projet de loi place le Parlement dans une position délicate. En effet, on lui demande d'adopter une loi d'intérêt privé qui, si elle avait été présentée par des personnes domiciliées en Ontario, permettrait à un couple de contracter un mariage dont la consommation constitue un acte criminel.)

Avant d'en terminer avec la question de constitutionnalité, je voudrais évoquer la décision de la Cour suprême du Canada dans une affaire relativement récente: il s'agit de la décision *Les Parents naturels v. Superintendent of Child Welfare,* (1976) 2 R.C.S. 751. Il s'agissait de l'adoption, conformément à la Loi de l'adoption de la Colombie-Britannique (*B.C. Adoption Act*), d'un enfant ayant le statut d'Indien par des parents adoptifs non Indiens. Comme au Québec, l'adoption en Colombie-Britannique a pour effet de supprimer fictivement les relations antérieures et d'assimiler l'enfant adopté à l'enfant qui aurait pu naître de l'union légitime des parents adoptifs. Naturellment, s'il s'était effectivement agi d'un enfant conçu par eux, il n'aurait pas été Indien. Une des questions soulevées était donc de savoir si l'adoption le privait de son statut légal d'Indien. Il a été décidé que la loi provinciale sur l'adoption ne pouvait pas priver l'enfant de son droit au statut légal d'Indien (statut qui relève de la compétence fédérale).

En outre, après le début de l'affaire, mais avant qu'elle n'ait été soumise à la Cour suprême du Canada, la disposition suivante a été ajoutée à la Loi sur l'adoption de la Colombie-Britannique (*B.C. Adoption Act*). La Cour suprême s'est servie de cette disposition non pour fonder son opinion mais pour l'étayer:

> Alinéa 10 (4a) Le présent article ne modifie pas le statut, les droits, les privilèges, les incapacités et les restrictions qu'un Indien adopté a acquis à titre d'Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens* (Canada) ou d'une autre loi.

A mon avis, si l'on n'est pas certain que la Loi de l'adoption du Québec peut avoir pour effet de prohiber le mariage entre les personnes dont il est question au Bill S-7 (et cette seconde partie de mes observations, de même que la première, fait naître des doutes sérieux), le projet de loi ne devrait pas être adopté. Nous avons un système judiciaire établi pour régler ce

parties re-apply for permission to marry. If it is refused, then they can go to court to compel it to be given. Should be court say they cannot get married, then they may come to the Senate. Surely Parliament should not be used to circumvent the normal procedures for these matters. In the cases of Bills S-5 and S-6 the marriages are unquestionally prohibited and a private Act is essential if they are to be married. (*Whether the Bills ought to be enacted is another matter*). But in Bill S-7 there is at least grave doubt and there is an available court procedure for resolving it, and Parliament is simply not the proper forum. For instance, in the Ontario case of *In re Schepull*, (1954) O.R. 67, a man and his divorced wife's sister were refused a licence to marry each other. They did not come to Parliament asking for a private Act to exempt them from the prohibitions. They issued a writ of mandamus and the Supreme Court of Ontario concluded that they were not within the prohibited degrees and ordered the issuance of a licence. Had the court held that they were prohibited from marrying each other, then and then only would it have been appropriate to seek a private Act.

3. *Assuming that the Adoption Act of Quebec is valid and operative so as to preclude the parties in question in Bill S-7 from marrying each other, what are or should be the criteria for determining when exceptions should be made?*

Incidentally, the initiatives already taken to have this kind of question determined by the courts are all to the good; but Parliament should probably enact certain guidelines for the courts. It follows that parliament's own approach to this question should not be mere ad hockery either.

Either the incidental effect (*ex hypothese*) of provincial law in prohibiting certain marriages and making certain conduct criminally incestuous is purely accidental and without valid social purposes, or it serves (*unwittingly or not*) a valid social purpose. If the former, then a general enactment is promptly required to remove from the ambit of the laws relating to incest and capacity to marry those who are related through adoption. But if it serves a valid social purpose, then Parliament ought not lightly to enact Bill S-7. Surely, if we want our general law to prohibit such marriages, we should not enact private Acts of exemption simply because someone comes to Ottawa with $500 and a tale of woe. Most people would be sympathetic to the couple who have gone through a form of marriage, or even lived together without benefit of nuptials, in ignorance of their relationship. But surely most people would regard as totally inconsistent with any semblance of social purpose in the general law the making of exceptions for those who knew their relationship and acted in disregard of that law. Why should they be given an exemption? The only plausible reason may be to enable them to legitimize their children. (*It may be noted that this they can probably do—and more cheaply—by one of them adopting their children under the same provincial law the incidental effect of which is to prohibit them from marrying. Moreover, for all the Senate*

genre de situations. Que les intéressés sollicitent de nouvau la permission de se marier. Si elle leur est refusée, ils peuvent alors s'adresser au tribunal pour faire ordonner qu'on la leur accorde. Si le tribunal décide qu'ils ne peuvent pas se marier, ils pourront alors s'adresser au Parlement. On ne devrait certainement pas pouvoir se servir du Parlement pour se soustraire à la procédure normale de règlement de ces questions. Dans le cas des Bills S-5 et S-6, il ne fait pas de doute que les mariages sont prohibés et qu'une loi d'intérêt privé est indispensable pour que les intéressés puissent se marier. (Qu'il faille adopter ces projets de loi voilà une toute autre question!) Par contre, en ce qui concerne le Bill S-7, il existe pour le moins un doute sérieux mais aussi une procédure judiciaire pour le dissiper; le Parlement n'est tout simplement pas la tribune voulue pour en débattre. Par exemple, en Ontario, dans l'affaire *In re Schepull*, (1954) O.R. 67, un homme et la sœur de la femme d'avec qui il avait divorcé se sont vu refuser l'autorisation de se marier. Ils n'ont pas demandé au Parlement d'adopter une loi d'intérêt privé les soustrayant à l'application de ces prohibitions. Plutôt, ils ont requis l'émission d'un bref de mandamus. Suite à cette requête, la Cour suprême de l'Ontario a conclu qu'ils n'étaient pas liés à un degré leur prohibant de se marier et a ordonné la délivrance d'une licence de mariage. Si le tribunal avait décidé qu'il leur était interdit de se marier, c'est alors, et alors seulement, qu'il y aurait eu lieu de solliciter l'adoption d'une loi d'intérêt privé.

3. *Si la Loi de l'adoption du Québec est valide et permet de prohiber le mariage entre les personnes visées au Bill S-7, quels sont ou devraient être les critères sur lesquels fonder les exceptions*?

A ce propos, les initiatives qui ont déjà été prises pour faire trancher ce genre de questions par les tribunaux constituent un pas dans la bonne direction. Toutefois, le Parlement devrait probablement promulguer certaines directives pour les tribunaux afin que sa propre façon d'aborder cette question ne soit pas fondée uniquement sur de l'improvisation.

Nous sommes ici placés devant deux hypothèses. Ou bien l'effet incident (*ex hypothesi*) d'interdire certains mariages et de rendre incestueux certains comportements est une conséquence purement accidentelle, sans objectif social valable du droit provincial, ou bien (involontairement ou non) cet objectif social existe. Dans la première hypothèse, il devient nécessaire d'adopter sans délai une loi d'application générale pour soustraire à l'effet du droit relatif à l'inceste et à la capacité de se marier ceux qui sont apparentés par l'adoption. Par contre, dans la deuxième hypothèse, si le droit provincial répond à un besoin social véritable, le Parlement ne devrait pas adopter le Bill S-7 à la légère. Il est certain que si l'on veut que le droit général prohibe de tels mariages, on ne doit pas adopter des lois d'intérêt privé les autorisant chaque fois que quelqu'un vient à Ottawa avec $500 et un récit de ses malheurs. La plupart des gens auraient de la sympathie pour ceux qui, ignorant leur lien de parenté, ont contracté mariage ou même ont vécu en concubinage. Par contre, il semblerait que la plupart des gens considéreraient comme parfaitement incompatibles avec tout semblant d'objectif social qu'aurait un droit d'application générale, les exceptions faites en faveur de personnes qui, connaissant la nature de leurs liens de parenté, ont agi sans se préoccuper du droit. Pourquoi devrait-on leur accorder une exemption? La seule raison plausible serait de

presently knows, they may be entitled to marry without this private Act. They simply have not bothered to follow available legal procedures to find out). However, hard cases make bad law—even bad private law; and the world is full of illegitimate children whose parents cannot render them legitimate through marriage.

As has been observed, one of the implications of section 83(4) of the Ontario Child Welfare Act is that that province views as socially desirable the prohibiting of marriage between an adopted child and its new relatives within three degrees. In expressly permitting such a marriage when enacting its adoption law, England appears to conclude that the individual interests of the parties is of greater value than any social interest opposed t such a marriage. (*However, since England is a unitary state this may simply have been a codification of the common law for the purposes of an all-inclusive enactment.*) It is likely to be proposed in Quebec that such marriages not be prohibited. Perhaps it is incumbent upon Parliament to inform itself as to the reasons for these views. It may well be that the social interests involved have not been adequately canvassed in any of those jurisdictions, and that attention has been paid only to the genetic factor of consanguinity which patently does not exist in the adoptive relationship.

The historical reasons for prohibitions in marriage have rested on moral grounds reinforced by biological arguments that are now of diminished weight in the light of modern scientific views. In-breeding over the span of several generations might occasion genetic problems, but otherwise it may well be that there is no more statistical probability of defective offspring being begotten by a man with his sister than with an unrelated woman. However, there is a general and widespread sentiment that it is abhorrent and disgusting for parents to know their children carnally, and for brothers and sisters to have such connection. Whether this will be looked back on by future historians as quaint and comical, it is a present and real social interest that is asserted and competes for recognition and legal protection (*if I may borrow from Roscoe Pound's theory of interests*). The very fabric of family life as nearly all of us want to preserve it would be jeopardized by permitting a father to marry his daughter, or a man to marry his sister—not simply because of genetic considerations which biologists may substantially discount today, but because it has become inherently loathsome to us.

If we are not prepared to allow a man to marry his sister, why should we allow him to marry his adopted sister? Apart from the genetics of the situation (*which are really of minimal concern*), are not the considerations the same? Family life throws all of the members of that unit into the closest and most intimate proximity. Fathers bathe their infant daughters; infant children of opposite sex often bathe together and may

leur permettre de légitimer leurs enfants. Remarquez qu'elles pourraient probablement les légitimer à moindres frais d'une autre manière: il suffirait que l'une d'elles les adopte selon les dispositions de ce même droit provincial qui a pour effet incident de leur prohiber le mariage. En outre, il se peut que ces personnes aient le droit de se marier sans cette loi d'intérêt privé. Elles ne se sont tout simplement pas données la peine de suivre les voies légales pour le savoir. Du reste, les cas difficiles aboutissent à une mauvaise jurisprudence ou même à un mauvais droit privé, et le monde est plein d'enfants illégitimes que les parents ne peuvent pas légitimer par le mariage.

Nous avons déjà mentionné qu'une des conclusions que nous pouvons tirer du paragraphe 83(4) de l'*Ontario Child Welfare Act* est que cette province ne considère pas comme socialement souhaitable le mariage entre un enfant adopté et un membre de sa nouvelle famille, en deçà du troisième degré de parenté. En permettant expressément un tel mariage, quand elle a adopté sa loi sur l'adoption, l'Angleterre a semblé considérer que les intérêts individuels des intéressés primaient toute considération sociale opposée à un tel mariage. (Toutefois, comme l'Angleterre est un État unitaire, il s'agissait peut-être simplement d'une codification de la «*common law*» aux fins de son intégration dans une loi d'application générale). Il sera probablement proposé au Québec d'autoriser de tels mariages. Peut-être incombe-t-il au Parlement de s'informer des raisons invoquées pour soutenir ces opinions. Il se peut très bien que les intérêts sociaux en jeu n'aient pas été suffisamment examinés dans les différents juridictions et que l'on ne se soit préoccupé que du facteur génétique de consanguinité qui, manifestement, n'existe pas dans les liens d'adoption.

Historiquement, les prohibitions de mariage se fondent sur des raisons morales, renforcées d'arguments biologiques auxquels la science moderne a enlevé une partie de leur valeur. La reproduction entre personnes liées par le sang, sur plusieurs générations successives, pourrait occasionner des problèmes génétiques mais, exception faite de ce cas, il se peut bien, d'après les statistiques, qu'un homme ne risque pas plus d'engendrer une descendance tarée avec sa sœur qu'avec une femme à laquelle il n'est pas apparenté. Toutefois, le sentiment que les rapports sexuels entre les parents et leurs enfants ou entre frères et sœurs sont abominables et dégoûtants est général et très répandu. Dans le futur, avec le recul du temps, les historiens trouveront peut-être ces idées bizarres et comiques; cependant, aujourd'hui, elles correspondent à un intérêt social réel qui s'affirme et veut se faire reconnaître et protéger par la loi (si je peux me permettre un emprunt à la théorie des intérêts de Roscoe Pound). La trame même de la vie familiale, comme nous désirons presque tous la conserver, serait menacée si l'on permettait au père d'épouser sa fille ou à un homme d'épouser sa sœur—non pas seulement pour des raisons de génétique dont les biologistes ne font peut-être que fort peu cas aujourd'hui, mais parce que cela nous est devenu foncièrement répugnant.

Si nous ne sommes pas prêts à permettre à un homme d'épouser sa sœur, pourquoi lui permettrions-nous d'épouser sa sœur adoptive? A part l'aspect génétique de la situation (dont l'importance est en fait minime) les autres facteurs qu'il faut considérer ne sont-ils pas les mêmes? La vie familiale amène tous les membres de la famille à partager la plus étroite intimité. Les pères baignent leurs petites filles; les enfants de

have to share a bed. This close proximity and the moral and psychological influences that family members have on each other require the structuring of societal taboos that are natural and found throughout history and in every corner of the globe. Society, through its laws on such matters as incest and marriage, reinforces these taboos and helps to foster attitudes that go a long way toward diminishing the incidence of sexual abuse among relatives. Surely Parliament should not be persuaded by the private interests of some few persons to modify the law so as to risk endangering a basic part of the fabric of family life. Of course, no one is suggesting that a brother be permitted to marry his sister. But surely the adopted child is as deserving of the same protection within the family circle as is the natural child. A father or brother should no more be able to take advantage of an adopted daughter or sister than of a natural one. The family ambiance, including the inculcation of an abhorrence of incest, should be the same for the adopted child as for the natural child. And is the interest in the assimilation of the adopted child into its new family not endangered by legal distinctions based on purely biological relationships? Thus, it may be argued rather forcefully (*and I have provided but a sketch*) that the marriage of an adopted child to his adopting relatives within three degrees ought to be prohibited. Obviously, there may be forceful agreements on the other side as well, and I do not mean to suggest an answer. My point is simply that these fundamental questions ought to be debated.

In conclusion, I would like to make two points.

The first is that consideration ought to be given to the enactment of a public Act dealing with the impact of adoption on the laws as to incest and as to the prohibited degrees of marriage. Parliament ought not to do so simply in order to remove all doubts in this area, but it ought to examine the social interests inherent in this question and legislate so as to protect those interests.

The second point is that I would urge that the decision of this Committee be at least delayed until the problems I have raised can be reflected upon. If Bill S-7 is unnecessary it should not be enacted. If it is necessary in order to permit such a marriage, then some criteria for determining when to make an exemption should be articulated and applied. If there is doubt as to its necessity, then it should not be enacted: let the parties resort to the judicial process as everyone else must do.

In this last connection, it should be noted that private Acts of divorce were passed only because certain provinces had no judicial divorce; but the law applied was the same divorce law that existed in the other provinces. Those private Acts, necessitated by the reticence of succeeding federal governments to enact a general divorce law, brought the parties within the scope of the law applicable to most Canadians; they did not remove the parties from the scope of a general law applicable to all Canadians. The only private Act passed exempting from prohibited degrees involved a case of clear consanguinity under

sexe opposé se baignent souvent ensemble et doivent parfois partager le même lit. Cettre étroite intimité, ainsi que les influences morales et psychologiques que les membres de la famille ont les uns sur les autres, exigent la mise en place de tabous sociaux qui sont naturels et que l'on retrouve tout au long de l'histoire et dans le monde entier. La société, par ses règles de droit sur l'inceste et le mariage, renforce ces tabous et encourage des attitudes qui contribuent grandement à diminuer l'incidence des rapports sexuels interdits entre personnes d'une même famille. Le Parlement ne devrait certes pas se laisser persuader, par quelques individus agissant dans leur intérêt personnel, de modifier le droit de façon à saper l'une des bases de la vie familiale. Bien entendu, personne ne propose qu'un frère soit autorisé à épouser sa sœur. Cependant, dans un tel contexte, il semble que l'enfant adopté mérite, au sein du cercle familial, la même protection que l'enfant naturel. Un père ou un frère ne devrait pas davantage pouvoir abuser d'une fille ou d'une sœur adoptive que d'une fille ou d'une sœur consanguine. L'ambiance familiale, qui doit, *inter alia*, inculquer l'aversion de l'inceste, doit être la même pour l'enfant adopté que pour les autres enfants. L'assimilation de l'enfant adopté dans sa nouvelle famille n'est-elle pas menacée par des distinctions juridiques uniquement fondées sur des liens biologiques? Ce sont là de puissants arguments (et je n'en fais que l'esquisse) pour soutenir que le mariage d'un enfant adopté avec un membre de sa famille adoptive devrait être interdit jusqu'au troisième degré de parenté inclusivement. Il est évident qu'on pourrait également trouver de puissants arguments pour soutenir le contraire et je n'entends pas proposer de solution. Je tiens simplement à indiquer qu'il y a ici des question fondamentales qui devraient être débattues.

Pour terminer, je voudrais faire deux remarques.

Tout d'abord il y aurait lieu d'envisager l'adoption d'une loi d'intérêt public traitant des effets de l'adoption sur le droit relatif à l'inceste et aux prohibitions de mariage fondées sur le degré de parenté. Le Parlement ne devrait pas le faire simplement pour éliminer les incertitudes qui, en droit, existent présentement dans ce domaine. Son objectif devrait être d'examiner les intérêts sociaux inhérents à cette question et légiférer de façon à les protéger.

En second lieu, je voudrais insister pour que ce comité retarde sa décision au moins jusqu'à ce que les problèmes que j'ai soulevés puissent être examinés. Si le Bill S-7 n'est pas nécessaire, il ne devrait pas être adopté. S'il est nécessaire pour permettre un tel mariage, certains critères devant servir de fondement aux exemptions devraient être énoncés et appliqués. Enfin, s'il y a un doute quant à la nécessité du Bill S-7, il ne devrait pas être adopté; que les intéressés recourent à la procédure juriciaire comme le font les autres.

A ce propos, remarquons que les lois d'intérêt privé accordant le divorce n'étaient votées que parce que certaines provinces n'admettaient pas le divorce judiciaire; lorsqu'il votait ces lois, le Parlement appliquait le droit relatif au divorce qui existait dans les autres provinces. Ces lois d'intérêt privé, dont l'adoption résultait de la réticence des gouvernements fédéraux successifs à établir des règles de droit général en matière de divorce, assujettissaient les intéressés au droit applicable à la plupart des Canadiens; elles n'avaient pas pour effet de les soustraire à l'effet du droit général applicable à tous. En ce qui

the general law, and the parties' ignorance of their relationship can be looked on as an acceptable reason for the exemption. But surely an exemption from a prohibition based on actual biological relationship should not be made simply on request, for to do so would be a tacit admission that the general law prohibiting such marriages serves no purpose and, if that is the case, then, as Mr. Bumble said, "the law is a ass—a idiot".

concerne la capacité de contracter mariage, la seule loi d'intérêt privé qui ait soustrait les requérants à l'effet de la prohibition résultant du degré de parenté s'appliquait à un cas de consanguinité évidente aux termes du droit général, et le fait que les requérants ignoraient leurs liens de parenté peut être considéré comme un motif acceptable d'exemption. Mais il est certain qu'on ne devrait pas, sur simple demande, lever une prohibition fondée sur des liens biologiques réels, car cela reviendrait à admettre tacitement que le droit général interdisant ces mariages ne sert à rien, et que, comme le disait monsieur Bumble, «la loi est stupide».

Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, February 16, 1978

Issue No. 4

First Proceedings on the Subject-Matter of

"Proposals to correct certain anomalies and incompatibilities, certain archaisms and certain minor or obvious errors in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970"

Troisième session de la
trentième législature, 1977-78

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Le jeudi 16 février 1978

Fascicule n° 4

Premier fascicule sur le document intitulé:

«Projets tendant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts revisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures: avant-projets»

WITNESSES—TÉMOINS

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Mr. Gérard Laprise, M.P.

Professor H. Albert Hubbard, Dean of the Common Law, University of Ottawa.

M. Gérard Laprise, député.

Le professeur H. Albert Hubbard, doyen de la Faculté de Droit, section de Common Law de l'Université d'Ottawa.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Gérard Laprise, M.P.

Professor H. Albert Hubbard, Dean of the Common Law, University of Ottawa.

M. Gérard Laprise, député.

Le professeur H. Albert Hubbard, doyen de la Faculté de Droit, section de Common Law de l'Université d'Ottawa.

Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, February 16, 1978

Le jeudi 16 février 1978

Issue No. 4

Fascicule nº 4

First Proceedings on the document entitled:

"Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970"

Premier fascicule sur le document intitulé:

«Loi visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts revisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures: avant-projet»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

25942—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Lionel Langlois, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Lang
Buckwold	Langlois
Croll	Macdonald
Eudes	McIlraith
*Flynn	Neiman
Frith	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Lionel Langlois

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lang
Buckwold	Langlois
Croll	Macdonald
Eudes	McIlraith
*Flynn	Neiman
Frith	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Ribichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker

**Membres d'office*

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, February 2, 1978:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Perrault, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the document entitled "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970", tabled in the Senate this day, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 2 février 1978:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Perrault, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le document intitulé «Loi visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts revisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures», déposé au Sénat aujourd'hui, soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 16, 1978
(5)
[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:35 a.m., the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

Present: The Honourable Senators Goldenberg (*Chairman*), Buckwold, Eudes, Flynn, Godfrey, Laird, Langlois, Neiman, Riel and Stanbury. (10)

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee examined the Document entitled, "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970".

The following witnesses were heard in explanation of the Document:

Mr. Roger Young, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

From the Department of Justice:

Mrs. Ginette Williams, Legislation Section;

Miss Jill Wallace, Advisory and Research Section.

From the Department of Insurance:

Mr. R. Humphrys, Superintendent;

Mr. H. B. McDonald, Director of Legal Services.

The Committee considered all the items in the original proposals and, after discussion, it was agreed to report the said proposals without amendment except only that a decision on clause 21 (amendment to the Tax Review Board Act) be deferred until officials of the Tax Review Board appear before the Committee in order to explain certain points in the said clause.

In addition to the document originally referred to the Committee by the Senate, the Committee considered three suggested amendments which were brought to the attention of the Chairman by the Departments concerned.

The first proposed amendment related to the *Small Loans Act*. After discussion, the Honourable Senator Neiman moved that the proposed amendment be accepted. The Motion carried.

The second proposed amendment related to the *Citizenship Act*. After discussion, the Honourable Senator Langlois moved that the proposed amendment be accepted. The Motion carried.

The third proposed amendment related to the *Canadian-Human Rights Act*. After discussion the Honourable Senator Langlois moved that the proposed amendment be accepted. The Motion carried.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 FÉVRIER 1978
(5)
[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

Présents: Les honorables sénateurs Goldenberg (*président*), Buckwold, Eudes, Flynn, Godfrey, Laird, Langlois, Neiman, Riel et Stanbury. (10)

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie le document intitulé «Loi visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures.»

Les témoins suivants sont entendus pour expliquer le document:

M. Roger Young, député, Secrétaire parlementaire du Comité de la Justice.

Du ministère de la Justice:

Mme Ginette Williams, Section de la législation;

Mlle Jill Wallace, Section des services de consultation et de recherche.

Du Département des assurances:

M. R. Humphrys, Surintendant;

M. H. B. McDonald, Directeur des services juridiques.

Le Comité étudie tous les articles figurant dans les propositions initiales et après discussion, il est convenu de faire rapport desdites propositions sans amendement avec la seule réserve qu'une décision sur l'article 21 (modifications à la loi sur la Commission de révision de l'impôt) soit déférée en attendant que les représentants de la Commission de révision de l'impôt comparaissent devant le Comité pour expliquer certains points figurant audit article.

En sus du document soumis initialement par le Comité au Sénat, le Comité étudie trois projets de modifications qui ont été portés à l'attention du président par les ministères concernés.

La première modification proposée est relative à la *Loi sur les petits prêts*. Après discussion, l'honorable sénateur Neiman propose que la modification soit acceptée. La motion est adoptée.

La deuxième modification proposée est relative à la *Loi sur la citoyenneté canadienne*. Après discussion, l'honorable sénateur Langlois propose que la modification soit acceptée. La motion est adoptée.

La troisième modification proposée est relative à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Après discussion, l'honorable sénateur Langlois propose que la modification soit acceptée. La motion est adoptée.

On Motion duly put it was Resolved to include the three foregoing proposed amendments with the original document referred to the Committee.

At 10:55 a.m. the Committee adjourned until Tuesday, February 21, 1978 at 2:00 p.m.

ATTEST:

Sur motion dûment mise aux voix, il est décidé d'inclure les trois modifications proposées précédemment ainsi que le document initial soumis au Comité.

A 10 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 21 février 1978, à 14 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 16, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to consider a proposal for Miscellaneous Statute Law Amendment Bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair:

The Chairman: The Senate referred to this committee on February 2, 1978:

> Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970.

We have as witness Mr. Roger Young, Member of Parliament, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice. I will ask Mr. Young to make some general preliminary remarks.

Mr. Roger Young, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice: Thank you, Mr. Chairman; may I in commencing introduce to you Mrs. Ginette Williams, who I believe will creatively and charmingly assist me with answers to any tough and technical questions.

Mr. Chairman and honourable senators, the first Miscellaneous Statute Law Amendment Act received royal assent on June 29, 1977. As you may recall, that act followed the unique procedure of being tabled in the House of Commons in proposal form and referred for study to its Standing Committee on Justice and Legal Affairs. It was then printed as a bill, which incorporated the recommendations of that committee as reported to the House of Commons. Thereafter it was introduced in the House of Commons and it followed the usual procedure of a bill with the exception that it was not referred to a committee after second reading. This proposal is a draft of the second Miscellaneous Statute Law Amendment Bill. However, as you are aware, there has been a change in this procedure. This proposal of the second bill has been referred to this committee for its consideration before it is printed as a bill for introduction in the House of Commons. The purpose of this procedure is to permit all-party participation in the development and formation of this piece of legislation. It is undertstood that if there is any opposition to any proposed amendment by any person on either committee, that amendment will be deleted.

The proposal contains amendments that were suggested for inclusion in the second Miscellaneous Statute Law Amendment Bill prior to September, 1977. However, three amendments proposed after that date were added because it was successfully argued that it was necessary on an urgent basis to have them considered in this year's bill.

The basic criteria to determine whether a suggested amendment is suitable for the Miscellaneous Statute Law Amendment program is its non-controversiality. In order to maintain the credibility of the program, every effort has been made to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 16 février 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier une proposition de lois corrective.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*Président*) préside la séance.

Le président: Le Sénat a demandé au Comité le 2 février 1978 d'étudier:

> Propositions visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures.

Comparaîtra en tant que témoins, M. Roger Young, Député, Secrétaire parlementaire du Ministre de la justice. Je donne maintenant la parole à M. Young pour qu'il fasse certaines remarques préliminaires.

M. Roger Young, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice: Merci monsieur le président; permettez-moi de commencer en vous présentant Mme Ginette Williams qui nous prête son charmant concours pour répondre aux questions techniques difficiles.

Monsieur le président et honorables sénateurs, la première loi corrective a reçu sanction royale le 29 juin 1977. Comme vous vous en souviendrez, la loi a été soumise à une procédure unique, en ce sens qu'elle a été déposée à la Chambre des communes sous forme de proposition, puis renvoyée pour étude au Comité permanent de la Justice et des affaires juridiques. A la suite de quoi, elle a été imprimée sous forme de projet de loi regroupant les recommandations de ce Comité et renvoyée à la Chambre des communes. Par la suite, elle a été présentée à la Chambre des communes et soumise à la procédure habituelle que suivent tous les projets de loi, sauf qu'elle n'a pas été renvoyée en Comité pour étude après deuxième lecture. Cette proposition est un deuxième projet de loi corrective. Toutefois, comme vous le savez, la procédure a changé. Cette proposition a été renvoyée en Comité pour étude, avant d'être imprimée sous forme de projet de loi et présentée à la Chambre des communes. L'objet de cette procédure est de permettre à tous les partis de participer aux différents stades d'élaboration de cette loi. On prend pour acquis que si certains projets de modification rencontrent une opposition dans les deux comités, les modifications seront éliminées.

La proposition contient certaines modifications que l'on avait pensé inclure dans la seconde loi corrective avant septembre 77. Cependant, trois modifications ont été proposées subséquemment, qui ont été rajoutées, car à la suite de certaines discussions, il a été jugé non seulement nécessaire mais urgent de les prendre en considération dans le projet de loi de cette année.

Le critère de base pour déterminer si un projet d'amendement peut être inclu dans la loi corrective, est qu'il ne suscite aucune controverse. Pour que le projet de loi se tienne et qu'il ne soit pas trop controversé, tout a été mis en œuvre pour

[*Text*]

ensure that the amendments in this proposal are non-controversial. Also, there are no amendments to the Criminal Code and no amendments that involve the expenditure of money. Twenty-nine acts are amended in the proposal. Most of the amendments correct anomalies, inconsistencies and editorial and printing errors in these statutes. However, some amendments are substantive in nature and these in particular can be drawn to your attention.

It is hoped that this proposed Miscellaneous Statute Law Ammendment Bill will be as successful as the first bill and that similar bills will be prepared each year as required for tabling and reference to this committee at about the same time each year in the future.

Thank you, Mr. Chairman; those are my opening remarks.

The Chairman: Thank you, Mr. Young. You said that three amendments proposed after September, 1977, were added, from which I assume that they are included in the original proposals?

Mrs. Ginette Williams, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice: Yes, Mr. Chairman; that is right.

The Chairman: We have before us three additional proposals which were submitted to me by three departments to add to the others.

Mr. Young: I believe those were considered necessary by the individual departments on an urgent basis. We do not have them officially in that sense in the draft proposals which were submitted, but the departments, because they are rather urgent, asked that the committee consider them at the time. We are not doing anything officially about them, but we will do our best to assist with answers and, if the committee feels disposed to suggest that they be included in the bill, we will be happy to consider that proposal.

The Chairman: There are witnesses here to consider some suggestions with respect to the proposals. I arranged that yesterday. How does the committee wish to proceed; shall we take them one by one?

Senator Godfrey: I would like to clear up a point on that statement, because I am not too clear in my own mind about the procedure. Perhaps there was an informal meeting, which I did not attend.

The Chairman: This is the first meeting on this subject.

Senator Godfrey: You say, Mr. Young, that there has been a change in this procedure. Is there a change, insofar as I understand it, that this is going to the Senate committee first rather than to the committee of the House of Commons?

Mr. Young: This actually goes to both committees. That was done when it was tabled in the House of Commons on the day it was introduced. However, it has come here prior to the House of Commons Committee on Justice and Legal Affairs considering it—which will probably take place next week.

Senator Godfrey: So the change now is that it is submitted to the Senate as well as to the House?

[*Traduction*]

garantir que les modifications proposées ne donneront pas lieu à trop de discussions. De plus, il n'y a aucune modification au Code criminel et aucune n'implique de débours. Vingt-neuf lois sont modifiées dans la proposition. La plupart des modifications corrigent certaines anomalies, incompatibilités, erreurs de rédaction et d'impression dans les statuts. Certaines modifications toutefois, sont importantes de par leur nature et peuvent être tout particulièrement signalées à votre attention.

On espère que ce projet de loi corrective aura autant de succès que le premier bill et que d'autres bills semblables seront par la suite préparés au besoin tous les ans à peu près au même moment afin d'être soumis au présent Comité.

Merci, monsieur le président, il s'agissait de mes remarques préliminaires.

Le président: Merci M. Young. Vous avez dit que trois modifications proposées après septembre 1977 avaient été ajoutées; j'en déduis qu'elles sont incluses dans les propositions originales?

Mme Ginette Williams, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice: Oui, monsieur le président, c'est exact.

Le président: Nous avons devant nous trois autres propositions qui m'ont été présentées par trois ministères afin qu'on les ajoute aux autres.

M. Young: Selon moi, ces modifications ont été jugées nécessaires par les ministères en raison de leur urgence. Nous ne les avons pas officiellement dans ce sens dans les avant-projets de propositions qui nous avaient été soumis, mais les ministères, en raison de leur urgence, ont demandé que le Comité les étudie. Nous ne prendrons aucune décision officielle à leur sujet, mais nous ferons de notre mieux pour donner des réponses, et si le Comité estime nécessaire de les inclure dans le bill, nous serons heureux d'étudier cette proposition.

Le président: Des témoins sont ici présents pour étudier certaines suggestions concernant les propositions. J'ai pris ces dispositions hier. De quelle façon le Comité désire-t-il procéder? Devrait-on les étudier une à une?

Le sénateur Godfrey: J'aimerais qu'on m'éclaircisse un point, je ne comprends pas très bien la façon de procéder. Peut-être y a-t-il eu une rencontre officieuse à laquelle je n'ai pas assisté?

Le président: C'est la première rencontre sur le sujet.

Le sénateur Godfrey: Vous dites, Monsieur Young, qu'il y avait eu un changement de procédure; s'agit-il d'un changement qui signifirait que la question serait d'abord étudiée par le Comité du Sénat plutôt que par le Comité de la Chambre des communes?

M. Young: Ces amendements seront en réalité étudiés par les deux comités. Cela a été fait lorsque le projet de loi a été déposé à la Chambre le jour où il a été présenté. Cependant, il nous a été envoyé avant que le comité de la Chambre sur la Justice et les questions juridiques n'en soit saisi, ce qui devrait probablement se produire la semaine prochaine.

Le sénateur Godfrey: Le changement est donc qu'il est à la fois présenté au Sénat et à la Chambre.

[*Text*]

Mr. Young: That is right.

The Chairman: I will ask honourable senators whether we should go through each one, item by item, or whether honourable senators wish to draw our attention to particular proposals. Perhaps we should ask Mrs. Williams to draw our attention to those proposals which require explanation. What is the preference of the committee?

Senator Laird: Frankly, the latter, Mr. Chairman, because, after all, we can assume, I believe safely, that these are housekeeping amendments. For example, in Mr. Young's opening statement he said that some amendments are substantive in nature and these in particular can be drawn to our attention. I suggest that other items for the moment be ignored, unless someone has ideas they wish to raise and the witnesses can tell us what the substance of those amendments is.

Senator Godfrey: The amendments to the Citizenship Act are very plain, but I am not just quite sure about those to the Small Loans Act.

The Chairman: They will be explained. By the way, those you have just mentioned are among the three which were sent to me after the original proposals. The original proposals are in the document before you and we will deal with those. We have the Superintendent of Insurance here to explain the Small Loans Act proposals, Senator Godfrey.

The suggestion made by Senator Laird is wise and we will ask Mrs. Williams to draw our attention to proposals which involve substantive changes.

Mrs. Williams: The first one is on page 4, with respect to the Central Mortgage and Housing Corporation Act. At the current time the Central Mortgage and Housing Corporation has two auditors, who are appointed for terms of two years. It is the feeling of the Central Mortgage and Housing Corporation that two years is not sufficiently long for such appointments, for the auditors to deal with the affairs of the Corporation, and it is suggested that a new formula be used for appointing the auditors. This proposes—appointment of auditors for terms of five years. At the end of an auditor's fourth year, another auditor is appointed so that at the end of every year the accounts of the corporation will be audited jointly with the auditor whose term expires at the end of that year. They feel that the affairs of the Corporation can be better understood by the auditors. So this is more than just an inconsistency or an anomaly: it is an administrative change of a substantive nature.

Senator Buckwold: Is it customary for Central Mortgage and Housing Corporation to change its auditors every two years? When I say "change" them, I know that they renew them, but do they name new auditors every time?

Mrs. Williams: I am not too sure of that point. It is something I can look into, if you wish me to find out.

[*Traduction*]

M. Young: C'est exact.

Le président: Je demanderai aux honorables sénateurs si nous devrions étudier chaque article l'un après l'autre ou si les honorables sénateurs désirent attirer notre attention sur des propositions particulières. Peut-être devrions-nous demander à M. Williams de nous signaler les propositions qui exigent des explications. Comment le Comité préfère-t-il procéder?

Le sénateur Laird: En toute franchise, je préfère la dernière solution, monsieur le président, parce qu'après tout, nous pouvons supposer en toute sécurité qu'il s'agit d'amendements de régie interne. Par exemple, dans ses remarques préliminaires, M. Young disait que certaines modifications sont importantes et qu'on peut les porter à notre attention. Je proposerais que l'on ne tienne pas compte d'autres questions pour le moment, à moins que quelqu'un ait des idées à formuler, et que les témoins puissent nous dire la teneur de ces modifications.

Le sénateur Godfrey: Les modifications à la Loi sur la citoyenneté sont très simples, mais je ne suis pas très sûr de comprendre celles qui concernaient la Loi sur les petits prêts.

Le président: Elles seront expliquées. Au fait, celles que vous venez de mentionner sont parmi les trois que j'ai reçues après les propositions initiales. Ces dernières figurent au document que vous avez devant vous et nous les étudierons en premier lieu. Nous avons parmi nous le surintendant des assurances qui nous expliquera les propositions concernant la Loi sur les petits prêts, sénateur Godfrey.

La suggestion du sénateur Laird est intéressante, et nous demanderons à Mme Williams de nous signaler les propositions comportant des modifications importantes.

Mme Williams: La première se trouve à la page 4, elle concerne la Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement. Pour le moment, la société a deux vérificateurs, nommés pour deux ans. Elle estime qu'un mandat de deux ans ne leur suffit pas pour s'occuper des affaires de la Société et elle voudrait qu'on trouve une nouvelle formule pour désigner les vérificateurs. Il est donc proposé de nommer les vérificateurs pour une durée de cinq ans. Au bout de la quatrième année, on en nomme un autre de sorte qu'à la fin de chaque année, les comptes de la société seront vérifiés conjointement avec le vérificateur dont les fonctions se terminent à la fin de cette année. On pense que de la sorte les vérificateurs peuvent mieux comprendre les activités de la société. C'est donc plus qu'une simple contradiction ou anomalie, il s'agit d'un important changement administratif.

Le sénateur Buckwold: La Société centrale d'hypothèque et de logement change-t-elle d'habitude son vérificateur général tous les deux ans? Quand je dis «change», je sais qu'elle renouvelle le poste, mais nomme-t-elle chaque fois de nouveaux vérificateurs?

Mme Williams: Je ne saurais vous répondre avec certitude. Je pourrais m'informer si vous le souhaitez.

[*Text*]

The Chairman: If you will notice, on the page beside that there appears the present text which is being amended, which provides clearly that:

> The Minister, with the approval of the Governor in Council, shall appoint two auditors to hold office for a term not exceeding two years.

Senator Buckwold: Does that mean that they cannot renew it?

Mrs. Williams: I believe they can, but I believe also that there is a renewal for another two years. There is a very complicated section which is very difficult, actually, to understand. It makes reference to any auditor who has been an auditor for two successive years is not eligible to be auditor during the three next preceding years. This gives a four-year maximum.

Senator Buckwold: What worries me a little bit is that they are going to have for one year a double auditing.

Mrs. Williams: This is what they already have, because they have two auditors. At the present time they have two auditors working together. They are not eliminating that. They will have the double auditing for one year.

Senator Buckwold: That clarifies that.

Mr. Young: Perhaps the reason for doing that is so that the incoming auditor is present when the outgoing auditor is leaving and he may learn the practices of the corporation.

Senator Buckwold: Does this mean that after the five year term he is out?

Senator Laird: Surely not.

Senator Buckwold: He would have to be, because there is another group coming in.

Senator Laird: They could renew the original contract.

Mrs. Williams: No, because there would not be the overlapping in the five year terms. The original auditor could not be appointed again.

Senator Buckwold: Do they need two auditors? In my experience it would be better to have an auditor who is going to be there for a long period of time.

Mrs. Williams: I am not familiar with that.

The Chairman: I can say that it is not unusual to replace auditors periodically in government corporations. Banks do the same thing.

Senator Buckwold: They can go on for long periods of time.

Senator Godfrey: But they revolve.

Senator Neiman: In many institutions it is a common practice to do that.

The Chairman: I take it there is no objection to this change?

Senator Neiman: No. It seems to be a better than the former arrangement.

[*Traduction*]

Le président: Regardez s'il vous plaît, à la page suivante vous avez aussi le texte actuellement en voie de modification, qui stipule nettement que:

> Le ministre, avec le consentement du gouverneur en conseil, nommera deux vérificateurs qui resteront en fonctions pendant une durée ne dépassant pas deux ans.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cela veut dire que l'on ne peut renouveler leur mandat?

Mme Williams: Je crois qu'on peut le prolonger, mais aussi qu'il y a un renouvellement pour deux autres années. Il y a un article très complexe, réellement très difficile à comprendre. Il prévoit que tout vérificateur qui a été en fonctions pendant deux années successives ne peut plus l'être pendant les trois années qui suivent. Cela donne donc un maximum de 4 ans.

Le sénateur Buckwold: Ce qui m'intrigue un peu, c'est que pendant un an il y aura une double vérification.

Mme Williams: Naturellement, c'est ce qui existe déjà, puisque la société a deux vérificateurs. Pour le moment, ils collaborent. Il ne s'agit pas de changer cela et il y aura double vérification pendant un an.

Le sénateur Buckwold: Voilà qui est clair.

M. Young: C'est peut-être pour que le nouveau vérificateur soit présent lorsque le vérificateur sortant termine ses fonctions, ce qui lui permet d'apprendre la routine de la société.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cela signifie qu'il doit s'en aller après les 5 ans?

Le sénateur Laird: Sûrement pas.

Le sénateur Buckwold: Cela devrait être le cas, puisqu'un autre groupe arrive.

Le sénateur Laird: On pourrait renouveler le contrat original.

Mme Williams: Non, parce qu'il n'y aurait pas de chevauchement dans les mandats de 5 ans. Le premier vérificateur ne pourrait pas être nommé à nouveau.

Le sénateur Buckwold: Leur faut-il deux vérificateurs? D'après mon expérience, il serait préférable de n'en avoir qu'un seul pendant une longue période.

Mme Williams: Je ne connais pas très bien ces choses.

Le président: Disons qu'il n'est pas inhabituel de remplacer périodiquement les vérificateurs dans les sociétés d'État. Les banques font de même.

Le sénateur Buckwold: Un vérificateur peut travailler longtemps au même endroit.

Le sénateur Godfrey: Mais il y a roulement.

Le sénateur Neiman: Dans bien des établissements, il est de pratique courante d'exercer un certain roulement.

Le président: J'en conclus donc qu'il n'y a pas d'objection à cette modification?

Le sénateur Neiman: Non. Il semble que ce soit mieux qu'avant.

[*Text*]

Senator Stanbury: There does not seem to be any provision stating that the auditor during one period may not be the auditor during the next period. I appreciate that the rule makes it mechanical. In the earlier legislation there was provision, but I do not see any comparable provision here. It may be that we can trust it simply to the mechanics of the thing.

Mrs. Williams: I would think so. If you look at the proposed subsection (3) you will notice the words:

> ... the auditor so appointed shall audit the accounts of the Corporation jointly with the auditor whose term expires at the end of that year.

So, there has to be an audit in the fifth year.

The next amendment deals with the Citizenship Act, section 7. The substantive amendment appears on page 6, subsection 7(2) where it states:

> The Lieutenant Governor in Council of a province or such other person or authority in the province as is designated by the Lieutenant Governor in Council thereof is authorized, subject to subsection (6), to prohibit and annul or in any manner restrict the taking or acquisition directly or indirectly of, or the succession to, any interest in real property located in the province by persons who are not Canadian citizens or by corporations or associations that are effectively controlled by persons who are not Canadian citizens.

There was some confusion as to whether any amendment permitted the Lieutenant Governor in Council to make regulations under subsection (2). In fact, Alberta has made regulations under subsection (2).

So, to clear up what is really an ambiguity, we have expanded the umbrella provision of the regulation-making power to refer, in fact, to subsection (2). You will notice that on page 7.

The Chairman: Are there any further questions? Senator Stanbury, you look disturbed.

Senator Stanbury: I am checking back to see what it was in the old version. Certainly it was more restrictive in the old version.

Mrs. Williams: It caused confusion in terms of the wording.

Senator Stanbury: What you are really doing is putting it together?

Mrs. Williams: That is right.

We then move on to page 10, section 15(1) of the Immigration Act, 1976. In that section we are amending the definition of "deportation order." In subsection 57(1) of the Immigration Act it provides that no person deported from Canada under a deportation order may return to Canada without the consent of the minister. When the definition of "deportation order" was drafted it did not refer to a deportation order made under

[*Traduction*]

Le sénateur Stanbury: Il ne semble pas y avoir de disposition qui mentionne que tel vérificateur au cours de telle période ne demeurera pas nécessairement en poste au cours de la période suivante. Je pense que la règle rend cette question automatique. La loi antérieure comportant une disposition à cet égard, mais je n'en vois pas de comparable ici. Il est possible que nous puissions nous fier uniquement au caractère automatique de la chose.

Mme Williams: C'est mon avis. Le paragraphe (3) proposé dit entre autres ceci:

> ... le nouveau vérificateur et le vérificateur dont le mandat expire à la fin de l'année vérifient conjointement les comptes de la société.

Il faut par conséquent qu'il y ait une vérification au bout de cinq ans.

La modification suivante qui se rapporte à l'article 7 de la Loi sur la citoyenneté canadienne, figure en toutes lettres à la page 6. Le paragraphe 7(2) dit ceci:

> Le Lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou toute autre personne ou autorité qu'il désigne, peut, sous réserve du paragraphe (6), interdire, annuler ou limiter la prise de possession ou l'acquisition, par quelque mode que ce soit, notamment par voie de succession d'intérêts dans des biens immobiliers situés dans la province par des personnes qui ne sont pas citoyens canadiens ou par des corporations ou associations qui sont contrôlées en fait par des personnes qui ne sont pas des citoyens canadiens.

Il y a eu une certaine confusion quant à la question de savoir si une modification permettait au Lieutenant-gouverneur en conseil d'établir des règlements aux termes du paragraphe (2). L'Alberta a effectivement établi des règlements aux termes du paragraphe (2).

Donc, pour supprimer toute ambiguité, nous avons élargi la disposition de protection du pouvoir de réglementation de façon à renvoyer précisément au paragraphe (2). Vous le constaterez à la page 7.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sénateur Stanbury, vous semblez gêné par quelque chose.

Le sénateur Stanbury: J'essaie de retrouver le texte de l'ancienne version. Il était certainement plus restrictif.

Mme Williams: Sa formulation créait une certaine confusion.

Le sénateur Stanbury: Vous avez tout simplement rendu le tout plus logique?

Mme Williams: C'est exact.

Passons maintenant à la page 10, paragraphe 15(1) de la Loi sur l'immigration de 1976. Dans ce paragraphe, nous modifions la définition d'«ordonnance d'expulsion». Le paragraphe 57(1) de la Loi sur l'immigration stipule qu'aucune personne expulsée du Canada en vertu d'une ordonnance d'expulsion ne peut y revenir sans le consentement du ministre. La première définition d'«ordonnance d'expulsion» ne renvoyait

[*Text*]

the old Immigration Act, which meant that a person could return to Canada without the consent of the minister.

This is a substantive change, but I think a necessary one.

On page 14, section 18 of the Parole Act, the amendment is as a result of a recommendation made by the House of Commons Subcommittee on Justice and Legal Affairs.

Subsection 14(1) of the Parole Act provides for the easy computation of a sentence—that is, when they begin or end—so that a person may be able to determine when his sentence starts and his sentence finishes when he has a multiple sentence.

In other words, any sentence under the Criminal Code or mutiple sentence under the Criminal Code for the purposes of the Parole Act are computed in terms of time in the manner they are done under the Penitentiary Act and the Prisons and Reformatories Act.

Senator Buckwold: How did they do it in the past?

Mrs. Williams: I am not sure.

Mr. Young: I am not sure, but I can check on that.

Senator Buckwold: Again, it is just that I am wondering how they would have done it. It must have been computed somewhere.

Mrs. Williams: We now move to the Penitientiary Act. In this amendment to the Penitentiary Act it provides in subsections (1.1) and (1.2), that the Commissioner can determine that a prison hospital or place is a penitentiary area under that act. What was overlooked was that there was no requirement for provincial approval, and that would be remedied by this proposed amendment.

The Chairman: That seems to be a logical change.

Senator Neiman: We hope they all are, Mr. Chairman.

Mrs. Williams: Next, the Public Works Act. Currently, the co-signing authority documents and contracts for Public Works is solely vested in the Secretary of the department. The proposed amendment would provide the authority for the minister to establish a list of people authorized to sign on behalf of the Secretary in other parts of Canada, rather than have all of the documentation flow to Ottawa for signature.

Senator Godfrey: It would seem that they have to be forwarded to Ottawa in any event for the signature of the minister or the deputy minister.

Mrs. Williams: Paragraph (c) provides that the minister may authorize a person to sign on his behalf.

Next, the Tax Review Board Act. Currently, any member of the Tax Review Board can live anywhere in Canada. However, administrative difficulties have been encountered because of this. There is no residency requirement under the act as it now

[*Traduction*]

pas à une ordonnance rendue aux termes de l'ancienne Loi sur l'immigration; une personne pouvait donc revenir au Canada sans le consentement du ministre.

C'est une modification majeure, mais je pense qu'elle est nécessaire.

A la page 14 figure la modification apportée à l'article 18 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Cette modification est le fruit d'une recommandation du sous-comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes.

Le paragraphe 14(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus prévoit un moyen facile de calculer la durée d'une peine. Ainsi, une personne peut déterminer quand sa peine commence et se termine lorsqu'elle a une peine multiple.

En d'autres termes, toutes les condamnations prononcées en vertu du Code criminel ou toutes les condamnations multiple prononcées en vertu du Code criminel aux fins de la Loi sur la libération conditionnelle de détenu sont calculées en fonction de la période d'emprisonnement comme c'est le cas pour la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur les prisons et maisons de correction.

Le sénateur Buckwold: Que se passait-il auparavant?

Mme Williams: Je ne sais pas.

M. Young: Je ne sais pas, mais je peux vérifier.

Le sénateur Buckwold: C'est-à-dire que je me demande comment ça se passait, ça a dû être calculé quelque part.

Mme Williams: Nous passons à la Loi sur les pénitenciers. Cette modification à la Loi sur les pénitenciers stipule aux paragraphes (1.1) et (1.2) que le commissaire peut décréter que l'hôpital d'une prison ou autres lieux est un secteur pénitenciaire en vertu de cette loi. On avait oublié de stipuler que l'approbation des provinces était nécessaire et cette modification y pourvoit.

Le président: Cela semble être une modification logique.

Le sénateur Neiman: Espérons qu'elles le sont toutes, Monsieur le président.

Mme Williams: Passons à la Loi sur les travaux publics. Actuellement, seul le secrétaire du ministère est autorisé à contresigner les documents et les contrats pour les Travaux publics. La modification proposée stipulerait que le ministre peut établir une liste de personnes autorisées à contresigner au nom du secrétaire dans d'autres régions du Canada, au lieu d'envoyer tous les documents à Ottawa.

Le sénateur Godfrey: Ils doivent être envoyés de toute façon à Ottawa pour que le ministre ou le sous-ministre puisse le signer.

Mme Williams: L'alinéa *c*) stipule que le ministre peut autoriser une personne à signer en son nom.

Nous passons à la Loi sur la Commission de révision de l'impôt. Actuellement, les membres de la Commission de révision de l'impôt peuvent vivre n'importe où au Canada. Cependant, cette situation pose des problèmes d'ordre adminis-

[*Text*]

reads. The proposed amendment provides that all members of the Tax Review Board must live in the National Capital Region. There is one member of the board currently who lives in Vancouver, and the amendment has been drafted in such a way as not to affect him.

Senator Laird: I have a bit of difficulty with this one. I know from personal experience that it is sometimes difficult to get suitable people to take appointment to the Tax Review Board.

Mrs. Williams: The request came from them.

Senator Godfrey: I would have thought it came from a civil servant in Ottawa. The way it reads, it would appear that one cannot be appointed unless one lives in Ottawa prior to the appointment. It states:

> A person is not eligible to be appointed . . . unless he resides in the National Capital Region—

Senator Neiman: It is the same wording in the Judges Act. It seems to imply that one must be living in the National Capital Region before being eligible to be appointed.

Senator Stanbury: There seems to be two problems with this, one being whether or not the principle is sound and the other being whether or not it needs some redrafting. It certainly seems to have the effect that Senator Godfrey mentioned.

Is there any rational for the principle? Why is it necessary that members of the Tax Review Board live in the National Capital Region? We have given some relief to judges of late in terms of residency requirements. Given the fact that it is so much easier now to commute long distances, why do we want to put these people into a box?

Mr. Young: If I may, there have been some administrative difficulties and, as well, some question of expense. If there are members on the board who reside at the further extremes of the country and they are called upon to do work and that work is centered in the National Capital Region, we have to pick up the tab for expenses incurred in the course of travel back and forth.

Dealing with the wording of the amendment, I think it is possible to work within that wording in the sense that a potential appointee would be contacted by the powers that be as to whether or not he wished the appointment. At that time he would be informed as to the terms and conditions of the appointment. The appointment would not take place, I should think, until some time later, and presumably he or she would have relocated in the interim.

Senator Godfrey: You are not convincing me. It is just a question of getting it redrafted. I do take issue with Senator Stanbury. Unless the Tax Review Board is to go regional, I think the members should be subject to this residency requirement.

[*Traduction*]

tratif. La loi actuelle ne prévoit aucune exigence en matière de résidence. La modification proposée stipule que tous les membres de la Commission de révision de l'impôt doivent résider dans la région de la Capitale nationale. Un membre de la Commission vit actuellement à Vancouver et la modification a été rédigée de telle façon qu'elle ne s'applique pas à lui.

Le sénateur Laird: Je ne comprends pas très bien. Je sais, d'après mon expérience personnelle, qu'il est parfois difficile de trouver des gens compétents qui acceptent de faire partie de la commission de révision de l'impôt.

Mme Williams: Cette demande émane de la Commission.

Le sénateur Godfrey: Je pensais qu'elle émanait d'un fonctionnaire à Ottawa. De la façon dont la modification est rédigée, il semblerait qu'on ne puisse pas être nommé à la Commission si on ne réside pas à Ottawa. La modification dit ceci:

> Les membres de la Commission doivent, pour être nommés . . . résider dans la région de la Capitale nationale . . .

Le sénateur Neiman: On trouve le même libellé dans la Loi sur les juges. Il semble impliquer qu'il faille vivre dans la région de la Capitale nationale pour pouvoir être nommé.

Le sénateur Stanbury: Il semble y avoir deux problèmes. Tout d'abord, il faut se demander si le principe lui-même est bon et ensuite s'il a besoin d'être rédigé à nouveau. Le sénateur Godfrey a apparemment raison.

Ce principe a-t-il une raison d'être? Pourquoi est-il nécessaire que les membres de la Commission de révision de l'impôt résident dans la région de la Capitale nationale? Nous avons récemment assoupli les exigences en matière de résidence pour les juges. Étant donné qu'il est maintenant si facile de parcourir de longues distances, pourquoi vouloir mettre ces gens tous ensemble?

M. Young: Permettez-moi de signaler certaines difficultés administratives et la question des frais. Si des membres de la Commission habitent à l'autre extrémité du pays et qu'ils doivent se rendre dans la région de la Capitale nationale pour effectuer leur travail, nous devons assumer leurs frais de déplacement aller-retour.

En ce qui concerne le contenu de la modification, je pense que l'application en serait possible sans trop de difficulté, en ce sens que les autorités communiqueraient avec l'éventuel candidat désigné pour lui demander s'il veut accepter le poste. Il serait informé à ce moment-là des modalités de l'emploi. A mon avis, la nomination n'aurait pas lieu tout de suite, et entre temps le candidat aurait eu, on peut le supposer, le temps de déménager.

Le sénateur Godfrey: Vous n'arrivez pas à me convaincre. Il s'agit seulement de le rédiger de nouveau. Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Stanbury. Selon moi, les membres doivent se conformer aux conditions en matière de résidence, à moins que la Commission de révision de l'impôt ait un bureau régional.

[*Text*]

Senator Neiman: Does the Tax Review Board meet on an irregular basis, or would the members be required to be in Ottawa, say, five days a week during a given period of time?

Senator Laird: The procedure is that one member would go to Vancouver for a hearing while another would go to Halifax, and so forth. They travel extensively.

Senator Neiman: That being so, I cannot see why they would have to live in the National Capital Region.

Senator Stanbury: I do not dispute that the National Capital Region is a lovely place in which to live, but there are some who would choose to incur the cost of commutting rather than living here. It is defined very narrowly. If a member of the board chooses to live on a farm in the Stittsville area, for example, he might not be able to do so. To my mind, it is unnecessarily narrow in definition.

Senator Godfrey: I would agree that the 40 kilometre radius is too narrow. I agree with the general principle, but I do feel the 40 kilometre radius is too short a distance. We know a supreme court judge living in Hamilton.

Senator Laird: Mr. Young, I can give you a practical example, if that will help you. A few years back, since I had been doing a lot of work for the Board, somebody, who will remain nameless, came to me and said, "Can you help us get so-and-so from Halifax?" I can't mention his name, but he was a top-notch man. I got hold of him; he came up here; he priced houses and the cost of moving, and he said, "No, I am not going to be able to afford that. I will take it, if they will let me continue to live in Halifax."

Mr. Young: Honourable senators, if you would like, we could stand aside consideration of that clause and we will attempt to get some reasoning on the Tax Appeal Board and present it to senators so that you can look at their reasons for requesting such a change.

Senator Buckwold: Perhaps we could have one of their representatives as a witness.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I do not understand the rationale for this, especially when people have to travel across the country anyway.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Mrs. Williams says she has now covered all of the proposed amendments involving substantive changes. Do senators have questions about any of the other proposals?

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I would suggest we go on to the three additional proposals.

The Chairman: One proposal was forwarded to me by the Minister of Finance with respect to the definition of "loan" in section 2 of the Small Loans Act. We have here Mr. R. Humphrys, Superintendent of Insurance, and Mr. H. B. McDonald, the Director of Legal Services of the department.

[*Traduction*]

Le sénateur Neiman: La commission de révision de l'impôt tient-elle des réunions extraordinaires, ou bien les membres devraient-ils se trouver à Ottawa, disons cinq jours par semaine pendant une période donnée?

Le sénateur Laird: Il est de règle que l'un des membres se rende à Vancouver pour une audition alors qu'un autre se rend à Halifax, etc.. Ils voyagent donc beaucoup.

Le sénateur Neiman: Je ne vois donc pas pourquoi ils devraient vivre dans la région de la Capitale nationale.

Le sénateur Stanbury: Je ne dis pas qu'il n'est pas agréable d'habiter dans la région de la Capitale nationale, mais certaines personnes préfèrent assumer les frais de déplacement plutôt que de vivre dans cette région. C'est une définition très limitative. Par exemple, un membre de la Commission ne peut peut-être même pas vivre dans une ferme de la région de Stittsville, s'il le désire. A mon avis, on limite inutilement la définition.

Le sénateur Godfrey: Je reconnais qu'un rayon de 40 kilomètres est trop limitatif. J'approuve le principe général, mais je pense qu'un rayon de 40 kilomètres est insuffisant. Il y a un juge de la cour Suprême qui habite à Hamilton.

Le sénateur Laird: Monsieur Young, je peux vous citer un exemple si vous voulez. Il y a quelques années, comme je m'occupais beaucoup de la Commission, une personne, que je ne nommerai pas, est venue me trouver en disant: «Pouvez-vous nous aider à convaincre un tel de Halifax de se joindre à nous? Je me suis occupé du cas; il est venu ici; il a prospecté les maisons et a évalué les frais de déménagement, puis il m'a dit: «Non, je ne peux pas me le permettre. J'accepterais l'offre, si l'on me permet de vivre à Halifax.»

M. Young: Honorables sénateurs, si vous le permettez, nous allons laisser de côté cette disposition et essayer d'obtenir des éclaircissements au sujet de la Commission d'appel de l'impôt; puis nous présenterons les résultats aux sénateurs pour qu'ils puissent réfléchir aux raisons qui justifient cette modification.

Le sénateur Buckwold: Nous pourrions peut-être faire comparaître l'un de ses représentants.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je ne comprends pas la situation; ces gens doivent de toute façon parcourir le pays.

Le président: Approuvé?

Les sénateurs: Approuvé.

Le président: Mme Williams dit qu'elle a abordé toutes les modifications de fond proposées. Les sénateurs ont-ils des questions au sujet des autres recommandations?

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, je propose que nous abordions les trois recommandations supplémentaires.

Le président: L'une d'entre elles a été formulée par le ministre des Finances au sujet de la définition du mot «prêt» qui figure à l'article 2 de la Loi sur les petits prêts. Nous avons parmi nous M. Humphrys, surintendant du Département des assurances, et M. H. B. McDonald, directeur du contentieux

[*Text*]

They will explain the proposals. Mr. Humphrys, would you proceed?

Mr. R Humphrys, Superintendent of Insurance, Department of Insurance: Mr. Chairman, honourable senators, this is an odd stituation and I will give you just a little background on it. When the Small Loans act was adopted in 1939 it was applicable to loans of $500 or less, but there was some concern at the time that some lenders might try to avoid the application of the act. For example, if a borrower wanted $400 they might write a contract for $501 and call for an immediate repayment of $101, thus leaving the borrower with the money he wanted but having a contract that was nominally for an amount in excess of the defined limit of the act.

To avoid that kind of situation a proviso was put on the definition of "loan" saying, in effect, that where, by reason of any repayment from the borrower to the lender at or about the time the loan was made, the net cash remaining in the hands of the borrower was under $500, then that would be deemed to be a loan for the net cash amount and thus would be subject to the act. When the act was amended in 1955 to raise the $500 to $1,500, the same wording just followed.

Our view has always been, and it is the interpretation of the lenders, that the reference to amounts repaid or repayable by the borrower to the lender at or about the time the loan was made applied only to repayments relating to that loan. They did not apply to repayments that might be made in respect of some other loan that existed between the borrower and the lender.

This is important, because it is the universal practice of lenders, where they have a customer who has an outstanding loan and who wants some more money, to write a new contract for the aggregate of the outstanding balance of the old loan plus the new cash, use part of the proceeds of the new loan to discharge the old one and leave the net cash in the hands of the borrower. This is a well accepted practice. It is not objectionable and, indeed, it is within the intention of the act, because there is another clause that says, in effect, that, if perchance there is more than one loan outstanding between the borrower and the lender, those loans must be consolidated for the application of the act, and the interest rate ceilings will be applied as if they were one loan. So the practice being followed by the lenders is in accordance with the intention of the act and is well recognized and accepted by the industry and by the department.

The important point comes, however, when the aggregate of the outstanding balance of an existing loan plus the new cash desired by the borrower exceeds $1,500. The practice of writing the new loan thus results in a loan that is over $1,500 and is exempt from the act.

The use of part of the proceeds of that loan to discharge another loan has not hitherto been considered as bringing that loan down to the net amount of cash, but a recent case has brought that interpretation into some question. The implication of this court decision seems to be that one must take into account not only the repayments or amounts repaid at or about the date of the loan, not only the repayments relating to that

[*Traduction*]

du même département. Ils vont vous expliquer les propositions. M. Humphrys, voulez-vous commencer?

M. R. Humphrys, surintendant du département des assurances: Monsieur le président, honorables sénateurs, il s'agit d'une situation étrange et je vais vous en donner un bref aperçu. Lorsque la Loi sur les petits prêts a été adoptée en 1939, elle portait sur les prêts de moins de $500, mais on craignait à ce moment là que certains prêteurs essaient de contourner la loi. Par exemple, si un emprunteur demandait $400, il pouvait établir un contrat pour $501 et exiger le remboursement immédiat des $101, accordant ainsi à l'emprunteur la somme qu'il avait demandée en l'astreignant toutefois à un contrat dont le montant dépassait le maximum fixé par la loi.

Pour éviter ce genre de situation, on a ajouté à la définition du mot «prêt», une disposition selon laquelle, si l'emprunteur doit rembourser une certaine somme au prêteur à peu près au moment où le prêt a été accordé, et que l'argent liquide qui reste entre les mains de l'emprunteur est inférieur à $500, il s'agit alors d'un prêt qui est visé par la loi. Lorsqu'une modification a été apportée à la loi en 1955, faisant passer le montant de $500 à $1500, les termes sont restés les mêmes.

Notre interprétation est et a toujours été la suivante: les montants remboursés ou remboursables par l'emprunteur au prêteur au moment du prêt s'appliquaient uniquement aux remboursements ayant trait au prêt en question. Il ne pouvait être question du remboursement d'un autre prêt intéressant l'emprunteur et le prêteur.

C'est un point important, parce que c'est avec une pratique répandue chez les créanciers, lorsqu'il ont un client qui a déjà un prêt en cours, et qui veut obtenir plus de fonds, de rédiger un nouveau contrat pour l'ensemble du solde de l'ancien prêt et du nouveau prêt, d'utiliser une partie de l'encaissement du nouveau prêt pour désimputer l'ancien et laisser un numéraire net entre les mains de l'emprunteur. C'est une pratique courante. Il n'y a rien à y redire et, en fait, c'est dans l'intention de la loi. En effet, il y a plus d'un prêt en souffrance entre l'emprunteur et le créancier, les prêts en question doivent être consolidés pour appliquer la loi et le plafond des taux d'intérêts sera appliqué comme s'il s'agissait d'un seul prêt. Donc, la pratique utilisée par les créanciers respecte l'intention de la loi, elle est reconnue et acceptée par l'Industrie et par le Ministère.

Pourtant il y a un problème qui se pose lorsque l'ensemble du solde en souffrance du prêt actuel plus le montant du nouveau prêt désiré par l'emprunteur, dépasse $1,500. La coutume de rédiger un nouveau prêt mène alors à un prêt qui dépasse $1,500 et se trouve exempté de la loi.

L'utilisation d'une partie de ce prêt, pour se dégager d'un autre prêt, n'a pas, auparavant, été considérée comme ramenant le prêt à un montant numéraire net, mais un cas récent a remis en question cette interprétation. Les répercussions de ce jugement semble être les suivantes: on doit tenir compte non seulement des remboursements ou montants remboursés à la date du prêt (ou aux environs de cette date), et non seulement

[*Text*]

loan, but also any other payments between that borrower and that lender.

If this interpretation were followed, it would have some very extended and serious consequences. The existing lenders have a great volume of business on the books that has arisen from this kind of transaction, where a borrower would start in with a small loan but later, wanting more cash, would eventually get to the point where his loan contract was for a face amount in excess of $1,500 and was thus exempt from the act. If all of those contracts had to be considered as being subject to the Small Loans Act by reason of the net cash amount having been less than $1,500, for some lenders that would affect more than half the business on their books; it would result in a devastating administrative and financial effect, not only because of having to reopen existing loans, loans that had already been discharged, but also because of the financial effect which would result in a cut in revenue of 20 per cent or more for some companies, a cut which would bring some of them to ruin. It has particular effect now because the interest rates ceilings in the act were set in 1955 and have not been changed since. As we all know, the interest rates in the market have risen very significantly during this 20 or more years and small loans companies which were subject to the act now make no profit on the small loans business at all. They make money on the big loans business, but the markets are so tight that they are in a loss position as far as small loans business is concerned.

The other significant effect is that this interpretation to which I referred would sweep under the act a whole range of transactions that never had the slightest connection with the Small Loans Act. For example, a borrower might have a loan of $5,000 outstanding with a company and wish to renegotiate. In that process he might obtain an additional sum of $1,000. The interpretation which seems to follow from this court decision would bring that transaction under the Small Loans Act, because the net cash advance was less than $1,500. So that would bring an unknown range of transactions under the act, but we have no ways of knowing what they are. Everyone would be startled to think that the act would have that scope.

Here we are proposing an addition of a few words in the definition of "loan", to attempt to make it clear that a contract that is written in an amount in excess of $1,500 will not be brought under the Small Loans Act merely because part of the proceeds of that loan is used to discharge another loan, leaving a net amount in the borrower's hands of less than $1,500. So the addition of these words contained in the amendment before you is intended to clarify and confirm the longstanding interpretation of the act, which we feel the department intended and was clearly the intention when the act was first prepared, in 1939, and which has been the practice and interpretation of this policy since.

Senator Laird: You are satisfied, Mr. Humphrys, that it would cause untold misery to a great deal of these companies and it might even drive them out of business?

[*Traduction*]

des remboursements reliés au prêt, mais encore de tout autre paiement effectué entre le créancier et l'emprunteur.

Si cette interprétation devait être suivie, elle aurait des conséquences étendues et importantes. Les créanciers actuels font un important chiffre d'affaires qui découle de ce genre de transactions: lorsqu'un emprunteur commence avec un petit prêt mais plus tard, désire davantage, il arrive finalement au stade où son contrat de prêt correspond à une valeur nominale d'un montant supérieur à $1,500 et donc ne tombe plus sous la loi en question. Si tous ces contrats devaient être considérés comme tombant sous la loi sur les petits prêts, parce que le montant net en numéraire est inférieur à $1,500, dans ce cas, pour certains créanciers cela toucherait plus de la moitié de leur chiffre d'affaires. Cela aurait un effet administratif et financier désastreux, non seulement parce qu'il faut réouvrir le dossier de prêts actuels—prêts qui ont déjà été désimputés—, mais encore à cause des répercussions financières qui aboutiraient à une réduction de revenus de 20% ou plus pour certaines sociétés, réduction qui les amèneraient à la faillite. Cela a d'autant plus d'effet, parce que les plafonds des taux d'intérêt dans la loi ont été fixés en 1955 et n'ont pas été changés depuis. Comme nous le savons tous, les taux d'intérêt sur le marché ont augmenté considérablement au cours des vingt dernières années et les sociétés de petits prêts qui étaient soumises à la loi, ne tirent plus de profit du tout des opérations de petits prêts. Ils tirent des profits des gros prêts, mais les marchés jouent si serrés, qu'ils se trouvent en position de perte en ce qui concerne les transactions de petits prêts.

L'autre effet important, c'est que l'interprétation à laquelle j'ai fait allusion, engloberait en vertu de la loi toute une gamme de transactions qui n'ont jamais rien eu à voir avec la loi sur les petits prêts. Par exemple, un emprunteur peut avoir un prêt de $5,000 en souffrance et désirer le renégocier avec la société en cause. Ce faisant, il peut obtenir un montant additionnel de $1,000. A cause de l'interprétation qui découle de ce jugement, cette transaction serait assujettie à la loi sur les petits prêts, parce que l'avance nette de numéraire est inférieure à $1,500. Donc cela soumettrait à la loi toute une gamme de transactions dont nous ne savons rien et dont nous ignorons même la nature. Tout le monde sera surpris de constater que cette loi a une telle portée.

Nous proposons donc d'ajouter quelques mots à la définition du «prêt», pour qu'il soit clair que la conclusion d'un contrat dont la valeur est supérieure à $1,500 ne tombera pas sous le coup de dispositions de la loi sur les petits prêts simplement parce qu'une partie de cet emprunt sert à liquider un autre emprunt, et que l'emprunteur se retrouve avec un montant net inférieur à $1,500. Ainsi, en incorporant la modification que vous avez sous les yeux, nous cherchons à éclaircir et à confirmer l'interprétation traditionnelle de la loi, comme le souhaitait, nous semble-t-il, le ministère et aussi comme on l'avait manifestement voulu en 1939 lors de la première rédaction de la loi, interprétation que confirme la pratique adoptée à l'égard de cette politique depuis lors.

Le sénateur Laird: Vous vous rendez donc compte, monsieur Humphrys, que beaucoup de ces sociétés en souffriront énormément et devront même peut-être fermer leurs portes?

[*Text*]

Mr. Humphrys: I think some of them would have to close operations. The problem in re-opening contracts in that volume would be most difficult to determine.

Senator Laird: Well, knowing you so well and you having arrived at that conclusion, I must admit that on the face of it that recommends it to me.

Mr. Humphrys: Thank you, senator.

Senator Stanbury: Might I ask whether the loan companies are aware of these suggested amendments, or the loan companies' association? In other words, have they had an opportunity to look at these in terms of whether they accomplish what it is hoped to accomplish?

Mr. Humphrys: The industry knows of it, senator. I must say that some views suggest that a much more extensive group of amendments than this should be made. I could not quarrel greatly with that view. However, we are well aware of the nature of this particular statute. We did not consider that it would be appropriate to compose amendments that were very extensive and we were caught a little in the difficulty of not wishing to come in with a special bill for amendments to that act, because the whole government policy with respect to small loans business and credit is wrapped up in the borrowers' protection legislation proposed in previous sessions. One clause in the bill that was before parliament last session would eventually have, in fact, solved the problem, if approved. In the meantime, there is a very serious question raised concerning this volume of business on the books and we believe that this change should have the effect of confirming the long -standing interpretation. I cannot say that with absolute certainty, because the court decision to which I made reference is not crystal clear on this point. We think that this change should result in a different interpretation and we think this is about the most that we would dare propose in a statute of this type.

Senator Godfrey: I suppose I am a little gun-shy after my experience with respect to the amendments to the insurance companies statutes, which you may remember, because the investment dealers got hold of it.

Mr. Humphrys: Yes.

Senator Godfrey: I am just looking at that drafting; it just does not tie it up iron-clad. They could say that a repayment is being made in respect of the loan because it is all part of the one deal. Have the loan companies, or their association, seen that actual draft?

Mr. Humphrys: Oh, yes; no one objects to this and some would like us to go further.

Senator Godfrey: So, in their opinion and that of their legal advisers, that accomplishes the purpose?

Mr. Humphrys: No one objects to this; they all agree that this would strengthen the position with respect to the traditional interpretation of the act. Some would like more to be done to make it even more certain, but I doubt if we could properly propose anything more extensive in this type of legislation.

[*Traduction*]

M. Humphrys: Je crois en effet que certaines d'entre elles seraient obligées de mettre fin à leurs activités. Il serait très difficile de préciser les problèmes que causerait la réouverture de tant de contrats.

Le sénateur Laird: Bon, puisque je vous connais bien et que vous avez tiré cette conclusion, j'avoue que, à première vue, cela constitue pour moi une recommandation.

M. Humphrys: Merci, sénateur.

Le sénateur Stanbury: J'aimerais savoir si les sociétés de prêt ou l'association de ces sociétés est au courant des modifications proposées? Autrement dit, ont-elles eu l'occasion de les étudier pour savoir si elles produisent les effets que l'on en attend?

M. Humphrys: Oui, l'industrie en est au courant, sénateur. Certains, je l'avoue, estiment qu'un plus grand nombre de modifications devraient être proposées, et je ne trouverais pas grand chose à redire à cela. Cependant, comme nous connaissons tous bien la nature de ce texte de loi, nous avons pensé qu'il ne serait pas indiqué de multiplier les modifications, et nous avons quelque peu hésité à présenter un projet de loi particulier portant modification de la loi, étant donné que toute la politique gouvernementale concernant les petits prêts et les crédits se résume aux lois de protection de l'emprunteur proposées au cours des sessions précédentes. Un des articles du projet de loi étudié par le Parlement à la dernière session aurait éventuellement résolu le problème, si le projet avait été adopté. Entre temps, le volume des prêts qui figure dans les livres est sérieusement mis en doute et nous croyons que cette modification aura pour effet de confirmer l'interprétation ancienne. Mais je n'en suis pas absolument certain, étant donné que le jugement auquel j'ai fait allusion n'est pas très clair à ce sujet. Cette modification devrait conduire à une interprétation différente, à notre avis, et nous oserions proposer davantage pour un texte de ce genre.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que je suis un peu prudent, suite à mon expérience relativement au projet de modification des statuts des compagnies d'assurance, dont vous vous souviendrez peut-être, parce que les investissements s'en sont emparés.

M. Humphrys: Oui.

Le sénateur Godfrey: Je ne fais qu'examiner la rédaction de cet amendement, mais je me rends compte qu'on ne cerne pas le problème de façon rigoureuse. On peut dire que le remboursement du prêt est effectué parce qu'il fait partie intégralement de l'entente. Les sociétés de prêts ou leurs associations ont-elles pris connaissance de ce document?

M. Humphrys: Oh! oui, personne ne s'y oppose et certains aimeraient que l'on aille plus loin.

Le sénateur Godfrey: Ainsi donc, ces sociétés et leurs conseillers juridiques estiment que l'on a atteint l'objectif visé?

M. Humphrys: Personne n'a soulevé d'opposition; tous sont d'accord pour dire que cela donnera plus de poids à l'interprétation habituelle de la loi. Certains voudraient que l'on cherche à obtenir plus de certitude, mais je doute que l'on puisse

[*Text*]

Senator Neiman: Have those involved received a legal opinion that this draft clarifies the situation sufficiently to protect them against future interpretations?

Mr. Humphrys: I believe that those concerned believe that this would strengthen the position, but I cannot say that there is a universal view that it would certainly accomplish what is intended. However, I believe it would strengthen the situation. I would like to say, though, that if the Small Loans Act is not repealed, as was one of the proposals before you last session in the borrowers' protection legislation, then two things would have to be done. First, the interest rate ceilings in the Small Loans Act would certainly have to be changed, if it is to continue. Secondly, this type of problem would receive more extensive attention.

Senator Godfrey: I suppose there is a small loans company association?

Mr. Humphrys: Yes.

Senator Godfrey: Do they know that this is being considered by this committee today?

Mr. Humphrys: I do not think they know that it is being considered today. They know that we are proposing this change.

Senator Godfrey: I am just wondering if we could make sure that those concerned are informed, so that if some of them disagree with the drafting, they are given an opportunity to come and argue.

Mr. Humphrys: I do not believe that anyone would object to this. The only thing that the lending industry would ask for would be a more extensive amendment.

Senator Godfrey: Yes, but you have been very careful to say that this does not fix it up with certainty; you believe it only strengthens it.

Mr. Humphrys: Having in mind the court decision to which I made reference, when I read it I believe that this will strengthen the position, but I could not say with certainty. Personally, I did not think that it was a proper interpretation, but that is a personal opinion.

Senator Godfrey: Should we not inform those concerned of these proposals so that if they wish to come and argue that it should be drafted differently they could do so?

Senator Laird: But he has already said that they have seen the amendments and have not objected to them.

Senator Godfrey: No; he said that they wanted more.

The Chairman: We are not in a position to go beyond this; this is to correct certain discrepancies.

[*Traduction*]

dûment proposer quelque chose de plus détaillé dans ce genre de texte de loi.

Le sénateur Neiman: Est-ce que les intéressés ont reçu un avis juridique comme quoi ce projet clarifie suffisamment la situation pour les protéger contre d'éventuelles interprétations de la loi?

M. Humphrys: Les intéressés estiment, je crois, que cela pourra renforcer leur position, mais je ne peux pas dire, toutefois, que, de l'avis général, le but visé serait atteint. Cependant, je crois que cela donnerait plus de force au texte. Je veux aussi dire que si la Loi sur les petits prêts n'est pas abrogée, comme l'a été l'une des propositions relatives à la loi sur la protection des emprunteurs qui vous a été soumise à la dernière session, il faudra alors accomplir deux choses. D'abord, dans la Loi sur les petits prêts, le plafond imposé aux taux d'intérêt devra certainement être modifié, si l'on doit continuer de l'appliquer. Deuxièmement, il faudra s'intéresser de plus près à ce genre de problème.

Le sénateur Godfrey: Je suppose qu'il existe une association regroupant les sociétés de petits prêts?

M. Humphrys: Oui, en effet.

Le sénateur Godfrey: Cette association sait-elle que notre comité étudie aujourd'hui ces modifications?

M. Humphrys: Je pense que non, mais elle sait par contre que nous proposons cette modification.

Le sénateur Godfrey: Je me demande si nous pourrions nous assurer que les intéressés en soient informés, de sorte que, si certains ne sont pas d'accord avec le projet, ils puissent venir devant le Comité présenter leurs arguments.

M. Humphrys: Je ne pense pas que quelqu'un puisse s'y opposer. La seule chose que les sociétés de prêts demanderaient, serait une modification de portée plus étendue.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais vous avez fait bien attention de dire que cela ne règle pas le problème avec certitude; vous croyez que cela ne fait que le renforcer.

M. Humphrys: Je pense à la décision du tribunal à laquelle j'ai fait allusion, et à la lecture, je crois que cela donnera plus de force aux arguments, mais je ne peux pas l'affirmer avec certitude. Personnellement, je ne pense pas que cela a été une interprétation convenable, mais c'est une question d'opinion personnelle.

Le sénateur Godfrey: Mais ne devrions-nous pas mettre les personnes en cause au courant de ces propositions, de sorte que si elles veulent se présenter devant le Comité et soutenir que le libellé devrait être différent, elles puissent le faire?

Le sénateur Laird: Mais il a déjà dit que ces sociétés ont pris connaissance des amendements et qu'elles ne s'y sont pas opposées.

Le sénateur Godfrey: Non, il a dit qu'elles demandaient davantage.

Le président: Nous ne sommes pas en mesure d'aller plus loin; notre but est de supprimer certaines contradictions.

[*Text*]

Senator Godfrey: I know, but I believe that people should be informed that we are holding these hearings, so that those who are affected by the proposals can make representations. That is all I say. If they say that they are not interested, fine. But we remember what happened in connection with the insurance companies statutes. As Mr. Humphrys well knows, those very much interested were the investment dealers, but they did not come before the committee or the Banking, Trade and Commerce Committee until three months later. Luckily, the legislation had not gone through the House of Commons before that.

The Chairman: But that was entirely different. They were amendments to the Insurance Act. We are dealing with clarification, as I understand it.

Mr. Humphrys: Correct.

The Chairman: I do not think we have to call the association on that, in view of what Mr. Humphrys has told us.

Senator Godfrey: I am talking about the pure question of drafting. If we are going to meet on this again, then I think we should go through this and give them an opportunity to be here.

Mr. Humphrys: I will undertake to correspond with the association on that point, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: That is fine. All I want to do is make sure we have the advantage of hearing from their people. We are not passing all these today.

Mrs. Williams: I should say that in the explanatory note to the amendment there is some confusion in the first sentence. I should like to change the words, "refinancial arrangements" to "financial transactions."

The Chairman: You would change "refinancial arrangements" to "financial transactions?"

Mrs. Williams: Yes. The words "refinancial arrangements" are a bit confusing.

Mr. Humphrys: I think it would be helpful to ask Mr. McDonald to say a few words on this point raised by Senator Godfrey. He was in contact with the people involved in this decision.

The Chairman: Mr. McDonald, would you come forward.

Mr. Humphrys: Perhaps he could make a brief statement in response to the concern expressed by Senator Godfrey.

Mr. H. B. McDonald, Director of Legal Services, Department of Insurance: Yes, Mr. Chairman. I spoke with Mr. R. W. Stevens, Q.C., counsel for the Association of Canadian Financial Corporations and we discussed the type of wording which might be used.

As Mr. Humphrys has indicated, Mr. Stevens, personally, would have preferred to change not only the definition of "loan" but make a change in the section which the court case

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Je sais, mais je crois que la population devrait être informée que nous tenons actuellement ces audiences, de sorte que les personnes visées par les propositions puissent venir nous faire part de leurs observations. Voilà mon opinion. Si les sociétés disent que cela ne les intéresse pas, d'accord. Mais n'oublions pas ce qui s'est produit avec les statuts des compagnies d'assurance. M. Humphrys sait très bien que les personnes que la chose intéressait le plus étaient les courtiers en valeurs mobilières, mais ces derniers ne se sont présentés devant notre Comité ou le Comité des banques et du commerce que trois mois plus tard. Heureusement, la Chambre n'a pas adopté cette loi avant.

Le président: Mais c'était entièrement différent: il s'agissait des amendements à la Loi sur les assurances. Si je comprends bien, nous nous occupons des éclaircissements.

M. Humphrys: C'est exact.

Le président: D'après ce que nous a dit Monsieur Humphrys, je ne pense pas que nous ayons à convoquer l'association pour cela.

Le sénateur Godfrey: Je parle uniquement de la question de rédaction. S'il nous faut nous réunir à nouveau pour cette affaire, je suis d'avis que nous devrions approfondir la question et donner aux représentants de l'Association la possibilité d'assister au débat.

M. Humphrys: Sénateur Godfrey, je verrai l'association à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Très bien. Je tiens simplement à être sûr que nous aurons l'avantage d'entendre les représentants de ces associations. Nous n'adoptons pas tous ces amendements aujourd'hui.

Mme Williams: Je dois préciser que, dans la note explicative de l'amendement, il y a une certaine confusion dans la première phrase. J'aimerais substituer aux mots «nouveaux arrangements financiers» ceux de «transactions financières».

Le président: Vous remplaceriez «nouveaux arrangements financiers» par «transactions financières»?

Mme Williams: Oui. Les termes «nouveaux arrangements financier» prêtent un peu à confusion.

M. Humphrys: Je pense qu'il serait utile de demander à M. McDonald de dire quelques mots sur la question soulevée par le sénateur Godfrey. Il était en rapport avec les gens qui ont participé à cette prise de décision.

Le président: Monsieur McDonald, voulez-vous avancer?

M. Humphrys: Peut-être pourriez-vous faire une brève déclaration, en réponse aux préoccupations exprimées par le sénateur Godfrey.

M. H. B. McDonald, directeur du Contentieux, département des Assurances: Oui, monsieur le président. J'ai parlé à M. R. W. Stevens, C.R. avocat de l'Association of Canadian Financial Corporations et nous avons discuté du type de libellé qui pourrait être utilisé.

Comme M. Humphrys l'a indiqué, M. Stevens aurait personnellement préféré changer non seulement la définition de «prêts», mais apporter également cette modification dans l'arti-

[*Text*]

dealt with. He appreciated that, in this kind of bill, this was the only amendment that could be included. He thought it certainly would be helpful and that if a case came up again a court would certainly find it difficult to follow the precedent and would not take into account any payments made on any previous loans. If we want to tie down the situation, I have to confirm what Mr. Humphrys has said, that we should try to make the amendment as simple as possible.

I don't know whether this is very helpful, but speaking for Mr. Stevens, he is happy with this amendment, but would be happier if it went further.

Mr. Humphrys: He had no objection to the particular drafting of this?

Mr. McDonald: No. He agreed that in the circumstances this is how it could be done. Beyond that I cannot help you.

Senator Stanbury: That gives rise to a problem bothering me. It is a question of principle and what can be done with this type of legislation. We have had some substantive changes in the proposal, where it was thought that something needed to be done to create that situation.

I am willing to do anything Mr. Humphrys suggests, because of my admiration for him, but my concern is that he has not pushed us far enough. In other words, he came in with what he felt was something that was the least to be done in the circumstances. It seems to me that there might still be some further amendment which would still be well within the spirit of this legislation.

I am wondering whether we should not really ask Mr. Humphrys and Mr. McDonald to come back with a draft of what they would ideally like, and determine whether this does not fit the purpose of this type of legislation. As Mrs. Williams stated, we have to see matters which go beyond this minimal proposal.

Mrs. Williams: This proposal still has to go through the House of Commons committee. Any single person who may decide he does not like it can delete it.

Senator Stanbury: That is why you are going for the minimum?

Mrs. Williams: Yes, rather than something more extensive which may offend someone.

Senator Stanbury: I would have thought that a reasonable person would be prepared to accept the minimum after the maximum was turned down. But, perhaps Mr. Humphrys has more experience than I. I would like to see it done correctly. If we are going to do it, let's do it right, and I think we can do it in the spirit of the kind of legislation with which we are dealing.

The Chairman: The Minister of Finance, in a letter addressed to me in my capacity as Chairman of the committee, described this as a problem of some urgency. He says in his letter that, in his view, "it is important to amend the definition

[*Traduction*]

cle qui se trouve dans l'affaire dont est saisi le tribunal. Il a compris que cet amendement était le seul qui puisse être inclus dans ce genre de bill. Il pense que cela sera certainement utile et est d'avis que, si le cas venait à se représenter, le tribunal aurait certainement des difficultés à suivre le précédent et ni tiendrait pas compte des paiements effectués pour les prêts antérieurs. Si nous ne voulons pas nous écarter, je dois confirmer ce qu'a déclaré M. Humphrys et nous devons nous efforcer de rendre le problème aussi simple que possible.

Je ne sais pas si c'est très utile mais, en parlant au nom de M. Stevens, je peux déclarer qu'il est satisfait de cet amendement et le serait encore davantage s'il allait plus loin.

M. Humphrys: Il n'a pas formulé d'objections relatives à ce libellé particulier?

M. McDonald: Non, il convient que dans ces circonstances, c'est la meilleure façon de procéder. A part cela je ne peux vous être d'aucune aide.

Le sénateur Stanbury: Cela soulève un problème qui me préoccupe. Il s'agit d'une question de principe et de ce que l'on peut faire avec ce type de loi. Il y a eu quelques changements importants dans la proposition, lorsqu'on a pensé qu'il y avait lieu de faire quelque chose pour créer cette situation.

Étant donné mon admiration pour M. Humphrys, je suis prêt à accepter toutes ses suggestions mais je suis préoccupé par le fait qu'il ne nous a pas poussé assez loin. En d'autres termes, il nous a présenté ce qui, à son avis, était le minimum étant donné les circonstances. Il me semble qu'il pourrait y avoir d'autres amendements qui s'incorporeraient très bien dans l'esprit de la loi.

Je me demande si nous ne pourrions pas demander à M. Humphrys et à M. McDonald de revenir avec un brouillon qui indiquerait ce qu'ils considèrent comme les dispositions idéales, et nous pourrions déterminer s'il ne serait pas possible de les incorporer à ce type de loi. Comme l'a déclaré Mme Williams, nous devons examiner des questions qui sortent du cadre de cette proposition minimale.

Mme Williams: Cette proposition doit encore être soumise au Comité de la Chambre des communes. Toute personne qui peut décider qu'elle ne lui plaît pas peut la supprimer.

Le sénateur Stanbury: C'est la raison pour laquelle vous vous limitez au minimum?

Mme Williams: Oui, plutôt que d'avoir une proposition plus vaste qui pourrait offenser quelqu'un.

Le sénateur Stanbury: J'aurais pensé qu'une personne raisonnable serait prête à accepter le minimum, après que le maximum ait été rejeté. Toutefois, M. Humphrys a peut-être plus d'expérience que moi. J'aimerais que nous le fassions correctement si nous devons le faire. Je crois que c'est possible, vu l'esprit dans lequel est conçu le genre que nous étudions.

Le président: Dans une lettre qu'il m'adressait en ma qualité de président du Comité, le ministre des Finances soulignait l'urgence du problème. Il dit dans sa lettre qu'il est «important de modifier la définition de prêt aux termes de la loi pour

[*Text*]

of "loan" for purposes of the act to confirm the long-standing interpretation of the original intention."

I mention that for the information of the committee.

Senator Godfrey: When is the committee of the other place to consider this measure?

The Chairman: As I understand it, it will be before the House of Commons committee next week.

Mr. Humphrys: I find myself in a difficult position in this respect. I know that once we get involved in more extensive amendments, it does not take very much to get into a controversy.

The problem posed by this decision is on us now. It is not only a question of individual borrowers learning of it and deciding to stop payments, but one of the department seeing to it that the licensed lenders comply with the law.

We find ourselves in the dilemma now of having our own view as to what the law was intended to say and what the court decision in fact says what the law is. We would feel comfortable with this without opening up the other section. This could allow us to at least carry out our administrative responsibilities until such time as more profound decisions are made concerning the Small Loans Act in general.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I believe we should accept the amendment as drafted. To become involved in more substantive amendments would defeat the whole purpose of the type of measure we are now considering. If more substantive amendments are required, they can come later.

Senator Godfrey: I would be quite prepared to accept the original suggestion that these people be notified by better that this matter is before the committee, at which point they themselves can make a decision as to whether or not they should make a submission. People affected by legislation should be aware that it is being considered by a Senate committee. It is as simple as that.

Senator Buckwold: They will, of course, have a second swing at it, as it were, inasmuch as this proposal will have to take the form of a bill to come before Parliament and that bill can be referred to committee.

Senator Godfrey: As I understand it, this will not come back before committee again.

The Chairman: The effect of what you are saying, Senator Godfrey, would be to open up the whole statute for amendment.

Senator Godfrey: That is exactly my purpose.

The Chairman: We would then be getting away from the purpose of this particular measure.

Senator Godfrey: The purpose of this measure is to tidy things up, and I simply want to make sure that we do tidy things up. People in the business should have an opportunity to provide input to either committee. What you are in effect saying is that you do not want them to have input.

[*Traduction*]

confirmer l'interprétation que l'on a toujours donnée à l'intention initiale».

Je mentionne cela pour l'information des membres du comité.

Le sénateur Godfrey: Quand le comité de l'autre endroit doit-il étudier ce projet de loi?

Le président: Si je ne m'abuse, le comité de la Chambre des communes en sera saisi la semaine prochaine.

M. Humphrys: Je me trouve dans une position difficile à cet égard. Je sais que l'étude de modifications plus vastes suscite souvent une controverse.

Nous devons maintenant résoudre le problème que pose cette décision. Il ne s'agit pas simplement d'éviter qu'en prenant connaissance de cette modification, les emprunteurs décident d'arrêter leurs paiements, mais de veiller à ce que le ministère s'assure que les prêteurs enregistrés respectent la loi.

Le dilemme est maintenant que nous avons notre propre interprétation de la loi qui diffère de celle qui inspire la décision du tribunal. Nous nous en contenterions sans songer à modifier l'autre article. Cela nous permettrait au moins de nous acquitter de nos responsabilités administratives jusqu'à ce que des décisions plus concrètes soient prises concernant la Loi sur les petits prêts en général.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, je crois que nous devrions adopter la modification telle qu'elle est proposée. Présenter des modifications plus importantes serait contraire à l'objectif même du type de mesure que nous préconisons. Si elles sont indispensables, on les adoptera plus tard.

Le sénateur Godfrey: Je serais tout disposé à adopter la proposition initiale voulant que l'on informe par écrit les intéressés que la question est devant le Comité. Ils pourront ensuite décider eux-mêmes s'ils veulent ou non présenter un mémoire à ce sujet. Les personnes qui sont touchées par un projet de loi devraient être informées du fait qu'un Comité sénatorial en est saisi. C'est aussi simple que cela.

Le sénateur Buckwold: Ces personnes pourront, évidemment, présenter un mémoire plus tard puisque cette proposition devra être présentée sous forme de projet de loi qui sera soumis au Parlement et ensuite renvoyé devant un Comité.

Le sénateur Godfrey: Si je ne m'abuse, aucun comité ne sera saisi à nouveau de cette question.

Le président: Vous voulez dire, sénateur Godfrey, qu'on pourrait modifier toute la loi.

Le sénateur Godfrey: C'est exactement mon but.

Le président: Nous nous écarterions alors de l'objectif que vise cette mesure particulière.

Le sénateur Godfrey: L'objet de cette mesure est de mettre les choses au clair, et je veux tout simplement m'assurer que c'est ce que nous faisons. Ceux qui travaillent dans ce domaine devraient avoir la possibilité de donner leur avis à l'un ou l'autre des comités. Ce que vous êtes en train de dire, c'est que vous ne voulez pas de leur contribution.

[*Text*]

The Chairman: I did not say that.

Senator Godfrey: You said this would give them a chance to open it up.

The Chairman: I did not say I do not want to give them a chance to have input. Mr. Humphrys has already said that he has been in touch with them.

Senator Godfrey: Input to the committee, though.

The Chairman: Well, on that basis we should call the Agriculture Products Marketing Board and every other organization that is to be affected by the changes.

Senator Godfrey: In reading that, I had some doubt as to whether it strengthened it, and so on. Perhaps Mr. Hymphrys could tell us whether or not he has any objection to telling these people that this measure will be going before the House of Commons committee next week, so that if they wanted to have an input, they could do so. Do you see anything wrong with that?

Mr. Humphrys: I could give a personal opinion, but it is your judgment rather than mine. As I see it, to receive submissions generally on this type of legislation would defeat the purpose.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, having heard Mr. Humphrys' rationale and your reference to the request from the Minister of Finance, I am satisfied that this whole aspect of the matter has been considered and it is the department's best judgment that this is the best way to proceed, and I am prepared to accept that.

The Chairman: And they feel that this is the best they can get now.

Senator Neiman: I am sure Mr. Stevens would be more than satisfied to have this rather than nothing at all, which could happen if we were to attempt to do anything further at the moment.

Senator Buckwold: Why is it proposed that this amendment be retroactive to 1956 rather than to the time of the judgment of the court?

Mr. Humphrys: We were concerned about the status of loans on the books and loans that had been discharged. If the interpretation that we think is implicit in this judgment were followed, it would bring into question a great many loans that have been made in the past, and perhaps loans that have been discharged in the past. For that reason, we wanted to make it retroactive to the time of the 1955 amendments creating the sections that were involved in the court decision.

Senator Buckwold: You do not feel that will create more problems than it will solve?

Mr. Humphrys: No. In fact, it will remove doubt about all of those past transactions.

The Chairman: Does the committee approve this proposal?

Hon. Senators: Agreed.

[*Traduction*]

Le président: Je n'ai pas dit cela.

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit que cela leur donnerait une chance de parler.

Le président: Je n'ai pas dit que je ne voulais pas leur donner la possibilité de donner leur avis. M. Humphrys a déjà déclaré qu'il avait communiqué avec eux.

Le sénateur Godfrey: Le Comité doit toutefois s'assurer de leur participation.

Le président: Eh bien! Sur ce point, nous devrions communiquer avec l'Office de commercialisation des produits agricoles et toute autre organisation qui sera touchée par les changements.

Le sénateur Godfrey: En lisant cela, je ne savais pas trop si cela donnait plus de force au texte, et ainsi de suite. M. Humphrys pourrait peut-être nous dire s'il s'oppose à ce que l'on informe les intéressés que cette mesure sera soumise au Comité de la Chambre des communes la semaine prochaine, de sorte que s'ils voulaient donner leur avis, ils pourraient le faire. Y voyez-vous des objections?

M. Humphrys: Je pourrais vous donner une opinion personnelle, mais c'est à vous de juger plutôt qu'à moi. De mon point de vue, recevoir des mémoires sur ce genre de mesure législative irait à l'encontre de l'objectif visé.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, après avoir entendu les raisons exposées de M. Humphrys ainsi que votre référence à la requête du ministre des Finances, je suis sûr que cet aspect de la question a été bien étudié et autant que le ministère peut en juger, c'est la meilleure façon de procéder et je suis prêt à l'accepter.

Le président: Le ministre estime également qu'il ne pourrait pas, à l'heure actuelle, faire davantage.

Le sénateur Neiman: Je suis certain que M. Stevens serait très heureux d'avoir cela plutôt que rien du tout, ce qui serait le cas si nous essayions de pousser plus loin en ce moment.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi a-t-on proposé que ces amendements soient rétroactifs jusqu'à 1956 plutôt qu'au moment où le tribunal a rendu son jugement?

M. Humphrys: Nous nous préoccupions du statut des prêts remboursables et des prêts déjà acquittés. Si l'interprétation contenue implicitement dans ce jugement, à notre avis, était respectée, cela mettrait en question de nombreux prêts qui ont été consentis dans le passé, et peut-être également des prêts ayant déjà été réglés. Pour cette raison, nous voulions rendre cette loi rétroactive jusqu'au moment où les modifications de 1955 ont été apportées, créant ainsi les articles qui ont été mis en cause dans la décision du tribunal.

Le sénateur Buckwold: Ne trouvez-vous pas que cette mesure créera plus de problèmes qu'elle n'en réglera?

M. Humphrys: Non. En fait, cela dissipera tout doute au sujet de ces transactions passées.

Le président: Le comité approuve-t-il cette proposition?

Des voix: Oui.

[*Text*]

The Chairman: It is not part of the proposals that were submitted to us. It is a subsequent one. May I have a motion that it be added to the proposals earlier submitted?

Senator Neiman: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There are two more which were sent to me, one of which is a proposal to amend the Citizenship Act. Mrs. Williams, I understand, is in a position to explain that.

Mrs. Williams: As the Citizenship Act now reads, a person who has been convicted of an offence in the three years prior to his application for citizenship cannot be granted citizenship. It was overlooked, however, that there is a period from the date of application to the date of granting of citizenship, and that in fact someone convicted of an offence in that interim period would not be precluded from citizenship. In the last year there have been two such cases. The purpose of this amendment is to cover the period from the date of application to the granting of citizenship and the oath being administered.

The Chairman: Senator Neiman.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I agree with the amendment. It certainly makes sense. Is it implicit anywhere in the act that the people affected by this particular section can come back after a three-year period and apply for citizenship?

Mrs. Williams: I would imagine so. I am not all that familiar with the total act.

Senator Neiman: I would assume from what we can read here on the face of this, that that means that anyone, once a more-than-three-year period has elapsed, can then make a fresh application—or somebody can who has at any time committed an act that might contravene one of the sections.

Mrs. Williams: That is what I understand from the department. That is a three-year period before the application date in terms of conviction.

Senator Neiman: They can come back later then. Fine. Thank you, Mrs. Williams.

The Chairman: Is the proposed change approved?

Senator Langlois: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then this will be added by way of amendment to the original proposal.

Senator Buckwold: Could I have a little more explanation on when a citizen does become a citizen? Does it take place when he is granted citizenship or when he takes the oath?

[*Traduction*]

Le président: Cela ne fait pas partie des propositions qui nous ont été soumises. C'est une proposition subséquente. Quelqu'un peut-il présenter une motion demandant qu'elle soit ajoutée aux propositions présentées plus tôt?

Le sénateur Neiman: J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: Adoptez-vous la motion?

Des voix: Nous l'adoptons.

Le président: Deux autres propositions ont été présentées, dont l'une concerne la modification de la Loi sur la citoyenneté canadienne. Je crois comprendre que Mme Williams est en mesure de nous l'expliquer.

Mme Williams: Selon les termes de l'actuelle Loi sur la citoyenneté canadienne, une personne déclarée coupable d'une infraction au cours des trois années précédant la date de sa demande, ne peut recevoir la citoyenneté. On n'a toutefois pas tenu compte du fait qu'il y a un intervalle entre la date de présentation de la demande et la date d'octroi de la citoyenneté, ce qui fait qu'une personne déclarée coupable d'une infraction au cours de cette période de transition pourrait quand même recevoir sa citoyenneté. Deux cas de ce genre se sont présentés l'année dernière. L'objet de cette modification est d'inclure la période qui s'étend entre la date de présentation de la demande et la date d'octroi de la citoyenneté qui correspond à la date à laquelle la personne prête serment.

Le président: La parole est au sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, j'approuve la modification car elle est manifestement justifiée. La loi mentionne-t-elle quelque part que les personnes visées par cet article particulier peuvent revenir après une période de trois ans et présenter une nouvelle demande de citoyenneté?

Mme Williams: Je le crois. Je n'ai pas une parfaite connaissance de cette loi dans son ensemble.

Le sénateur Neiman: D'après ce que je lis ici, je présume que cela signifie qu'une fois la période de trois ans écoulée depuis sa dernière condamnation, une personne peut présenter une nouvelle demande. Même chose pour celui qui se serait rendu coupable d'une infraction à l'un ou l'autre de ces articles.

Mme Williams: C'est ce qu'on m'a confirmé au ministère. La condamnation doit avoir eu lieu avant la période de trois ans qui précède la date de la demande.

Le sénateur Neiman: Donc, le candidat peut présenter une nouvelle demande. C'est parfait! Merci, madame Williams.

Le président: La proposition d'amendement est-elle adoptée?

Le sénateur Langlois: Je propose son adoption.

Des voix: Adoptée.

Le président: L'addition de ces mots constitue donc un sous-amendement à l'amendement initial.

Le sénateur Buckwold: Pourrais-je avoir des précisions sur le moment où une personne acquiert son statut de citoyen?

[*Text*]

Mrs. Williams: I asked the officials of the department the same question yesterday. The grant of citizenship and the oath make it a two-step procedure, but there can be a period of time, actually a matter of weeks, from the grant to the oath.

Senator Buckwold: Effectively, a person is not a citizen until he has taken the oath that he takes as a citizen.

Mrs. Williams: Yes, if he is over the age of 14.

Mr. Young: I believe the swearing of the oath before the citizenship judge is the official date, senator.

Senator Buckwold: Then if someone was ill and could not get to the court there could be a long delay before he became a citizen.

Senator Laird: Yes, and that happens. It is happening in a case I know of in Manitoba right now.

Senator Langlois: How could he commit a crime, if he were ill?

Senator Buckwold: I am not thinking of that. I am thinking, for example, of someone who applies for old age pension and cannot get it because he is not a citizen, although he may have lived here for many years; and he cannot become a citizen because of the fact that he cannot get to the court. He is denied citizenship until that final step is taken.

Senator Laird: I know that down our way the citizenship judge would graciously go to that person's home.

Senator Neiman: Yes, that has happened on many occasions. The judge will go to the hospital as well.

The Chairman: The proposal will be amended by adding this additional amendment, then.

We have one other proposal which was sent to me by the Minister of Justice involving an amendment to the Canadian Human Rights Act. It, too, is self-explanatory, but since it is additional to the proposal we have before us I will ask Miss Wallace of the Department of Justice to explain it to us.

Senator Laird: Did you take this bill yourself in the Senate, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, I did.

Miss J. Wallace, Advisory and Research Sector, Department of Justice: Mr. Chairman and honourable senators, a technical problem has arisen in the application of Part IV of the Human Rights Act in applying it to the Auditor General, since the new Auditor General Act. As you probably recall Part IV operates on the basis of applying federal information banks, which are in the control of institutions listed in the schedule to the act, and ultimate control and responsibility for

[*Traduction*]

Est-ce lorsqu'on lui accorde la citoyenneté ou lorsqu'elle prête le serment?

Mme Williams: J'ai posé la même question hier aux fonctionnaires du ministère. L'octroi de la citoyenneté et la prestation du serment constituent deux étapes bien différentes, mais il peut s'écouler un certain temps, en l'occurence quelques semaines, entre l'obtention de la citoyenneté et la prestation du serment.

Le sénateur Buckwold: En réalité, nul ne devient citoyen avant d'avoir prêté le serment de citoyen.

Mme Williams: Exactement, quand le candidat a plus de 14 ans.

M. Young: Je crois que le jour où le candidat prête son serment devant le juge de la citoyenneté constitue la date officielle, sénateur.

Le sénateur Buckwold: Alors, si le candidat tombe malade et ne peut se présenter au tribunal, l'obtention de son statut de citoyen peut être retardée indéfiniment, n'est-ce pas?

Le sénateur Laird: Exactement, et cela arrive parfois. C'est ce qui se produit actuellement dans une affaire dont j'ai pris connaissance au Manitoba.

Le sénateur Langlois: Comment une personne peut-elle commettre un crime, si elle est malade?

Le sénateur Buckwold: Ce n'est pas à cela que je me référais. Je pense, par exemple, au cas d'un immigrant qui demanderait une pension de vieillesse et ne pourrait l'obtenir parce qu'il n'est pas citoyen même s'il a vécu ici pendant bien des années et qui ne peut le devenir parce qu'il n'est pas en mesure de se rendre au tribunal. On lui refuse la citoyenneté tant qu'il n'a pas franchi l'étape finale.

Le sénateur Laird: Je sais que dans notre façon de procéder, le juge de la citoyenneté se rendrait volontiers au foyer de cette personne.

Le sénateur Neiman: Oui, cela est arrivé à bien des occasions. Le juge se rend également à l'hôpital parfois.

Le président: La proposition sera donc amendé en ajoutant ce sous-amendement.

Nous avons une autre proposition qui m'a été envoyée par le ministre de la Justice et qui concerne un amendement à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Cette proposition peut également se passer d'explications, mais vu qu'elle s'ajoute à la proposition que nous avons devant nous, je demanderai à Mlle Wallace du ministère de la Justice de nous l'expliquer.

Le sénateur Laird: Êtes-vous allé chercher vous-même ce bill au Sénat, monsieur le président?

Le président: Oui.

Mlle J. Wallace, Section des services de consultation et de recherche, ministère de la Justice: Monsieur le président, honorables sénateurs, depuis l'adoption de la nouvelle Loi sur le vérificateur général l'application de la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne a posé quelque problème technique en ce qui concerne le Vérificateur général. Comme vous vous le rappellerez probablement, la Partie IV prévoit l'établissement de banques fédérales de renseignements

[*Text*]

these banks rests with the appropriate minister as defined in the act. At present the appropriate minister is the minister with responsibility for the institution or through which the institution reports to Parliament, but since the new Auditor General Act was enacted subsequently to the Human Rights Act there is no minister through whom the Auditor General Reports. He reports directly to Parliament. This amendment would clear up that problem by allowing for a designation of a minister in that situation.

Senator Laird: By Order in Council.

Miss Wallace: That is right.

The Chairman: Is that acceptable?

Senator Langlois: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are there any questions on any other of the original proposals?

Senator Neiman: Mr. Chairman, looking at page 16 of the Unemployment Insurance Act, I should like a bit of clarification on one matter there. In the explanatory section with respect to the proposed amendment we now have the introduction of those words "Canadian Human Rights Act," which appear to amend section 139(2). Are the bases of discrimination exactly the same in the Human Rights Act as they are in this section?

Mrs. Williams: There is one addition to the Canadian Human Rights Act, and that is "conviction for which a pardon has been granted." That would be another ground of discrimination.

Senator Neiman: Right.

Mrs. Williams: This is complicated, but in a technical sense, not in a substantive sense. It is a direct amendment to the Unemployment Insurance Act, but that amendment already appeared in the Canadian Human Rights Act. It also appeared in the Employment and Immigration Reorganization Act, and those were both in Parliament at the same time, both amending the same section of the Unemployment Insurance Act.

To complicate matters further, the Employment and Immigration Reorganization Act renumbered it. What happened was that the Employment and Immigration Reorganization Act received royal assent after the Canadian Human Rights Act. Of course, at the time the employment and Immigration Reorganization Act was drafted, it could not be anticipated that the Human Rights Act would pass. So they had to ignore these grounds of discrimination that already appeared in the Canadian Human Rights Act. All we have done here is directly amend the section in the Unemployment Insurance Act, taking the amendment that appears in the Canadian Human Rights Act and basically re-enacting it, but adding it directly to the act that was being amended rather than doing it as a consequential amendment in the Human Rights Act.

[*Traduction*]

assujetties au contrôle des institutions énumérées dans l'annexe de la loi, et dont les premiers contrôles et responsabilités incombent au ministre compétent désigné dans la loi. Actuellement, le ministre compétent est le ministre qui a la responsabilité de l'institution ou par l'intermédiaire duquel l'institution fait rapport au Parlement, mais comme la nouvelle Loi sur le vérificateur général a été adoptée après la Loi sur les droits de la personne, aucun ministre n'a été désigné pour transmettre le rapport du vérificateur général. Ce dernier fait rapport directement au Parlement. Cet amendement ferait disparaître ce problème car il permettrait la désignation d'un ministre dans le cas qui nous occupe.

Le sénateur Laird: Par décret du conseil, n'est-ce pas?

Mlle Wallace: C'est exact.

Le président: Cette proposition est-elle acceptable?

Le sénateur Langlois: Je propose son adoption.

Des voix: Adoptée.

Le président: Y a-t-il d'autres questions sur l'une ou l'autre des propositions initiales?

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, j'aimerais obtenir des précisions sur une disposition à la page 16 de la Loi sur l'assurance-chômage. Dans les notes explicatives concernant l'amendement proposé, les mots «Loi canadienne sur les droits de la personne» ont été ajoutés afin de modifier le paragraphe 139 (2). Les motifs de discrimination sont-ils exactement les mêmes dans la Loi canadienne sur les droits de la personne et dans ce paragraphe?

Mme Williams: On a également ajouté à cette Loi les termes suivants: «l'état de personne graciée.» Il s'agit d'un autre motif de discrimination.

Le sénateur Neiman: C'est exact.

Mme Williams: C'est un problème compliqué sur le plan technique mais non pas sur le plan du fond. Il s'agit d'un amendement direct à la Loi sur l'assurance-chômage, amendement qui apparaît déjà à la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Loi régissant l'emploi et l'immigration contient également cet amendement. Le Parlement a été saisi en même temps de ces deux amendements qui modifiaient le même article de la Loi sur l'assurance-chômage.

Pour compliquer encore plus la situation. Cet amendement a été renuméroté dans le cas de la Loi régissant l'emploi et l'immigration. Il est arrivé que cette loi a reçu la sanction royale après la Loi canadienne sur les droits de la personne. Bien sûr, personne ne pouvait prévoir l'adoption de la Loi sur les droits de la personne au moment de la rédaction de la loi régissant l'emploi et l'immigration. C'est pourquoi il a fallu ne pas tenir compte de ces motifs de discrimination, lesquels apparaissaient déjà dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous avons tout simplement amendé directement le paragraphe de la Loi sur l'assurance-chômage en nous inspirant littéralement de l'amendement de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous l'avons cependant ajouté directement à la loi que nous étions en train de modifier plutôt que

[*Text*]

Senator Stanbury: Well, I am sure none of us has any questions on that.

Senator Neiman: You wouldn't dare!

Mrs. Williams: It does make sense.

The Chairman: Are there any other questions? I take it, then, that the committee has approved all of the proposals and the three additional proposals, except No. 21 with respect to the Tax Review Board Act.

Senator Laird: Right.

The Chairman: It was agreed that we ask a witness to appear on that proposal. We will adjourn this matter until arrangements for that can be made. We will be meeting on Tuesday at two o'clock to consider the Fugitive Offenders Act, at which time I expect Mr. Basford will appear.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

d'en faire un amendement consécutif en ce qui concerne la Loi sur les droits de la personne.

Le sénateur Stanbury: Je suis sûr que personne ici ne tient à demander des explications à ce sujet.

Le sénateur Neiman: Vous n'oseriez pas!

Mme Williams: Cela est tout à fait compréhensible.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sauf la proposition 21 portant sur la Loi sur la commission de révision de l'impôt, le comité a donc approuvé toutes les amendements en plus des trois amendements supplémentaires.

Le sénateur Laird: C'est exact.

Le président: A propos de cet amendement nous avions convenu de demander à un témoin de comparaître. Nous étudierons cette question lorsque les dispositions nécessaires auront été prises. Le comité se réunira de nouveau mardi à 14 heures afin d'étudier la Loi sur les criminels fugitifs. Au cours de cette séance M. Basford devrait comparaître comme témoin.

Le comité suspend ses travaux.

Third Session
Thirty-first Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trente-deuxième législature 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honorable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 21, 1978

Le mardi 21 février 1978

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Complete Proceedings on Bill S-8, intituled:

"An Act respecting fugitive offenders in Canada"

Seul et unique fascicule sur le Bill S-8, intitulé:

«Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Roger Young, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

From the Department of Justice:

Mrs. Ginette Williams, Legislation Section;
Miss Jill Wallace, Advisory and Research Section.

From the Department of Insurance:

Mr. R. Humphrys, Superintendent,
Mr. H. B. McDonald, Director of Legal Services.

M. Roger Young, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

Du ministère de la Justice:

Mme Ginette Williams, Section de la législation;
Mlle Jill Wallace, Section des services de consultation et de recherche.

Du Département des assurances:

M. R. Humphrys, Surintendant;
M. H. B. McDonald, Directeur des services juridiques.

Canada Post Postes Canada
Postage paid Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Roger Young, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

From the Department of Justice:

Mrs. Ginette Williams, Legislation Section;

Miss Jill Wallace, Advisory and Research Section.

From the Department of Insurance:

Mr. R. Humphrys, Superintendent;

Mr. H. B. McDonald, Director of Legal Services.

M. Roger Young, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

Du ministère de la Justice:

Mme Ginette Williams, Section de la législation;

Mlle Jill Wallace, Section des services de consultation et de recherche.

Du Département des assurances:

M. R. Humphrys, Surintendant;

M. H. B. McDonald, Directeur des services juridiques.

Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 21, 1978

Le mardi 21 février 1978

Issue No. 5

Fascicule nº 5

Complete Proceedings on Bill S-8, intituled:

"An Act respecting fugitive offenders in Canada"

Seul et unique fascicule sur le Bill S-8, intitulé:

«Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26180—1

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Lionel Langlois

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macdonald (*Cap-Breton*)
Buckwold	McGrand
Croll	McIlraith
Eudes	Neiman
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker
Lang	
Langlois	

**Membres d'office*

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Lionel Langlois

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macdonald (Cap-Breton)
Buckwold	McGrand
Croll	McIlraith
Eudes	Neiman
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (Colchester)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker
Lang	
Langlois	

**Membres d'office*

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, February 7, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C., for the second reading of the Bill S-8, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 7 février 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill S-8, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 21, 1978
(6)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:05 p.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Eudes, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Laird, Langlois, Macdonald and McIlraith. (9)

Present, but not of the Committee: The Honourable Senators Bell and Petten.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Appearing: The Honourable Ron Basford, P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Department of Justice:

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section;

Mr. Louis-Philippe Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law).

The Committee examined Bill S-8, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

After discussion, it was moved by the Honourable Senator Macdonald that the Bill be reported without amendment. The motion carried.

The Honourable Senator Langlois moved that 1,000 copies of day to day proceedings of this Committee shall be printed during this session unless the Committee by Resolution otherwise orders. The motion carried.

At 3:00 p.m. the Committee proceeded to other business.

Attest:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 FÉVRIER 1978
(6)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (*président*).

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Eudes, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Laird, Langlois, Macdonald et McIlraith. (9)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bell et Petten.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste du conseiller parlementaire.

Comparaît: L'honorable Ron Basford, C.P., c.r., ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoins: Du ministère de la Justice:

M. E. G. Ewaschuk, directeur, Section des modifications au droit pénal;

M. Louis-Philippe Landry, c.r., sous-procureur général adjoint (Droit pénal).

Le Comité étudie le bill S-8, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada.»

Le Ministre fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

Après discussion, l'honorable sénateur Macdonald propose que rapport soit fait du bill sans amendement. La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Langlois propose que 1,000 exemplaires des compte rendus des délibérations du Comité soient imprimés au cours de la présente session à moins que le Comité en décide autrement par résolution. La motion est adoptée.

A 15 heures, le Comité entreprend d'autres travaux.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 21, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada", has, in obedience to the order of reference of Tuesday, February 7, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 21 février 1978

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déféré le bill S-8, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 février 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

H. CARL GOLDENBERG

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 21, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, respecting fugitive offenders in Canada, met this day at 2.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: The bill before the committee today is Bill S-8, respecting fugitive offenders in Canada. I am pleased to say that the Honourable Ron Basford, Minister of Justice, is present to explain the bill.

The Honourable Ron Basford, Minister of Justice: Mr. Chairman, honourable senators, having read the speeches made by Senator McIlraith and Senator Macdonald, I am tempted to say nothing at this point, but I will resist that temptation because I enjoy appearing before Senate committees. I should like to say that, while one honourable senator said it was difficult to become emotional about this bill, it nevertheless is an important piece of legislation.

It is obviously trite to say that crime is no longer what it once was. There is a variety of factors influencing that, and I would mention only three, the first of which is society's mobility. People are now not only free to move but, by and large, can do so very quickly. There are no boundaries to crime, and we are seeing, increasingly in the 20th century, crime acquiring a very international flavour.

A second factor is the 20th century technology which increases both the ease of communication and the opportunities for large scale commercial fraud and other criminal activities. One need only examine a large drug conspiracy case to see the international aspects of bringing heroin from South East Asia, through Hong Kong or other ports, into Vancouver, Los Angeles or San Francisco.

The third factor is that most of the present-day world is characterized by social upheaval and political unrest. A by-product of this fragile situation is a certain vindictiveness on the part of some governments, whereby criminal charges are used as weapons to suppress and punish those with differing political views, even though the latter may have committed no real crimes in a legal or moral sense.

Bill S-8 contains amendments to the Fugitive Offenders Act and the Extradition Act. It is one aspect of this government's effort to deal effectively with the world-wide scope of law breaking, and especially organized crime. This bill's purpose is to permit us, under certain conditions, to return foreign offenders to the countries where they committed their crimes, both within the Commonwealth, under the Fugitive Offencers Act, and, other countries, by way of the Extradition Act. At the same time, the proposed legislation would enable us to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 février 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-8, Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur H. Carl Goldengerg (président) occupe le fauteuil.

Le président: Le Comité étudie aujourd'hui le Bill S-8, Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada. Je suis heureux de vous annoncer que l'honorable Ron Basford, ministre de la Justice, nous fait l'honneur de sa présence pour expliquer le projet de loi.

L'honorable Ron Basford, ministre de la Justice: Monsieur le président, honorables sénateurs, après avoir lu les discours des sénateurs McIlraith et MacDonald, j'ai presque envie de ne rien dire, mais je vais résister à la tentation, parce que c'est toujours un plaisir pour moi que de comparaître devant des comités sénatoriaux. Je me dois cependant d'ajouter que même si un sénateur a dit qu'il était difficile de s'émouvoir devant ce projet de loi, il n'en demeure pas moins que c'est une mesure législative très importante.

De toute évidence, on tombe dans la banalité quand on dit que le crime n'est plus ce qu'il était. Cette situation est attribuable à plusieurs facteurs; et j'aimerais vous en signaler trois: d'abord la mobilité de la société. Aujourd'hui, non seulement les gens sont libres de se déplacer, et en général, ils peuvent le faire très rapidement. Le crime n'a plus de frontières et l'on assiste de plus en plus au 20e siècle à la montée du crime international.

Comme deuxième facteur, je mentionnerai la technologie du 20e siècle qui facilite les communications et offre d'immenses possibilités de pratiquer la fraude commerciale et d'autres activités criminelles sur une grande échelle. Qu'il suffise de mentionner la très complexe coalition que l'on peut découvrir dans le trafic international des narcotiques; l'héroïne produite dans l'Asie du sud-est par exemple est acheminée jusqu'à Hong Kong et ensuite jusqu'à d'autres ports comme Vancouver, Los Angeles ou San Francisco.

En troisième lieu, mentionnons les bouleversement sociaux et le malaise politique important ressentis dans l'ensemble du monde. Conséquence de cette situation délicate, l'esprit de vengeance dont font part certains gouvernements qui portent des accusations criminelles, utiliséees comme moyens de pression pour supprimer et punir ceux qui ont des vues politiques différentes des leurs, même si ces derniers n'ont commis aucun crime au sens légal ou moral du terme.

Le bill S-8 contient des modifications à la Loi sur les criminels fugitifs et à la Loi sur l'extradition. Notre gouvernement essaie ainsi de traiter de façon efficace le problème mondial des effractions à la loi et, en particulier, du crime organisé. Le but de ce projet de loi est de nous permettre, dans certaines conditions, de renvoyer les criminels étrangers dans le pays où ils ont commis leur crime, à la fois au sein du Commonwealth, en vertu de la Loi sur les criminels fugitifs, et dans les autres pays, selon la Loi sur l'extradition. En même

[*Text*]

more effectively seek the return for trial Canadian offenders who have fled our borders.

Of equal importance, the bill contains provisions which allow Canada to protect the civil liberties of refugees from political, racial or religious oppression. The bill is designed to allow Canada to play its proper role in suppressing true crime, while protecting those who are victims of prejudice or oppression.

There are several parts of the bill which merit special attention, the first of which is the new "schedule" of returnable offences which would be provided under the Fugitive Offenders Act. As explained in the Senate, the legislation being repealed is very old. The present act provides that an offence is deemed "returnable" when it is punishable under the laws of the offender's country by at least twelve months' imprisonment combined with hard labour. It is this provision which created considerable difficulties for Canada in returning to Hong Kong one of the famous "Five Dragons" mentioned in the CBC special on organized crime last year. This man was a member of the Hong Kong police force wanted in the colony for an offence which amounts to official corruption. He had moved to Canada and we were able to apprehend him at the request of Hong Kong officials. However, Hong Kong no longer retains hard labour as part of sentencing. Thus, when a hearing was held before a Canadian court to permit extradition of this man, the court interpreted the law strictly as it was laid down in the act. As a result, the alleged Dragon was released, and while a subsequent appeal to the Federal Court of Canada overturned the lower court's ruling, the matter was delayed several months.

This bill, with its schedule of returnable offences, prevents a recurrence of this particular problem. The list of offences, as pointed out by Senator McIlraith, has been modernized and up-dated and includes such serious modern-day criminal phenomena as air piracy, income tax evasion, stock frauds—and I know Senator Flynn would wish to do away with income tax, but as long as we have it we had better deal with the evasion of it.

Senator Flynn: Where did you get that from?

Hon. Mr. Basford: From *Senate Hansard*, and I am with you. It also includes counterfeting and bankruptcy offences.

One aspect of the bill which merits specific attention is the provision which allows the Minister of Justice discretion to withhold permission to return an offender to his country if he is likely to be subjected to capital punishment. I noticed that this was an aspect of debate in the Senate. The person can be surrendered if an assurance is given that the death penalty will not be imposed, or, if imposed, that it will not be carried out. This means that there is no absolute prohibition of surrender to states which retain capital punishment.

This is not a provision unique to Canada. Great Britain has included it in every extradition treaty it has negotiated since the Second World War. It should be noted that only eight associated states of the total of 69 independent countries and dependencies in the Commonwealth have not yet abolished the

[*Traduction*]

temps, le projet de loi nous permettra de ramener plus efficacement les criminels canadiens qui ont franchi nos frontières et qui doivent subir leur procès chez nous.

De même, le projet de loi contient des dispositions qui permettront au Canada de protéger les libertés civiles des réfugiés qui subissent de l'oppression politique, raciale ou religieuse. Le projet de loi est conçu pour permettre au Canada de jouer un rôle véritable, en supprimant le crime tout en protégeant les victimes de préjugés ou d'oppression.

Plusieurs parties du projet de loi méritent une attention particulière, d'abord la nouvelle «annexe» des infractions entrainant l'extradition, qui sont prévues dans la Loi sur les criminels fugitifs. Comme on l'a expliqué au Sénat, la loi abrogée est très vieille. La loi actuelle prévoit qu'un crime est réputé «entrainant l'extradition . . . » lorsqu'il est punissable selon les lois du pays du criminel par un emprisonnement d'au moins 12 mois à des travaux forcés. C'est en effet cette disposition qui a créé des difficultés considérables au Canada lorsqu'il a voulu faire livrer à Hong Kong l'un des célèbres «Cinq Dragons» dont il avait été question l'an dernier dans l'émission spéciale de la CBC sur le crime organisé. Cet homme était membre du corps de police de Hong Kong, et la colonie le recherchait pour un crime de corruption officielle. Il s'est réfugié au Canada et nous avons pu l'appréhender, à la demande de Hong Kong. Cependant, ce pays ne condamne plus aux travaux forcés. Aussi, lors de l'audience devant un tribunal canadien pour demander l'extradition de cet homme, le tribunal a interprété rigoureusement la loi, selon son libellé. Par conséquent, le supposé «Dragon» a été relâché et, même si un appel interjeté à la Cour fédérale du Canada a renversé la décision du tribunal inférieur, l'affaire a traîné pendant plusieurs mois.

Le nouveau projet de loi, grâce à son annexe des infractions entraînant l'extradition, permettra d'éviter la répétition d'une telle situation. La liste des infractions, comme l'a signalé le sénateur McIlraith, a été modernisée et mise à jour en y ajoutant les crimes modernes comme la piraterie aérienne, l'évasion fiscale, les fraudes boursières - et je sais que le sénateur Flynn voudrait qu'on ne parle plus d'évasion fiscale, mais comme le problème est là, aussi bien en traiter.

Le sénateur Flynn: D'où tenez-vous ces renseignements?

Honorable M. Basford: Du hansard du Sénat, et je suis d'accord avec vous. Il mentionne aussi les délits de contrefaçon et de faillite.

Un aspect du projet de loi, qui mérite une attention particulière, est la clause qui autorise le ministre de la Justice à retirer la permission de faire livrer un criminel à son pays, s'il risque d'y être condamné à mort. J'ai remarqué que cela a été l'un des aspects des débats au sénat. La personne peut être remise à son pays, si l'on reçoit l'assurance que la peine capitale ne lui sera pas imposée, ou si elle l'est, qu'elle ne sera pas appliquée. Ce qui veut dire qu'il n'y a pas d'interdiction absolue de remise de quelqu'un à un pays qui a conservé la peine de mort.

Ce n'est pas une clause propre au Canada. La Grande-Bretagne l'a inclue dans chaque traité d'extradition qu'elle a négocié depuis la seconde guerre mondiale. Fait à noter, seulement 8 États associés parmi l'ensemble des 69 pays indépendants et dépendants du Commonwealth, n'ont pas

[*Text*]

death penalty for murder. These include Bermuda, Belize the British Virgin Islands and the Cayman Islands.

Thus, the question of activating this ministerial discretion with respect to murder will rarely occur. If it should, however, the legislation does not suggest that Canada will not return accused murderers to these countries—and I underline this because it was raised in the Senate—but, rather, that the Minister of Justice has the discretion to request assurance that a penalty other than death,—such as life imprisonment—will be imposed.

I should now like to discuss the provisions which allow Canada to refuse to surrender a fugitive who is the subject of political persecution or prejudice based on religion, sex or nationality.

As surprising as it may seem, under the present Fugitive Offenders Act, a fugitive may not resist surrender to a Commonwealth country for offences of a political character. Thus, if a revolution were to take place in some Commonwealth country and the new government were of a vindictive disposition, it might conceivably lay serious charges against an individual for legitimate actions carried out while in the employ of the deposed government. Under the present act, Canada would be obliged to return such an accused person. We have no authority at present, for exemple, to refuse to surrender a fugitive charged with an offence in Uganda. You will appreciate, therefore, the significance I attach to clause 4 of the bill.

The new act would give the Minister of Justice discretion to refuse to surrender an offender under such circumstances. Discretion may also be used where we believe the person charged with a returnable offence might be discriminated against on his return for reasons having noting to do with his guilt or innocence, but because of his race, religion, sex or nationality.

I must emphasize, however, that persons wanted for offences such as murder of, or assault upon, a head of state—something which the offender might consider an expression of political opinion—would not be subject to this ministerial discretion. There must be surrender, subject to the death penalty clause I spoke of earlier.

One other aspect I might mention in passing relates to clause 5 of the bill. If any of you have been talking to some of our chief justices, you may have heard the complaint that proceedings under the Extradition Act and the Fugitive Offenders Act carried out by either a country court or superior court judge, who is a *Persona designata* in carrying out his function, are, pursuant to the provisions of the Federal Court Act, subject to the jurisdiction of the Federal Court. This is a matter that has created some difficulties and one which is hotly contested by superior court judges.

The purpose of clause 5 is to make it clear that appeals and the use of the prerogative writs on those hearings being held by county or superior court judges are within their own courts

[*Traduction*]

encore aboli la peine capitale pour meurtre. Il s'agit notamment des Bermudes, de Belize, des îles Vierges britanniques et des îles Cayman.

Ainsi, l'application de ce pouvoir ministériel, en ce qui concerne les meurtres, ne se produira que rarement. Mais le cas échéant, la loi en question ne dit pas que le Canada ne remettras pas les criminels accusés de meurtres à ces pays et je le souligne, parce que la question a été soulevée au Sénat—mais plutôt que le ministre de la Justice a le pouvoir de s'assurer qu'une sentence autre que la peine de mort, comme par exemple, l'emprisonnement à vie, sera imposée.

J'aimerais maintenant analyser les clauses qui permettent au Canada de refuser de remettre un fugitif faisant l'objet d'une poursuite politique ou d'un préjudice fondé sur la religion, le sexe ou la nationalité.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, en vertu de la loi actuelle sur les criminels fugitifs, un fugitif ne peut refuser d'être remis à un pays du Commonwealth pour un délit à caractère politique. Ainsi, si une révolution éclaitait dans un pays du Commonwealth et que le nouveau gouvernement veuille exercer des représailles, il pourrait très bien porter des accusations graves contre quelqu'un, pour des actes légitimes exécutés pendant son service pour l'ex-gouvernement. En vertu de la nouvelle loi, le Canada sera obligé de renvoyer un accusé de ce genre. Nous ne pouvons pas à l'heure actuelle, par exemple, refuser de remettre un fugitif de délit en Ouganda. Vous comprendrez donc l'importance que j'attache à l'article 4 du projet de loi.

La nouvelle loi autorisera le ministre de la Justice à refuser d'extrader un criminel dans de telles circonstances. Cette latitude peut également être exercée lorsqu'il y a lieu de croire que la personne accusée d'une infraction entrainant l'extradition peut faire l'objet de discrimination à son retour, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec sa culpabilité ou son innocence, mais qui sont liées à sa race, sa religion, son sexe ou sa nationalité.

Je dois souligner cependant, que les personnes recherchées pour des délits tels que le meurtre d'un chef d'État ou un attentat—quelque chose que le criminel peut considérer comme l'expression d'une opinion politique—ne feront pas l'objet de ce pouvoir discrétionnaire minstériel. Il doit y avoir extradition, sous réserve de la clause de la peine capitale, dont j'ai parlé plus tôt.

Un autre aspect que je pourrais mentionner en passant est lié à l' article 5 du projet de loi. Si quelqu'un d'entre vous s'est entretenu avec certains de nos ministres de la Justice, vous les avez sans doute entendu se plaindre que la procédure appliquée en vertu de la Loi sur l'extradition et la Loi sur les criminels fugitifs soit par le juge des cours de comté soit par celui d'une cour supérieure, (qui est la *personne désignée* pour exercer cette fonction) tombent, conformément à la loi sur la Cour fédérale sous la juridiction de celle-ci. C'est une question qui a créé beaucoup de difficultés et à laquelle les juges de la Cour supérieure s'opposent vigoureusement.

L'article 5 a pour but de bien faire comprendre que les appels ainsi que le recours aux ordonnances émises en vertu de la prérogative royale sur les audiences tenues par les juges

[*Text*]

and not to the Federal Court. That is a point that chief justices have raised with me on a number of occasions.

The bill provides, as Senator McIlraith pointed out in introducing it in the Senate, important changes to legislation which is now close to 100 years old. The provisions of this bill will allow us to play a much more effective role in dealing with the modern international aspects of crime.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Senator Flynn will lead off the questioning.

Senator Flynn: What are the differences, under the provisions of this bill, as between Commonwealth countries and others?

Hon. Mr. Basford: With the passage of this legislation there will be none. As you will have noticed, there are amendments to the Extradition Act included in this bill which are designed solely to put the two pieces of legislation in step one with the other. Had we just dealt with the Fugitive Offenders Act, we would have a modern Fugitive Offenders Act which would be somewhat different from the Extradition Act. The purpose of making the two sets of amendments is to make sure that the same crimes are covered and that the same provisions apply under both acts.

Senator Flynn: Why is it necessary to retain the two acts?

Hon. Mr. Basford: One concerns relations within the Commonwealth, and the other is the Extradition Act.

Senator Flynn: But what is the sense in having two pieces of legislation in this respect?

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section, Department of Justice: As I understand it, in respect of the Extradition Act, non-Commonwealth countries, there are individual treaties, whereas there seems to be one global treaty within the Commonwealth. That is how this comes about.

In essence, there will be parallel jurisdiction. Virtually, they will be the same provisions. The only reason for having the distinction is that there is this global agreement within the Commonwealth as opposed to individual agreements with individual non-Commonwealth countries.

Senator Flynn: I do not see that as an obstable to having one piece of legislation to deal with both. The treaty under the Commonwealth could be referred to in the same act as treaties with non-Commonwealth countries.

Hon. Mr. Basford: Had we only the Extradition Act and applied it to the Commonwealth, we would have to negotiate treaties with each of the member states of the Commonwealth. Under this legislation, we deal with the whole of the Commonwealth in one fell swoop.

[*Traduction*]

d'une Cour supérieure ou des cours de comté restent dans leur propre juridiction, et ne peuvent aller devant la Cour fédérale. C'est une question que les ministres de la Justice ont abordé avec moi à maintes reprises.

Le projet de loi prévoit, comme le sénateur McIlraith l'a souligné en le présentant au Sénat, d'importants changements à la loi actuelle qui remonte à près de 100 ans. La nouvelle loi nous permettra traiter beaucoup plus efficacement des aspects modernes internationaux du crime.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Flynn posera la première question.

Le sénateur Flynn: Quelles différences y a-t-il, en vertu de cette loi, entre les pays du Commonwealth et les autres?

L'honorable M. Basford: Avec l'adoption de cette loi, il n'y en aura aucune. Comme vous l'aurez remarqué, il y a des modifications apportées à la loi sur l'extradition qui sont incluses dans ce projet de loi uniquement dans le but de mettre les deux mesures législatives au même diapason. Si nous n'avions traité que de la Loi sur les criminels fugitifs, nous aurions une loi moderne sur les criminels fugitifs qui différerait quelque peu de la Loi sur l'extradition. Donc le but de faire ces deux ensembles de modifications, c'est de s'assurer que les mêmes crimes sont visés et que les mêmes clauses s'appliquent en vertu des deux lois.

Le sénateur Flynn: Pourquoi est-il nécessaire de conserver les deux lois?

L'honorable M. Basford: L'un traite des relations au sein du Commonwealth tandis que l'autre est la Loi sur l'extradition.

Le sénateur Flynn: Mais pourquoi donc a-t-on deux textes de loi sur le même sujet?

M. E. G. Ewaschuk, directeur, Section des modifications au droit pénal, Ministère de la Justice: Si je comprends bien, du point de vue de la Loi sur l'extradition pour les pays non-membres du Commonwealth, il existe des accords individuels, tandis qu'il semble y avoir un accord global avec le Commonwealth. C'est ce qu'explique la situation actuelle.

Essentiellement il y aura juridiction parallèle. Il s'agira virtuellement des mêmes dispositions et on les distingue uniquement, par suite de l'existence de cet accord d'ensemble au sein du Commonwealth, par opposition aux ententes individuelles avec des pays particuliers qui ne sont pas membres du Commonwealth.

Le sénateur Flynn: Cela ne constitue pas à mes yeux un obstacle à ce que l'on ait un seul texte de loi traitant des deux cas. La même loi pourrait viser l'entente au sein du Commonwealth et les traités avec les pays qui ne sont pas membres du Commonwealth.

L'honorable M. Basford: Si nous ne disposions que de la Loi sur l'extradition et que nous devions l'appliquer au Commonwealth, il nous faudrait négocier des accords avec chacun des états membres du Commonwealth. Mais aux termes de ce projet de loi, nous traitons d'un seul coup avec l'ensemble du Commonwealth.

[*Text*]

Senator Flynn: I accept that, but I am not entirely convinced.

Dealing with the capital punishment aspect, what will happen if the minister does not receive assurance from the country requesting extradition that the death penalty will not be carried out?

Hon. Mr. Basford: The minister would then have to make a decision whether to return the offender without that assurance. I think in most cases—and I can only speculate in this respect—the offender would be returned without that assurance.

Senator Flynn: So, it is only a tool for negotiation. The alleged offender would be far better off if the country requesting extradition refused to give that assurance.

Hon. Mr. Basford: Yes, but the minister is then faced with the dilemma of whether he should refuse extradition, or rendition, by reason of not having the assurance and release someone charged with a very serious crime, or does he send him back without that assurance? I would think, in most cases, the minister would send him back without the assurance.

Senator Flynn: If that is the case, it creates a rather conflicting situation.

Senator Macdonald: It would present quite a dilemma for a minister who is wholly against the death penalty, as the previous Minister of Justice was.

Senator Flynn: It may be that a minister holding that view would refuse to authorize the extradition without the assurance that the death penalty would not be carried out, in which case the alleged offender would go free.

Hon. Mr. Basford: In a sense, there are two conflicting public opinions involved. On the one hand, we have the Canadian Parliament having abolished the death penalty, as has the British Parliament, and a feeling that if we are going to extradite people, they should not be subject to a greater penalty than had they committed the same offence in Canada, while on the other hand you have the public opinion in the country requesting extradition.

Senator Flynn: That, I suggest, involves the extraterritoriality of our laws. You are saying, in effect, that if the country requesting extradition does not apply the laws that we have, the extradition will be refused.

Hon. Mr. Basford: We will not send back people who are within the custody of Canada.

Senator Flynn: But that individual may have entered the country illegally. In any event, I merely point out some of the problems.

Senator Macdonald: Do the provisions of the Immigration Act come into effect at all in this?

Hon. Mr. Basford: The alleged offender may not have committed the crime in question in the country of which he is a national. Under the provisions of the Immigration Act, the

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Je l'accepte, mais je ne suis pas entièrement convaincu.

En ce qui concerne la peine capitale, qu'adviendra-t-il si le ministre ne reçoit pas du pays faisant la demande d'extradition l'assurance que la peine capitale ne sera pas appliquée?

L'honorable M. Basford: Le ministre aurait alors à décider s'il faut renvoyer le délinquant sans cette garantie. Dans la plupart des cas, me semble-t-il, mais ce ne sont que des suppositions de ma part, le délinquant serait renvoyé sans cette assurance.

Le sénateur Flynn: Il ne s'agit donc que d'un instrument de négociation, la situation du prétendu délinquant serait meilleure si le pays faisant la demande d'extradition refusait de donner cette assurance.

L'honorable M. Basford: Oui, mais alors le ministre doit faire face au dilemme suivant: doit-il refuser l'extradition ou le renvoi parce qu'il n'a pas l'assurance, et relâcher une personne accusée d'un crime très grave, ou doit-il le renvoyer sans avoir obtenu cette assurance? Je crois que dans la plupart des cas le ministre le renverrait sans celle-ci.

Le sénateur Flynn: Mais alors il cré une situation plutôt conflictuelle.

Le sénateur Macdonald: Un ministre qui est radicalement opposé à la peine capitale comme l'était le précédent ministre de la Justice, aurait à faire face à un gros dilemne.

Le sénateur Flynn: Il se pourrait qu'un ministre qui est de cet avis refuse l'autorisation de l'extradition sans avoir l'assurance que la peine de mort ne serait pas exécutée, et dans ce cas le délinquant présumé serait relâché.

L'honorable M. Basford: En un sens il y a ici conflit entre deux opinions publiques. D'une part, nous avons le Parlement canadien qui a supprimé la peine de mort, comme d'ailleurs le Parlement britannique, et qui estime que si nous allons extrader des personnes elles ne devraient pas être sujettes à des peines plus grandes que si elles avaient commis la même infraction au Canada, tandis que d'autre part, nous sommes en présence de l'opinion publique du pays qui fait la demande d'extradition.

Le sénateur Flynn: Cela a trait, me semble-t-il, à nos lois d'extraterritorialité. Ce que vous dites en fait s'est que si les pays demandant l'extradition n'appliquent pas nos lois, celle-ci sera refusée.

L'honorable M. Basford: Nous ne renverrons pas des personnes dont le Canada a la garde.

Le sénateur Flynn: Mais cette personne est peut-être entrée illégalement au pays. De toute façon je ne tenais qu'à signaler quelques-uns des problèmes.

Le sénateur Macdonald: Certaines dispositions de la Loi sur l'immigration entrent-elles en vigueur à ce propos?

L'honorable M. Basford: Le prétendu délinquant peut ne pas être l'auteur du crime en question dans le pays dont il est un ressortissant. En vertu des dispositions de la Loi sur l'immi-

[*Text*]

individual must be sent back to the country of which he is a citizen.

Senator Flynn: But had he committed the crime in the country of which he is a critizen, this would be a way out for him.

Hon. Mr. Basford: He would then have all of his rights under the Immigration Act. I do not think we want to deal with fugitives under the Immigration Act.

Senator McIlraith: Do you have conveniently available, Mr. Minister, the number of independent countries, colonies, dependencies, and so forth, in the Commonwealth? If so, I should like to have that on the record of today's proceedings. That would perhaps indicate the advantage of having the whole situation covered by the Fugitive Offenders Act, as opposed to the necessity of entering into individual treaties.

Hon. Mr. Basford: Under the Extradition Act there are treaties with 40 countries, whereas the Fugitive Offenders Act applies to all members of the Commonwealth. At the present time, the Commonwealth is made up of 35 independent countries, 10 associated states, and 23 dependent territories.

Senator McIlraith: I should like to pursue another point, and this relates to clause 18 of the bill. Clause 18, of course, deals with the discretion of the minister to refuse to order surrender where the death penalty may be imposed. In the questions I will be asking, I am only concerned with the situation where the death penalty may be imposed.

I am concerned with the rather narrow aspect of the matter. Take a country such as Bermuda. If a citizen of Bermuda murders another citizen of Bermuda and then escapes to Canada, will the murderer be extraditable? We recognize that murder is an offence for which there would ordinarily be extradition or return of a prisoner; it is that class of crime. But we are saying here that the minister shall have the discretion to refuse the return of that murderer, or prisoner, even though the evidence is clear that a murder was committed. That puts the minister in the position of seeking an assurance from the other country that the death penalty will not be imposed by it on the citizen of that country for murdering another citizen of the same country. Is that not an intrusion on the right of that country to legislate in what we would regard in this country as a proper area of jurisdiction—namely, making murder a criminal offence and punishable?

Hon. Mr. Basford: I do not regard it as an intrusion, nor as an application of extra territoriality. Senator, I think you draw the hard case when you talk of someone being extradited for murder. There are many other cases where the death penalty might apply for crimes in respect of which Canadian opinion would just not stand for the surrender of the accused person. When was the most recent beheading of someone for having had relations with a princess? I think the Canadian public would not be happy at the prospect of someone in Canadian jurisdiction being surrendered by the Canadian authorities to be beheaded for having relations with a princess.

[*Traduction*]

gration, la personne doit être renvoyée dans le pays dont il est citoyen.

Le sénateur Flynn: Mais s'il avait commis ce crime dans le pays dont il est citoyen, il pourrait s'en tirer de cette façon.

L'honorable M. Basford: Il jouirait donc de tous ses droits en vertu de la Loi sur l'immigration et je ne pense pas que cette loi veuille s'occuper de fugitifs.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le ministre, pourriez-vous sans trop vous déranger nous donner la liste des pays indépendants des colonies, des dépendances etc. au sein du Commonwealth? Dans l'affirmative, j'aimerais que cette liste figure au procès-verbal de notre réunion d'aujourd'hui. On verrait peut-être ainsi l'avantage qu'il y aurait à faire tomber l'ensemble de cette situation sous le coup de la Loi sur les criminels fugitifs plutôt que d'avoir à conclure des traités individuels.

L'honorable M. Basford: Des traités ont été conclus avec 40 pays en vertu de la Loi sur l'extradiction, tandis que la Loi sur les criminels fugitifs s'applique à tous les membres du Commonwealth. A l'heure actuelle, celui-ci comprend 35 pays indépendants, 10 États associés et 23 territoires dépendants.

Le sénateur McIlrath: J'aimerais soulever un autre point qui touche à l'article 18 du bill. Cet article vise bien entendu la discrétion qu'a le ministre de refuser l'ordonnance de renvoi dans un pays où la peine de mort peut être imposée. Mes questions ne visent donc que cette situation-là.

C'est l'aspect plutôt étroit de la question qui me préoccupe. Prenez un pays comme les Bermudes. Si un citoyen des Bermudes tue un autre citoyen des Bermudes puis s'enfuit au Canada, le meurtrier est-il passible d'extradition? Nous admettons que le meurtre est un délit pour lequel un prisonnier serait généralement extradé ou renvoyé dans le pays où le délit a été commis; il s'agit d'une catégorie de crime justifiant une telle mesure. Mais nous sommes en train de dire que le ministre aura le droit de refuser de renvoyer ce meurtrier ou prisonnier, même si les preuves indiquent qu'un meurtre a été commis. Cela met le ministre dans l'obligation d'obtenir de l'autre pays l'assurance que la peine de mort ne sera pas imposée au citoyen de ce pays pour avoir tué un autre citoyen du même pays. N'est-ce pas là empiéter sur le droit de ce pays de légiférer sur une question qui ne relève que de lui, notamment rendre le meurtre une infraction criminelle punissable?

L'honorable M. Basford: Je ne considère pas cette question comme un empiètement sur un droit ni comme une application du principe d'exterritorialité. Je pense, sénateur, que vous nous présentez un des cas les plus difficiles lorsque vous parlez d'une personne extradée pour meurtre. Il existe beaucoup d'autre cas où la peine de mort pourrait s'appliquer à des crimes à l'égard desquels l'opinion canadienne serait contre l'extradition de l'accusé. A quand remonte la dernière décapitation d'une personne accusée d'avoir eu des relations avec une princesse? Je crois que le public canadien n'accueillerait pas favorablement la possibilité qu'une personne en territoire canadien soit extradée par les autorités canadiennes pour être

[*Text*]

Senator McIlraith: In my question I had excluded those cases, I thought.

Hon. Mr. Basford: But that is the essential basis for the need of this kind of provision.

Senator McIlraith: If that is the essential basis for the need of that kind of provision, then I suggest that we redraft the clause to cover that type of case where the sentence is quite out of keeping with any concept of law in this country.

Senator Flynn: That is covered by clause 18.

Senator McIlraith: With respect to the murder case in which there is clearly a horrible murder, there is admittedly in Canada not a universal consensus that that is an offence where capital punishment should not be applied. We do not apply it ourselves in Canada, but, if we have the discretion of a minister merely as the test in those circumstances, then if we have a minister who will not exercise the discretion—and our recent debates on capital punishment indicate that we have and are likely to have ministers who will not exercise that discretion in any circumstances but will merely refuse to return them—what is our situation to be? Surely that is a bad state of law for us to have.

Hon. Mr. Basford: I disagree. First, I think this is not a Canadian initiative. This is not unique. This is contained in all of the European conventions. It has been in the British statute since the war. It was in the scheme from which this bill flows, the scheme that the Commonwealth agreed to. This has not been put in as a result of our recent debates in Parliament. It is a concept of extradition that has been well established. It was established long before any Canadian debate on the subject.

It seems to me that it is somewhat comparable to the whole foundation of our extradition policy of double criminality, by which we say the crime must be a crime in our country and in the other country.

We are saying here that the penalty cannot be more severe than our law provides; and that is what Britain is saying to us; it is what the European countries have said in their conventions.

Senator McIlraith: But Bermuda is not saying the same thing to us.

Hon. Mr. Basford: Bermuda is a party to this scheme relating to the rendition of fugitive offenders within the Commonwealth.

Senator McIlraith: But the law in Bermuda still provides for capital punishment.

Hon. Mr. Basford: But they say it as part of their rendition law.

[*Traduction*]

décapitée parce qu'elle aurait eu des relations avec une princesse.

Le sénateur McIlraith: Je crois que j'avais exclu ce cas dans ma question.

L'honorable M. Basford: Mais cela justifie la nécessité de prévoir ce genre de disposition.

Le sénateur McIlraith: Si c'est le cas, je propose alors que nous rédigions de nouveau la clause de façon qu'elle couvre ce genre de cas où la sentence ne correspond pas du tout à un concept légal de ce pays.

Le sénateur Flynn: Cette question est couverte par l'article 18.

Le sénateur McIlraith: En ce qui concerne les cas des meurtres pouvant être catalogués comme horribles, de l'avis général, il n'y a pas, au Canada, de consensus universel stipulant qu'il s'agit d'un délit où la peine capitale ne devrait pas s'appliquer. Nous ne l'appliquons pas nous-mêmes au Canada mais, si nous devons nous fier seulement au pouvoir discrétionnaire des ministres dans ces circonstances et si ce ministre ne veut pas exercer ce pouvoir—et les débats que nous avons eus récemment sur la peine capitale indiquent que nous avons, et sommes susceptibles d'avoir, des ministres qui ne veulent pas exercer ce pouvoir discrétionnaire, peu importe les circonstances, et refusent tout simplement d'extrader les personnes accusées—quelle doit être alors notre situation? Je trouve qu'il s'agit d'une très mauvaise situation sur le plan juridique.

L'honorable M. Basford: Je ne suis pas d'accord avec vous. En premier lieu, j'estime qu'il ne s'agit pas d'une initiative canadienne. Cette situation n'est pas unique. Elle se trouve dans toutes les conventions européennes. Elle est mentionnée dans le statut de la Grande-Bretagne, depuis la dernière guerre. Elle figure également dans le programme à l'origine de ce bill, programme que le Commonwealth a approuvé. Cette question n'a pas été mise de l'avant à la suite de nos récents débats au Parlement. C'est un concept d'extradition bien établi. Il a été établi bien longtemps avant que des débats n'aient été amorcés au Canada sur le sujet.

Il me semble que cela se compare un peu au fondement de notre politique d'extradition, axée sur le principe de la double criminalité, en vertu de laquelle le crime doit être considéré comme un crime dans notre pays et dans l'autre.

Nous sommes en train de dire que la peine ne peut pas être plus sévère que notre loi ne le permet; c'est également ce que la Grande-Bretagne est en train de nous dire; c'est aussi ce que les pays européens ont déclaré dans leur convention.

Le sénateur McIraith: Les Bermudes ne sont toutefois pas d'accord.

L'honorable M. Basford: Les Bermudes participent à ce programme concernant l'extradition des criminels fugitifs à l'intérieur du Commonwealth.

Le sénateur McIraith: Mais la loi aux Bermudes prévoit encore la peine de mort.

L'honorable M. Basford: Les autorités des Bermudes disent cependant que cela fait partie de leur loi sur la reddition.

[*Text*]

Senator Godfrey: It is part of their Fugitive Offenders Act.

Senator McIlraith: We have this situation that distinguishes us from the other country, where what is provided in clause 18 is a ministerial discretion, which is a well-defined thing that I respect. But when we had capital punishment as part of our law we had a situation, which we regrettably have on record and which must, therefore, form part of our law, namely, that a minister would not exercise a discretion under that provision of our law but would in no circumstances permit the law to take its course. In my view, it raises a delicate matter of law, and I think something different from this should be provided in clause 18 on that narrow aspect, that narrow part of it.

Senator Godfrey: I do not think it is particularly delicate, if Bermuda has passed the same law on fugitive offenders and has agreed to this.

Senator McIlraith: Have we a copy of the Bermuda law here with the section in it?

Hon. Mr. Basford: I cannot give you the law, but in a survey that the Commonwealth Secretariat did on extradition of fugitive offenders, this is the note with regard to Bermuda:

> . . . extended the provisions of the United Kingdom Fugitive Offenders Act, 1967, to Bermuda, subject to exceptions, adaptations and modifications.

I am advised that they used the United Kingdom Fugitive Offenders Act, which contains this provision.

Senator McIlraith: This provision is not one of the exceptions or modifications.

Hon. Mr. Basford: That is what I am advised.

Senator McIlraith: Are we reasonably sure of that?

Mr. Ewoschuk: We are not absolutely sure.

Hon. Mr. Basford: I am not sure if the Department of Justice has the statutes of Bermuda in its library.

Senator McIlraith: And I am not critical of them for not having them. That is all. Thank you.

Senator Flynn: Mr. Chairman, with respect to the Extradition Act there has to be a treaty with each country, doesn't there?

Hon. Mr. Basford: No.

Senator Flynn: Would it not apply only to a country outside the Commonwealth with whom we have a treaty?

Hon. Mr. Basford: No. The Extradition Act provides two methods. We have treaties with 40 countries. The most recent has just been renegotiated with the United States. Some new treaties are in the course of being ratified. The act also provides that you can deal with special cases.

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Cela fait partie de leur loi sur les criminels fugitifs.

Le sénateur McIraith: La situation suivante nous distingue de l'autre pays, en ce sens que l'article 18 prévoit l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ministériel, ce qui est une disposition bien définie que je respecte. Mais lorsque la peine de mort faisait partie de notre loi, nous étions dans une situation qui a malheureusement été consignée aux archives et qui doit, par conséquent, faire partie de notre loi, notamment qu'un ministre n'exercerait pas en vertu de cette disposition de notre loi, un pouvoir discrétionnaire, mais ne permettrait jamais à la loi de suivre son cours. Cela soulève, à mon avis, un point de loi délicat, et j'estime que des dispositions différentes de celles-ci devraient être prévues à l'article 18 au sujet de cette étroitesse de vues.

Le sénateur Godfrey: Je ne trouve pas cette question particulièrement délicate, si les Bermudes ont adopté la même loi sur les criminels fugitifs et ont convenu de ce fait.

Le sénateur McIraith: Avons-nous ici un exemplaire de la loi des Bermudes contenant, cet article?

L'honorable M. Basford: Je ne peux vous donner la loi, mais dans une enquête que le Secrétariat du Commonwealth a effectuée sur l'extradition des criminels fugitifs, voici la remarque émise au sujet des Bermudes:

> —a étendu aux Bermudes, les dispositions du *United Kingdom Fugitive Offenders Act, 1967,* sous réserve des exceptions, adaptations et modifications nécessaires.

On m'a informé que ce pays a utilisé le *United Kingdom Fugitve Offenders Act* qui contient cette disposition.

Le sénateur McIraith: Cette disposition ne fait pas partie des exceptions ou des modifications.

L'honorable M. Basford: C'est ce dont on m'a informé.

Le sénateur McIraith: En sommes-nous raisonnablement sûrs?

M. Ewoschuk: Nous n'en sommes pas absolument certains.

L'honorable M. Basford: Je n'ai pas la certitude que le ministère de la Justice possède les statuts des Bermudes dans sa bibliothèque.

Le sénateur McIraith: Et je ne le lui reproche pas. C'est tout, je vous remercie.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, en ce qui concerne la Loi sur l'extradition, il doit exister un accord avec chaque pays, n'est-ce pas?

L'honorable M. Basford: Non.

Le sénateur Flynn: Ne s'appliquerait-elle pas uniquement à un pays n'appartenant pas au Commonwealth, avec lequel nous avons passé un accord?

L'honorable M. Basford: Non. La Loi sur l'extradition prévoit deux méthodes. Nous avons passé des accord avec 40 pays et le plus récent vient d'être rénégocié avec les États-Unis. Quelques nouvaux accords sont en voie de ratification. La loi prévoit également que vous pouvez avoir affaire à des cas spéciaux.

[*Text*]

Senator Flynn: Even without a treaty?

Hon. Mr. Basford: Without a treaty, yes.

Senator Flynn: If a treaty is not in accordance with the provisions of the act, what happens then? Does the treaty prevail?

Hon. Mr. Basford: The act provides certain measures that override any treaty agreements; yes.

Senator Flynn: They override them?

Hon. Mr. Basford: Yes.

Senator Flynn: How can they override a treaty when there is no legislation?

Hon. Mr. Basford: No; the act provides the government with certain authority to negotiate treaties.

Senator Flynn: To negotiate treaties, but we already have treaties.

Hon. Mr. Basford: Yes.

Senator Flynn: Have some of these treaties been renegotiated recently?

Hon. Mr. Basford: Yes; we have just finished negotiating a new treaty with the French.

Senator Flynn: And is this generally in comformity with the provisions of this bill?

Hon. Mr. Basford: Yes.

Senator Flynn: Because I know of a case in which it was very difficult to get an order of extradition under the present treaty with France. In any event, I am not satisfied that a treaty is different from the act, nor that the act would supersede the treaty.

Hon. Mr. Basford: I will ask Mr. Landry, who has been negotiating the French treaty, to deal with that.

Mr. Landry, Senator Flynn is concerned that a treaty can override—

Senator Flynn: No; that the law cannot override the terms of a treaty.

Mr. L. P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law), Department of Justice: The law gives us a certain framework within which we go about dealing with extradition requests. For instance, on rules of evidence our law will state that affidavits must be given under oath or otherwise, and now we are extending them to cover the situations of certain countries. In the treaty within the framework of our law we can adjust certain things mutually, because we also seek advantages in the other country that will not be contrary to the law. However, in some respects the Extradition Act allows quite a bit of flexibility. For instance, in connection with certain crimes, with some countries we have much longer lists of offences than that contained in the act. So we can adjust, depending on the circumstances of each country, and see how far we can go in determining what should be extraditable.

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Même s'il n'existe pas d'accord?

L'honorable M. Basford: Oui, sans accord.

Le sénateur Flynn: Si un accord n'est pas conforme aux dispositions de la loi, que se produit-il? L'accord prévaut-il?

L'honorable M. Basford: Oui, la loi prévoit certaines mesures qui l'emportent sur les accords.

Le sénateur Flynn: Elles passent outre?

L'honorable M. Basford: Oui.

Le sénateur Flynn: Comme peuvent-elles passer outre à un accord quand il n'y a pas de loi?

L'honorable M. Basford: Non, la loi accorde au gouvernement une certaine autorité pour négocier des accords.

Le sénateur Flynn: Pour négocier des accords, mais, nous les avons déjà.

L'honorable M. Basford: Oui.

Le sénateur Flynn: Certains de ces accords ont-ils été renégocié dernièrement?

L'honorable M. Basford: Oui; nous venons de conclure un nouvel accord avec la France.

Le sénateur Flynn: Et cette accord est-il en général conforme aux dispositions du présent bill?

L'honorable M. Basford: Oui.

Le sénateur Flynn: Je dis cela parce que je connais un cas où il a été extrêmement difficile d'obtenir une ordonnance d'extradition, en vertu de l'actuel accord avec la France. De toute manière, je ne suis pas convaincu qu'un accord est différent de la loi ni que la loi doit supplanter un accord.

L'honorable M. Basford: Je vais demander à M. Landry, qui a négocié l'accord avec la France, de nous donner des précisions.

Monsieur Landry, le sénateur Flynn se demande si un accord peut l'emporter—

Le sénateur Flynn: Non, la loi ne peut pas l'emporter sur les clauses d'un accord.

M. L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint (droit pénal), ministère de la Justice: la loi fournit un certain cadre, dans lequel nous devons nous occuper des requêtes en extradition. Par exemple, en matière des règles de la preuve, notre loi précisera que les attestations devront être faites sous serment ou autrement et, à l'heure actuelle, nous les prorogeons pour couvrir les situations de certains pays. Dans l'accord et dans le cadre de notre loi, nous pouvons mutuellement ajuster certaines choses, parce que nous recherchons dans l'autre pays des avantages qui ne seront pas contraires à la loi. Toutefois, à certains égards, la Loi sur l'extradition permet une certaine flexibilité. Par exemple, en ce qui concerne certains crimes, nous avons avec certains pays une liste de délits beaucoup plus longue que celle qui est contenue dans la loi. Il en résulte que nous pouvons procéder à des ajustements, en fonction des circonstances de chaque pays, et voir jusqu'où nous pouvons aller en matière d'extradition.

[*Text*]

Senator Flynn: But if the treaty gives a shorter list of crimes, you could not request, for instance, France, the United Kingdom or any other country to extradite someone for a crime not mentioned in the treaty but mentioned in the act.

Mr. Landry: We have a list of crimes in our act.

Senator Flynn: I know; but if the list is not the same as in the treaty—

Senator McIlraith: It is less.

Mr. Landry: Normally, we go by the list in the treaty, but even then there is some flexibility in our act to go beyond that, and the same applies—

Senator Flynn: I agree, yes, that is the act. I agree, but if the other country says that under the treaty they are not bound to do more than that contained in the treaty, your are not entitled under the act to say they should do more and include a crime not mentioned in the treaty.

Mr. Landry: But if there comes a stage with France—for instance, there may have been a possibility to extradite for everything, but, of course, countries do not wish to look at extradition for just any tiny violation; it is too costly.

Senator Flynn: I agree with that; I understand that.

Mr. Landry: I believe that recently there were even amendments in the recently enacted treaty with the United States to add further offences. Once we have negotiated a treaty with a country, it becomes rather easy to add other crimes to the schedule as matters develop. There is also a greater realization today of the importance of certain offences. One that has not been mentioned may be tax evasion, for instance. As countries go looking at tax evasion they may decide that they will give assistance to another country in investigating the matter.

Senator Flynn: With respect, my case in point is, for instance, with respect to that offence: If tax evasion is not mentioned in the treaty, we cannot ask France to return someone who has committed an offence under our tax laws.

Mr. Landry: No.

Senator Flynn: That is the point I wish to make.

Mr. Landry: Having the arrangement, we may very quickly, in a minimum period of time, if both countries are agreeable, add that crime to the list contained in the treaty.

Senator Flynn: But if we were to add that crime to our law, would France ask us to extradite someone who has committed that offence in France? I mean, is it reciprocal, or by saying that do we go further than the terms of our treaty?

Mr. Landry: In our law we give a set of offences which provides that they will be extraditable when we have a treaty.

Senator Flynn: Did you say, "when we have a treaty"?

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Mais si un traité comporte une liste plus courte de crimes, vous ne pourriez pas demander par exemple à la France, au Royaume-Uni ou à un autre pays d'extrader une personne pour un crime qui n'est pas mentionné dans le traité mais qui l'est dans la loi.

M. Landry: Nous avons une liste des crimes dans notre loi.

Le sénateur Flynn: Je le sais, mais si la liste n'est pas la même que dans le traité—

Le sénateur McIlraith: Elle est moins longue.

M. Landry: Normalement, nous devons nous conformer à la liste qui figure dans le traité mais, même dans ce cas, il y a une certaine flexibilité dans notre loi qui nous permet d'aller plus loin et le même principe s'appllique . . .

Le sénateur Flynn: Oui, je suis d'acord, cela est la loi. Toutefois, si l'autre pays déclare qu'en vertu du traité il n'est pas obligé de respecter des clauses qui n'y sont pas contenues, aux termes de la loi vous ne pouvez pas dire qu'il devrait le faire, et inclure un crime qui n'est pas mentionné dans le traité.

M. Landry: Mais on peut en arriver à un stade, avec la France par exemple, où il peut y avoir possibilité de procéder à l'extradition pour n'importe quoi. Toutefois, les pays ne veulent pas envisager l'extradition pour un délit mineur parce qu'elle est trop onéreuse.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord et je comprends.

M. Landry: Je crois, qu'il y a eu récemment des amendements qui ont été apportés à un traité récemment passé avec les États-Unis en vue d'ajouter des délits. Une fois que nous avons négocié un traité avec un pays, il devient facile d'ajouter d'autres crimes au programme au fur et à mesure que les choses prennent de l'ampleur. De nos jours on a aussi tendance à se rendre davantage compte de l'importance de certains délits. Par exemple, l'un d'entre-eux qui n'a pas été mentionné peut être l'évasion fiscale. Quand les pays examinent cette question, ils peuvent décider qu'ils accorderont leur aide à un autre pays pour enquêter à ce sujet.

Le sénateur Flynn: En ce qui concerne la question dont je veux discuter; relativement à ce délit par exemple: si l'évasion fiscale n'est pas mentionnée dans le traité nous ne pouvons pas demander à la France d'extrader quelqu'un qui a commis un délit en vertu de nos lois sur les impôts.

M. Landry: Non.

Le sénateur Flynn: C'était ce que je voulais préciser.

M. Landry: En ayant un traité, si les deux pays sont d'accord, nous pourrions très rapidement, et dans un délai minimum, ajouter ce crime à la liste contenue dans le traité.

Le sénateur Flynn: Mais si nous devions ajouter ce crime à notre loi, la France nous demanderait-elle d'extrader une personne qui a commis ce délit en France? Je veux dire, y a-t-il réciprocité ou bien dépassons nous les clauses de notre traité?

M. Landry: Dans notre loi nous donnons une série de délits qui prévoient l'extradition lorsque nous avons un traité.

Le sénateur Flynn: Avez-vous dit «lorsque nous avons un traité»?

[*Text*]

Mr. Landry: In the Extradition Act the offences in the annexe would apply in cases in which we have a treaty, primarily. However, we normally go beyond that. We could add to the list in our law; if there is a question of reciprocity with the other country, that would automatically apply.

Senator Flynn: That is the point I wish to make. If they do not add to the list, we do not have to go by the list in the bill.

The Chairman: Your point, Senator Flynn, is that where there is a difference between the act and the treaty, the treaty prevails.

Senator Flynn: That was my point.

The Chairman: That is also my opinion.

Hon. Mr. Basford: I would like my answer to be understood. We cannot negotiate a treaty that is contrary to the provisions laid down in law.

Senator McIlraith: I would like to seek further clarification on that point. When the list contained in the act is wider than that contained in the treaty, it is technically possible for us to order the surrender of someone from Canada, or return from Canada to the other country someone for one of the offences contained in our schedule but which is not in the treaty.

Mr. Landry: The question is if the list in our legislation is wider than that contained in the treaty?

Senator McIlraith: If that is the case.

Mr. Landry: If that were so, before we would agree to follow a request, we would wish to ensure that the country seeking extradition would also grant us similar requests for similar crimes. If they are not provided for in our treaty with that country, we would tell them, fine, we may be ready and, because of our law, able to provide for those additional offences if they happen, but we would request that country also to grant us extradition for similar crimes.

Senator McIlraith: That is what is done administratively. I am speaking now as to whether you have the legal authority to order the surrender of a person charged with an offence that is not an offence listed under the treaty, but is an offence listed in the schedule to the act?

Hon. Mr. Basford: Yes.

Senator McIlraith: If you so wish; as I read the act, you can, theoretically.

Hon. Mr. Basford: Yes.

Senator Flynn: Without changing the treaty?

Senator McIlraith: Yes; we could, without changing the treaty.

Hon. Mr. Basford: Yes; administratively we would ask for reciprocity.

Senator McIlraith: Yes; that is my understanding.

[*Traduction*]

M. Landry: Dans la Loi sur l'extradition, les délits qui figurent dans l'annexe s'appliqueraient principalement aux cas prévus par un traité. Toutefois, nous allons plus loin d'ordinaire. Nous pourrions compléter la liste dans notre loi et, s'il y a une question de réciprocité avec l'autre pays, les dispositions s'appliqueraient automatiquement.

Le sénateur Flynn: C'est là où je voulais en venir. S'ils n'ajoutent rien à la liste, nous n'avons pas à respecter celle du bill.

Le président: Vous voulez dire, sénateur Flynn, que s'il y a une contradiction entre la loi et le traité, c'est le traité qui prévaut.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

Le président: Oui, c'est également mon avis.

M. Basford: Je voudrais que l'on comprenne ma réponse. Nous ne pouvons pas négocier un traité qui soit contraire aux dispositions contenues dans la loi.

Le sénateur McIlraith: Je voudrais des précisions sur ce point. Si la liste qui figure dans la loi est plus longue que celle qui figure dans le traité, nous pouvons, sur le plan technique, ordonner la restitution d'un citoyen canadien ou expulser un autre citoyen du Canada en raison de l'une des infractions figurant dans notre annexe et non dans le traité.

M. Landry: La question porte sur le fait que la liste qui figure dans notre loi est par exemple plus longue que celle qui figure dans le traité?

Le sénateur McIlraith: C'est exact.

M. Landry: Dans ce cas, avant de donner suite à une demande, nous devrions nous assurer que le pays qui demande l'extradition accèderait également à une demande réciproque Canadienne pour des crimes analogues. S'il s'agit d'infractions qui ne sont pas prévues dans le traité que nous avons conclu avec le pays en question, nous pouvons répondre que nous sommes prêts, le cas échéant, à ajouter une disposition concernant cette infraction, mais que nous voudrions également que ce pays nous accorde l'extradition pour des crimes analogues.

Le sénateur McIlraith: C'est ce qui se fait sur le plan administratif; il s'agit maintenant de savoir si vous avez le droit d'ordonner l'extradition d'une personne accusée d'un délit qui ne figure pas dans le traité, mais qui figure dans l'annexe de la loi.

M. Basford: Oui.

Le sénateur McIlraith: Si on veut en principe, on peut le faire d'après le libellé de la loi.

M. Basford: Oui.

Le sénateur Flynn: Sans changer le traité?

Le sénateur McIlraith: Oui, nous pouvons le faire sans changer le traité.

M. Basford: Oui, du point de vue administratif, nous pouvons demander les mêmes faveurs.

Le sénateur McIlraith: Oui; c'est ce que j'ai cru comprendre.

[*Text*]

Senator Flynn: It would mean a change in the treaty.

Hon. Mr. Basford: Yes; it would probably be formalized by an amendment to the treaty.

Senator Flynn: Would that be retroactive to the date of commission of the crime?

Hon. Mr. Basford: As I recall the law, it applies to crimes committed before the act, yes, so it is retroactive in that way.

Senator McIlraith: The simple answer is that for all those offences listed in the schedule to the act Canada can order the surrender of persons to other countries with whom we have a treaty.

Hon. Mr. Basford: Yes; and with countries with which we do not have a treaty.

Senator Laird: What is your authority for that? Is it provided in this legislation?

Senator Macdonald: It is contained in clause 29. If there are no extradition arrangements it can be done; the minister may do it.

Hon. Mr. Basford: It is not contained in this bill; it is section 3 of the Extradition Act, which is not before you.

Senator Flynn: Even if we did not get the assurance that they would include the same crime in their list covered by extradition?

Hon. Mr. Basford: That is the administrative arrangement we make, but section 3 of the Extradition Act, which is not in this bill and which we do not have before us, would allow us to extradite for offences listed in the schedule, and we would administratively ask for reciprocal arrangements, but legally we do not have to ask for that. The basis for that is that we are declaring in our law the kind of offences that parliament is ready to say to a minister they will allow people to be extradited for.

Senator Laird: I am rather puzzled by that answer because I never knew that was possible.

The Chairman: I think it is.

Senator Laird: Section 3 of the Extradition Act?

The Chairman: Perhaps Mr. Basford has a copy of the Extradition Act with him.

Hon. Mr. Basford: Unfortunately, I do not, and I find it hard to understand.

Mr. Ewaschuk: As I understand it, we cannot extradite if the offence is not within the schedule of crimes approved by Parliament, but many treaties do not have all the offences that we have listed. So you can have a special arrangement. There is a residual clause in most treaties dealing with other offences, not named, which allow special negotiations as long as the offences are still within our schedule. So there may be a schedule to the treaty which is less than the schedule to the act, but we cannot extradite if it is not at least in the act. If it

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Cela veut dire qu'il y aurait un changement en ce qui touche le traité.

L'honorable M. Basford: Oui; Cela entraînerait probablement une modification officielle du traité.

Le sénateur Flynn: Y aurait-il un effet rétroactif jusqu'à la date où le crime a été commis?

L'honorable M. Basford: autant que je me souvienne, la loi s'applique aux crimes commis avant son adoption; c'est rétroactif en ce sens.

Le sénateur McIlraith: La réponse est simplement la suivante: pour toutes les infractions mentionnées dans l'annexe de la loi, le Canada peut ordonner le restitution d'un citoyen à un pays avec lequel il a conclu un traité.

L'honorable M. Basford: Oui; et cela s'applique aussi aux pays avec qui il n'a pas signé de traité.

Le sénateur Laird: Qu'est-ce qui vous autorise à agir ainsi? Est-ce prévu dans la loi?

Le sénateur Macdonald: Cette mesure est prévue à l'article 29. S'il n'y a pas de convention concernant l'extradition; le ministre peut agir tout de même.

L'honorable M. Basford: Ce n'est pas écrit dans le projet de loi; il s'agit de l'article 3 de la Loi sur l'extradition, que vous n'avez pas à étudier.

Le sénateur Flynn: Le ministre peut agir ainsi même si nous n'avons pas l'assurance que le pays en question va ajouter le crime en cause à la liste qu'il a établi en matière d'extradition?

L'honorable M. Basford: Il s'agit d'un accord administratif; mais l'article 3 de la Loi sur l'extradition, qui ne figure pas dans ce projet de loi et que nous n'avons pas à étudier, nous autorise à exiger l'extradition relativement à des infractions qui figurent à l'annexe; nous pouvons, sur le plan administratif, demander la réciprocité, mais nous n'avons pas à le faire du point de vue légal. La raison en est que nous mentionnons dans notre loi le genre d'infractions pour lesquelles le Parlement autorise un ministre à demander l'extradition.

Le sénateur Laird: Je suis plutôt étonné, car je n'ai jamais cru que c'était possible.

Le président: Je pense que c'est possible.

Le sénateur Laird: L'article 3 de la Loi sur l'extradition?

Le président: M. Basford a peut-être une copie de la Loi sur l'extradition.

L'honorable M. Basford: Malheureusement non, et je trouve cela difficile à comprendre.

M. Ewaschuk: Si j'ai bien compris, nous ne pouvons pas demander l'extradition s'il s'agit d'une infraction qui ne figure pas dans la liste approuvée par le Parlement, mais toutes les infractions que nous avons mentionnées ne figurent pas dans bien des traités. On peut donc conclure un accord spécial. Il s'agit d'une clause résiduelle dans la plupart des traités concernant d'autres infractions non mentionnées, et qui permet d'entreprendre des négociations spéciales, tant que les infractions figurent à notre annexe: ainsi, un traité peut avoir une annexe

[*Text*]

is an offence which is not named within our act, then we just cannot extradite.

Senator Laird: I would go along with that, but what about this residual clause?

Mr. Ewaschuk: But it is residual only in the sense that if in the treaty there are only ten offences—and let us say it is a treaty between Canada and France—and there comes a time when there is an offence committed by a French national and he has fled here, and it is within our expanded list that parliament has approved, we can in fact by special negotiation return him to France, but the offence is still within the list that Parliament has approved.

Senator McIlraith: There is even another section in Part II of the Extradition Act dealing with "Extradition Irrespective of a Treaty", and I shall read it and put it on the record.

> 37.(1) Where no extradition arrangement exists between Her Majesty and a foreign state, or where an extradition arrangement, extending to Canada, exists between Her Majesty and a foreign state, but does not include the crimes mentioned in Schedule III, it is nevertheless lawful for the Minister of Justice to issue his warrant for the surrender to such foreign state of any fugitive offender from that foreign state charged with or convicted of any of the crimes mentioned in Schedule III.

The Chairman: But that is being amended by clause 29 of the bill.

Senator McIlraith: Then that is where we should be.

Hon. Mr. Basford: The question that Senator Laird asked was somewhat different. So that we may be clear on this point, if there is no treaty we can, under section 37(1)—clause 29 of this bill—extradite by special arrangement anyone charged with any of the offences in Schedule I. If it is a country where we have a treaty—and this is Senator Laird's question— that does not cover all of the offences in Schedule I, we nevertheless can extradite for any of the offences in Schedule I by special arrangement, in effect, by addition to the treaty. Now, administratively, we ask for reciprocity, but we need not ask for reciprocity.

Senator Laird: That is the point; we need not ask for it.

Hon. Mr. Basford: That is right. For example, one of the modern offences is income tax evasion. There are a good many countries that will not extradite for revenue offences. They are not covered in old treaties, and so they will not extradite people for revenue offences or income tax evasion. We are saying that we are ready to extradite and we are ready to deliver for income tax evasion. Administratively, we would ask for reciprocity—we want our tax evaders who are in their country back again—but we need not ask for it.

[*Traduction*]

qui est moins longue que celle de la Loi, mais nous ne pouvons pas demander l'extradition, si l'infraction ne figure même pas dans la loi.

Le sénateur Laird: Je suis d'accord, mais que devient la clause résiduelle?

M. Ewaschuk: Elle est résiduelle, uniquement en ce sens que, si un traité mentionne seulement dix infractions, prenons par exemple un traité entre le Canada et la France, et supposons qu'un ressortissant français ait commis une infraction, nous pouvons, d'après la liste approuvée par le Parlement, entamer des négociations spéciales et le renvoyer en France; de toute façon, il s'agit d'une infraction qui figure à la liste approuvée par le Parlement.

Le sénateur McIlraith: Il y a un article dans la Partie II de la Loi sur l'extradition intitulé: «Extradition sans traité». Je vais le lire et le faire inscrire au procès-verbal.

> 37. (1) Lorsqu'il n'existe pas de convention d'extradition entre Sa Majesté et un État étranger, ou lorsqu'une convention, s'étendant au Canada, existe entre Sa Majesté et un État étranger, mais ne comprend pas les crimes mentionnés dans l'annexe III, le ministre de la Justice peut quand même légalement lancer son mandat afin de livrer à cet État étranger tout criminel fugitif de cet État étranger, accusé ou convaincu des crimes mentionnés dans l'annexe III

Le président: Mais cette disposition est modifiée par l'article 29 du projet de loi.

Le sénateur McIlraith: Dans ces conditions, c'est l'article que nous devrions étudier.

L'honorable M. Basford: La question que le sénateur Laird a posée était un peu différente. Afin qu'il n'y ait aucun malentendu sur ce point, si aucun traité n'a été conclu, nous pouvons aux termes de l'article 37(1), l'article 29 du bill, et en vertu d'une entente spéciale, procéder à l'extradition de toute personne accusée de l'un quelconque des délits mentionnés à l'annexe I. S'il s'agit d'un pays avec lequel nous avons conclu un traité, et c'est la question posée par le sénateur Laird, cette disposition ne s'applique pas à tous ces délits; néanmoins, en vertu d'une entente spéciale et en ajoutant une clause au traité, nous pouvons procéder à l'extradition de tout fugitif accusé des délits mentionnés à l'annexe 1. Or, administrativement, nous demandons la réciprocité, mais ce n'est pas nécessaire.

Le sénateur Laird: C'est ce dont il s'agit, nous n'avons pas besoin d'en faire la demande.

L'honorable M. Basford: C'est exact. Par exemple, la fraude fiscale est un des délits de l'époque actuelle. Il y a un grand nombre de pays qui ne procéderont pas à une extradition pour cela. Les délits n'étant pas prévus dans les anciens traités, ils ne procéderont pas à l'extradition des particuliers accusés de fraude fiscale. Quand à nous, nous sommes disposés à procéder à l'extradition et à livrer les fugitifs qui ont commis des délits de fraude fiscale. Administrativement, nous demanderions la réciprocité que nous voulons qu'on nous livre les Canadiens accusés de fraude fiscale qui se trouvent dans d'autres pays mais nous n'avons pas besoin de le demander.

[*Text*]

Senator Laird: I can understand the administrative angle all right, but I was trying to pin it down to the law.

Hon. Mr. Basford: But the law is quite clear.

Senator Macdonald: Under section 17 of the old act does a judge not have more discretion than he has under the new act?

Hon. Mr. Basford: You are referring to which clause in the new act?

Senator Macdonald: There is not such a clause in the bill. The old act says:

> 17. Whenever it is made to appear to the court that by reason of the trivial nature of the case, or by reason of the application for the return of a fugitive not being made in good faith, in the interests of justice—

the judge has the authority to refuse. There does not seem to be any such clause in the new act.

Hon. Mr. Basford: It has been replaced with some different concepts.

Mr. Ewaschuk: Previously, under the old act, and as a crown attorney once upon a time I dealt with that act, before it was changed in England in 1967, it only bad to be an offence in the Commonwealth country from which the accused came; it did not have to be an offence in Canada. Therefore, as long as it was an offence in the requesting country and was punishable by one year or more with hard labour, the offender was to be surrendered to the other country. It could be that in the other Commonwealth countries that offence, when considered with Canadian eyes, was a very trivial offence, and there was to be some residual discretion. Now, however, where it has to be a crime in Canada punishable with more than one year, thesafeguards of the political character of the crime, race, religion, sex and other safeguards, it was deemed that this provision was not really necessary because if it is punishable in Canada as well as in the other country by more than one year in prison it was considered *per se* not to be a trivial offence.

Senator Macdonald: Does a judge have any special discretion under the new act? It has to go to the minister before a person can be given up.

Hon. Mr. Basford: That is right. The judge has no discretion in the sense you are using it, but, obviously, as a trier of the facts, he has the discretion as to whether or not a *prima facie* case has been made, which is the judicial aspect of the hearing. The discretion to be used is a ministerial one and not a judicial one.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Flynn: I should like to thank the minister for appearing before us today, and say that it has always been a pleasure to have him as a witness before Senate committees.

[*Traduction*]

Le sénateur Laird: Je saisis l'aspect administratif de la question, mais j'essayais de la rattacher à la loi.

L'honorable M. Basford: La loi est très claire.

Le sénateur Macdonald: Aux termes de l'article 17 de l'ancienne loi, un juge n'a-t-il pas un plus grand pouvoir discrétionnaire que dans le cadre de la nouvelle loi?

L'honorable M. Basford: A quel article de la nouvelle loi faites-vous allusion?

Le sénateur Macdonald: Il n'y a rien à ce sujet dans le projet de loi. Il est stipulé dans l'ancienne loi:

> 17. Lorsqu'il est démontré à la cour que, en raison du peu d'importance de l'affaire, ou en raison de ce que la demande en vue du renvoi d'un fugitif n'a pas été faite de bonne foi dans l'intérêt de la justice.

Le juge a le pouvoir de refuser. La nouvelle loi ne semble pas renfermer un tel article.

L'honorable M. Basford: Il a été remplacé par des principes différents.

M. Ewaschuk: Antérieurement, aux termes de l'ancienne loi, alors que j'étais avocat de la Couronne, il m'est arrivé d'appliquer cette loi, avant qu'elle soit modifiée en Angleterre en 1967, mais il devait s'agir seulement d'un délit commis dans un pays membre du Commonwealth dont l'accusé était originaire. Il ne s'agissait pas obligatoirement d'un délit commis au Canada. Par conséquent, aussi longtemps qu'il s'agissait d'un délit commis dans le pays demandant l'extradition et punissable d'un an de travaux forcés ou davantage, dans ces conditions, le délinquant devait être livré à l'autre pays. Il se peut que ce délit commis dans d'autres pays du Commonwealth était considéré par les Canadiens comme peu important, et par conséquent un certain pouvoir discrétionnaire pouvait être exercé. Toutefois, lorsqu'il doit s'agir d'un délit commis au Canada et punissable d'une peine de plus d'un an, s'accompagnant de circonstances particulières comme le caractère politique du délit, la race, la religion, le sexe, on a jugé que cette disposition n'était pas réellement nécessaire, parce que si le délit est punissable au Canada et dans l'autre pays d'une peine de plus d'un an d'emprisonnement, c'est qu'en soi on le considérait comme un délit suffisamment important.

Le sénateur Macdonald: Un pouvoir discrétionnaire spécial est-il conféré à un juge dans le cadre de la nouvelle Loi? Le Ministre doit intervenir avant qu'un fugitif puisse être livré.

L'honorable M. Basford: C'est exact. Le juge n'a aucun pouvoir discrétionnaire au sens où vous l'entendez, mais évidemment comme il doit se prononcer en fonction des faits, il possède un pouvoir discrétionnaire pour décider si un cas de présomption légale a été établi ou non, ce qui constitue précisément l'aspect judiciaire de l'audition. C'est un pouvoir discrétionnaire ministériel qui intervient et non un pouvoir discrétionnaire judiciaire.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser?

Le sénateur Flynn: Je voudrais remercier le ministre d'avoir accepté de comparaître devant nous aujourd'hui, et lui dire que nous sommes toujours heureux de l'avoir comme témoin

[*Text*]

Since he has decided not to seek re-election, I would suggest that, in the next Parliament, he be a member of the Senate.

Hon. Mr. Basford: Well, I wanted to appear, senator, because it may be my last opportunity of appearing before a Senate committee. If you wish to pass your comments on to the Prime Minister, you, of course, are free to do so.

Senator McIlraith: We would welcome you on the other side of the table the next time you are here.

The Chairman: Are there any amendments proposed?

Senator Flynn: We would not dare.

The Chairman: If there are no amendments, would a senator move that I report the bill without amendment?

Senator McIlraith: I do not wish to be the one to make the motion, because of my remarks on clause 17, but I take it there is no disposition to amend that clause.

The Chairman: Senator Macdonald has indicated that he will move that the bill be reported without amendment.

Senator Macdonald: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I am reminded by our Law Clerk that this committee has not passed a resolution with respect to the printing of the proceedings. Instead of having to do so at each hearing, would a senator move now that 1,000 copies of the day-to-day proceedings of this committee be printed during this session, unless the committee, by resolution, otherwise orders?

Senator Flynn: I thought that was covered in the Rules of the Senate.

Senator Langlois: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The committee proceeded to the consideration of other business.

[*Traduction*]

devant les comités sénatoriaux. Puisqu'il a décidé de ne pas chercher à être réélu, il serait bon qu'à la prochaine législature, il devienne sénateur.

L'honorable M. Basford: Sénateur, je voulais comparaître devant vous, parce que c'est peut-être la dernière occasion qui m'est offerte de comparaître devant un Comité sénatorial. Si vous désirez transmettre vos remarques au Premier ministre, bien entendu, vous êtes libre de le faire.

Le sénateur McIlraith: Nous vous accueillerons de l'autre côté de la table la prochaine fois que vous viendrez ici.

Le président: Proposez-vous des modifications?

Le sénateur Flynn: Nous n'oserions pas.

Le président: Si vous n'avez pas de modification à proposer, un sénateur proposera-t-il que je fasse rapport du bill sans modification?

Le sénateur McIlraith: Je ne voudrais pas proposer la motion, à cause de mes remarques au sujet de l'article 17, mais je me rends compte qu'il n'y a pas de disposition pour modifier cet article.

Le président: Le sénateur Macdonald a indiqué qu'il proposera de faire rapport du bill sans modification.

Le sénateur Macdonald: Je le propose.

Des voix: Adopté.

Le président: Notre secrétaire légiste me rappelle que notre Comité n'a pas adopté une résolution au sujet de l'impression du compte rendu des délibérations. Afin d'éviter d'être obligé de le faire à chaque séance, un sénateur proposera-t-il maintenant que 1,000 copies des délibérations quotidiennes de notre Comité soient imprimées au cours de la présente session, à moins que le Comité, en vertu d'une résolution, n'en décide autrement?

Le sénateur Flynn: Je pensais que c'était prévu dans le Règlement du Sénat.

Le sénateur Langlois: Je le propose.

Des voix: D'accord.

Le Comité passe à l'examen d'autres sujets.

[Text]

Since he has decided not to seek re-election, I would suggest that, in the next Parliament, he be a member of the Senate.

Hon. Mr. Bonford: Well, I wanted to appear, senator, because it may be my last opportunity of appearing before a Senate committee. If you wish to pass your comments on to the Prime Minister, you, of course, are free to do so.

Senator McIlraith: We would welcome you on the other side of the table the next time you are here.

The Chairman: Are there any amendments proposed?

Senator Flynn: We would not do so.

The Chairman: If there are no amendments, would a senator move that I report the bill without amendment?

Senator McIlraith: I do not wish to be the one to move the motion, because of my remarks on clause 17, but I take it there is no disposition to amend that clause.

The Chairman: Senator Macdonald has indicated that he will move that the bill be reported without amendment.

Senator Macdonald: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I am reminded by our Law Clerk that this committee has not passed a resolution with respect to the printing of the proceedings. Instead of having to do so at each hearing, would a senator move now that 1,000 copies of the day-to-day proceedings of this committee be printed during this session, unless the committee, by resolution, otherwise orders?

Senator Flynn: I thought that was covered in the Rules of the Senate.

Senator Langlois: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The committee proceeded to the consideration of other business.

[Traduction]

devant les comités sénatoriaux. Puisqu'il a décidé de ne pas chercher à être réélu, il serait bon qu'à la prochaine législature, il devienne sénateur.

L'honorable M. Bonford: Sénateur, je voulais comparaître devant vous, parce que c'est peut-être la dernière occasion qui m'est offerte de comparaître devant un Comité sénatorial. Si vous désirez transmettre vos remarques au Premier ministre, bien entendu, vous êtes libre de le faire.

Le sénateur McIlraith: Nous vous accueillerons de l'autre côté de la table la prochaine fois que vous viendrez ici.

Le président: Proposez-vous des modifications?

Le sénateur Flynn: Nous n'avons pas.

Le président: Si vous n'avez pas de modification à proposer, un sénateur proposera-t-il que je fasse rapport du bill sans modification?

Le sénateur McIlraith: Je ne voudrais pas proposer la motion, à cause de mes remarques au sujet de l'article 17, mais je me rends compte qu'il n'y a pas de disposition pour modifier cet article.

Le président: Le sénateur Macdonald a indiqué qu'il proposera de faire rapport du bill sans modification.

Le sénateur Macdonald: Je le propose.

Des voix: Adopté.

Le président: Notre conseiller légiste me rappelle que notre Comité n'a pas adopté une résolution au sujet de l'impression du compte rendu des séances. Au lieu d'avoir à être obligé de le faire à chaque séance, un sénateur proposera-t-il maintenant que 1,000 copies des délibérations quotidiennes de notre Comité soient imprimées au cours de la présente session, à moins que le Comité, en vertu d'une résolution, n'en décide autrement?

Le sénateur Flynn: Je pensais que c'était prévu dans le Règlement du Sénat.

Le sénateur Langlois: Je le propose.

Des voix: D'accord.

Le Comité passe à l'examen d'autres sujets.

Thirteenth Parliament, 1977-78

Treizième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Legal Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 21, 1978

Issue No. 5

Second and final proceedings on the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts consequent to 1970"

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité législatif permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Le mardi 21 février 1978

Fascicule n° 5

Second et dernier fascicule concernant le document intitulé: "Propositions à corriger certaines anomalies et incompatibilités, archaïsmes, erreurs et certaines erreurs relevant d'un caractère non controversé et simple dans les Statuts revisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures: avant-projets"

REPORT OF THE COMMITTEE

APPEARING—COMPARAIT

The Honourable Ron Basford, P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada

L'honorable Ron Basford, C.P., c.r., ministre de la Justice et procureur général du Canada

WITNESSES—TÉMOINS

(See back cover)

(Voir à l'endos)

From the Department of Justice:

Mr. R. G. Bawden, Director, Criminal Law Amendment Section;

Mr. L.-P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law)

Du ministère de la Justice:

M. R. G. Bawden, directeur, Section des modifications au droit pénal;

M. L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint (Droit pénal)

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Ron Basford P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada

L'honorable Ron Basford, C.P., c.r., ministre de la Justice et procureur général du Canada

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. E. G. Ewaschuk, Director, Criminal Law Amendment Section;

Mr. L.-P. Landry, Q.C., Assistant Deputy Attorney General (Criminal Law)

Du Ministère de la Justice:

Me E. G. Ewaschuk, directeur, Section des modifications au droit pénal;

Me L.-P. Landry, c.r., sous-procureur général adjoint (Droit pénal)

Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, February 21, 1978

Le mardi 21 février 1978

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Second and final proceedings on the document intituled:
"Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970"

Second et dernier fascicule sur le document intitulé:
«Loi visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts revisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures: avant-projet»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

26181—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Lionel Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Macdonald (*Cape Breton*)
Buckwold	McGrand
Croll	McIlraith
Eudes	Neiman
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker
Lang	
Langlois	

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Lionel Langlois

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macdonald (*Cap-Breton*)
Buckwold	McGrand
Croll	McIlraith
Eudes	Neiman
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker
Lang	
Langlois	

**Membres d'office*

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, February 2, 1978:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Perrault, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the document entitled "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970", tabled in the Senate this day, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 2 février 1978:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Perrault, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le document intitulé «Loi visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts revisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures», déposé au Sénat aujourd'hui, soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise au voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 21, 1978
(7)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:00 p.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Asselin, Eudes, Flynn, Goldenberg, Laird, Langlois and McIlraith. (7)

Present, but not of the Committee: The Honourable Senator Bell.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Witnesses:

The Honourable Lucien Cardin, P.C., Chairman, Tax Review Board;

Mrs. Ginette Williams, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice.

The Committee continued its examination of the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970".

The Chairman of the Tax Review Board made a statement and both witnesses answered questions.

The Committee examined a revised version of clause 21 on page 15 of the document and, after discussion, agreed to further amend the revised version. The Honourable Senator Flynn then moved that clause 21 of the document be deleted and that the version finally agreed upon at this meeting be substituted therefor. The motion carried.

On motion duly put, it was Resolved to Report the document incorporating the additions agreed upon at the Committee's meeting of February 16, 1978 and the substitution agreed upon at this day's meeting.

At 3:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 FÉVRIER 1978
(7)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

Présents: Les honorables sénateurs Asselin, Eudes, Flynn, Goldenberg, Laird, Langlois et McIlraith. (7)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Bell.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

Témoins:

L'honorable Lucien Cardin, C.P. président, Commission de révision de l'impôt;

Mme Ginette Williams, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice.

Le Comité poursuit son examen du document intitulé: «Loi visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures».

Le président de la Commission de révision de l'impôt fait une déclaration et les deux témoins répondent aux questions.

Le comité examine une version révisée de l'article 21, à la page 15 du document et, après discussion, convient de modifier à nouveau la version révisée. L'honorable sénateur Flynn propose que l'on supprime l'article 21 du document et qu'on le remplace par la version adoptée définitivement lors de cette séance. La motion est adoptée.

Sur motion, mise aux voix, il est décidé de faire rapport du document renfermant les ajouts adoptés à la séance du Comité du 16 février 1978 et de la substitution adoptée à la séance d'aujourd'hui.

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 21, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred the document entitled "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms, errors and other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970", tabled in the Senate on Thursday, February 2, 1978, has in obedience to the Order of Reference of that date, examined the said document and now reports the same with the recommendation that the document be amended by adding thereto the following:

1. *Canadian Human Rights Act:*

"The definition "appropriate Minister" in section 49 of the *Canadian Human Rights Act* is repealed and the following substituted therefor:

"appropriate Minister", in relation to a government institution, means

(*a*) the member of the Queen's Privy Council for Canada presiding over that institution or through which that institution reports to Parliament, or

(*b*) where there is no member of the Queen's Privy Council for Canada as described in paragraph (*a*), the person designated by order in council pursuant to this paragraph and for the purposes of this Part to be the appropriate Minister for that institution;"

2. *Citizenship Act:*

"Subsection 20(2) of the *Citizenship Act* is repealed and the following substituted therefor:

"(2) Notwithstanding anything in this Act, but subject to the *Criminal Records Act*, a person shall not be granted citizenship under section 5 or subsection 10(1) or administered the oath of citizenship if

(*a*) during the three-year period immediately preceding the date of his application, or

(*b*) during the period between the date of his application and the date that he would otherwise be granted citizenship or administered the oath of citizenship

he has been convicted of an offence under subsection 28(1) or (2) or of an indictable offence under any Act of Parliament."

3. *Small Loans Act:*

"(1) The definition "loan" in section 2 of the *Small Loans Act* is repealed and the following substituted therefor:

" "loan" means a loan made by a money-lender of not more than fifteen hundred dollars and includes the consideration for a wage assignment; and if, after deducting all payments, whether on account of interest, expenses or principal, made by the borrower to the money-lender in respect of that loan at or about the same time as the loan

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 21 février 1978

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a déféré le document intitulé: «Loi visant à corriger certaines anomalies et incompatibilités, certains archaïsmes et certaines erreurs mineures et évidentes des Statuts revisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures: avant-projet», déposé au Sénat le jeudi 2 février 1978, a, conformément à l'ordre de renvoi de la même date, examiné ledit document et en fait maintenant rapport en recommandant qu'il soit modifié en y ajoutant ce qui suit:

1. *Loi canadienne sur les droits de la personne:*

«La définition de «ministre compétent» énoncée à l'article 49 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

«ministre compétent» désigne, à l'égard d'une institution gouvernementale,

a) le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui est à la tête de cette institution ou par l'intermédiaire duquel cette institution fait rapport au Parlement; ou

b) la personne qui, par décret, est désignée en vertu du présent alinéa et aux fins de la présente Partie être le ministre compétent de cette institution, s'il n'y a pas de membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada visé à l'alinéa *a*)»

2. *Loi sur la citoyenneté:*

«Le paragraphe 20(2) de la *Loi sur la citoyenneté* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(2) Nonobstant toute disposition de la présente loi, sous réserve cependant de la *Loi sur le casier judiciaire*, nul ne peut recevoir la citoyenneté en vertu de l'article 5 ou du paragraphe 10(1) ni se faire déférer le serment de citoyenneté si

a) au cours des trois années précédant la date de sa demande, ou

b) entre la date de sa demande et celle où la citoyenneté lui serait accordée ou le serment de citoyenneté déféré

il a été déclaré coupable d'une infraction au paragraphe 28(1) ou (2) ou d'un acte criminel prévu par une loi du Parlement.»

3. *Loi sur les petits prêts:*

«(1) La définition de «prêt» ou «emprunt» énoncée à l'article 2 de la *Loi sur les petits prêts* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

« «prêt» ou «emprunt» signifie un prêt ou un emprunt d'au plus quinze cents dollars consenti par un prêteur d'argent et comprend la contre-prestation d'une cession de salaire; et, si le montant retenu par l'emprunteur est de quinze cents dollars ou moins, déduction faite de tous paiements à valoir sur l'intérêt, les frais ou le principal versés,

is made, the amount retained by the borrower is fifteen hundred dollars or less, the transaction or transactions shall be deemed to have resulted in a loan of the amount so retained by the borrower notwithstanding that nominally a loan for a larger sum has been made;"

(2) Subsection (1) shall apply to all loans made on or after January 1, 1956.

Your Committee also recommends that the said document be amended by striking out clause 21 on page 15 and substituting the following:

"21. Section 3 of the *Tax Review Board Act* is amended by adding thereto, immediately after subsection (1) thereof, the following subsections:

"(1.1) A person is not eligible to continue to hold office as a member or the Board unless, within sixty days after he is appointed to hold office and thereafter while he holds office, he resides in the National Capital region described in the schedule to the *National Capital Act* or within forty kilometres thereof.

(1.2) Subsection (1.1) does not apply to a person who holds office as a member of the Board and who does not reside in the National Capital Region as described in subsection (1.1) prior to the coming into force of that subsection."

Respectfully submitted,

relativement à ce prêt, par l'emprunteur au prêteur d'argent en même temps ou à peu près en même temps que l'octroi du prêt, l'opération ou les opérations seront censées avoir abouti au prêt du montant ainsi retenu par l'emprunteur, bien que, nominalement, le prêt d'une plus forte somme ait été opéré:»

(2) Le paragraphe (1) s'applique à tout prêt consenti à partir du 1er janvier 1956.»

Votre Comité recommande également que l'on modifie ledit document en remplaçant l'article 21, page 15, par ce qui suit:

«21. L'article 3 de la *Loi sur la Commission de révision de l'impôt* est modifié par l'insertion, après le paragraphe (1), des paragraphes suivants:

«(1.1) Les membres de la Commission doivent, pour continuer d'y occuper leurs fonctions, dans les soixante jours suivant leur nomination et pendant toute la durée de leur mandat, résider dans la région de la Capitale nationale telle que définie à l'annexe de la *Loi sur la Capitale nationale*, ou dans un rayon de quarante kilomètres de cette dernière.

(1.2) Le paragraphe (1.1) ne s'applique pas aux membres de la Commission exerçant leurs fonctions qui ne résident pas dans la région de la Capitale nationale telle que définie au paragraphe (1.1) avant son entrée en vigueur.»

Respectueusement soumis,

Le président

H. CARL GOLDENBERG

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 21, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.00 p.m. to consider a proposal for a Miscellaneous Statute Law Amendment Bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: The committee will now revert to the proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Bill which we considered last week, at which time we withheld our approval on one proposal with respect to section 3 of the Tax Review Board Act.

Some members asked certain questions with respect to that proposal, and in that regard, the Honourable Lucien Cardin, Chairman, Tax Review Board, is appearing before the committee today. Accompanying the Hon. Mr. Cardin is Mrs. Ginette Williams, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice.

We have just heard the present Minister of Justice on another matter, and now we have a former Minister of Justice. I welcome you, Mr. Cardin.

The Honourable Lucien Cardin, Chairman, Tax Review Board: Mr. Chairman, honourable senators, may I say, first of all, that I appreciate the opportunity to appear before the committee and to speak to the proposed amendments with reference to the residency of members to be appointed to the Tax Review Board. I can imagine the reason why your committee has looked askance at this proposed amendment.

Immediately, I say that there is no way that I, or the Tax Review Board, would want to make this amendment a parochial affair. I am as anxious as all members of this committee to have the most knowledgeable and competent people in tax law as members of the Tax Review Board. I also realize that they are not all concentrated in and around Ottawa. There are excellent candidates for Tax Review Board membership living in other parts of this country. However, notwithstanding what I consider to be the necessity of having the best people on the board, I think it important that the board continue to function.

I am afraid that, if such a rule were not made it would be almost impossible to be able to administer the duties of the board if the members reside across Canada from Victoria to Newfoundland. There would be no cohesion, and we would then have to consider regionalization of the board, which, in my view, is not desirable.

The problem has arisen only within the past year or so. Prior to that time—even going back to the old Tax Appeal Board—there was no statutory requirement, other than for the chairman, that any of the members of the board reside in or around Ottawa. Both the Tax Review Board Act and the Income Tax Act are silent as to the residency of members of the Tax

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 février 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 heures pour étudier un avant-projet de loi correctif.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous étudierons maintenant l'avant-projet de loi correctif dont nous avons discuté la semaine dernière; nous n'avons alors pas donné notre approbation sur une des propositions relativement à l'article 3 de la Loi sur la Commission de révision de l'impôt.

Certains membres du Comité ont posé des questions sur cet avant-projet de loi et c'est pourquoi l'honorable Lucien Cardin, Président de la Commission a été invité à comparaître devant le Comité. M. Cardin est accompagné de Mme Ginette Williams, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice.

Nous avons déjà entendu aujourd'hui l'actuel ministre de la Justice sur un autre sujet, nous accueillons maintenant un ancien ministre de la Justice. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Cardin.

L'honorable Lucien Cardin, président, Commission de la révision de l'impôt: Monsieur le président, honorables sénateurs, permettez-moi d'abord de vous remercier de m'avoir donné l'occasion de m'adresser au Comité et de parler des modifications proposées quant au lieu de résidence des membres qui seront nommés à la Commission de révision de l'impôt. Je peux m'imaginer la raison pour laquelle votre Comité a regardé avec méfiance cette modification proposée.

Je vous signale tout de suite que je ne veux aucunement faire de cette modification, ou de la Commission de révision de l'impôt, une querelle de clocher. Je suis aussi impatient que tous les membres de ce Comité de voir les candidats les plus compétents et les plus qualifiés s'occuper des lois fiscales à titre de membres de la Commission de révision de l'impôt. Je reconnais également que ces personnes ne se trouvent pas seulement à Ottawa ou dans la région de la capitale. Des Canadiens résidant dans d'autres parties du pays sont d'excellents candidats pour la Commission de révision de l'impôt. Toutefois, outre le fait que j'estime que la Commission doit réunir les personnes les plus compétentes, je crois qu'il est important que la Commission continue son travail.

Je crains que si un règlement de cet ordre n'est pas adopté, il ne soit alors presque impossible pour la Commission de rempli son mandat puisque ses membres seront éparpillés aux quatre coins du Canada, de Victoria à Terre-Neuve. Il n'y aurait alors aucune cohésion et il nous faudrait songer à une régionalisation de la Commission qui, à mon avis, n'est pas souhaitable.

Le problème ne s'est posé que depuis environ une année. Auparavant, même à l'époque de l'ancienne Commission d'appel de l'impôt, aucun règlement officiel n'exigeait que les membres de la Commission demeurent dans la région d'Ottawa, sauf le président. La Loi sur la Commission de révision de l'impôt et la Loi de l'impôt sur le revenu ne comportent

[*Text*]

Review Board. However, over the years there has been an unwritten rule that members of the board would normally reside in or around Ottawa. To my knowledge, there has been no problem in that respect. Either the people chosen for appointment to the board were residents of the national capital area or were willing to relocate in the national capital area.

Approximately a year ago, however, an individual residing in Quebec City was appointed to the board. This individual is an excellent member of the board. At that time he asked whether or not it was necessary for him to relocate to Ottawa and was told that while the statute was silent on the matter, it was customary for members to reside in this area. At the outset, he was willing to relocate, but later decided he would not. This has caused some problems of administration inasmuch as the board is headquartered in Ottawa. All of the registry is in Ottawa, as is all of the support staff, and all cases listed for hearing are set down in Ottawa.

With additional telephone calls, and this particular member visiting from Quebec City occasionally, we have been able to manage. However, this particular member is an expert in the field of tax law, and we miss being able to discuss with him certain problems, either of law or of procedure. The situation is not as desirable as it could be.

At about the same time another member of the board retired. When I made my request to the Minister of Justice for a replacement, the whole question of residency came to my mind. I think the board can get along with one member not residing in Ottawa, but if seven members were to decide that they were going to reside elsewhere, we would be faced with such administrative problems that it would be almost impossible for the board to function under the present set-up.

I requested of the minister that some thought be given to making it a requirement of candidates for appointment to the Tax Review Board that they reside in the national capital area. If one member is free not to abide by that rule, then it would be impossible to refuse that privilege to any of the other candidates for appointment to the board.

That, in short, Mr. Chairman, is the rationale that led to the amendment that is before you.

Senator Laird: Mr. Cardin, as you may be aware, I was the one who started all this at our last meeting. How does the salary of a member of the Tax Review Board compare with that of a Supreme Court of Ontario judge and county court judges?

Hon. Mr. Cardin: There is an anomaly in respect of salaries on the Tax Review Board, that being that there is too great a margin between the salary paid to the chairman and that paid to the members. Members are now receiving, I believe, $38,500, which is lower than what would be paid to a federal or county court judge.

Senator Laird: That is what concerns me. I practised a good deal before your board in my day. I know that it is a travelling

[*Traduction*]

aucune disposition quant à la résidence des membres de la Commission de révision de l'impôt. Toutefois, au cours des années, selon une tradition, les membres de la Commission habitent normalement dans la région d'Ottawa. Je ne crois pas qu'il y ait eu de problème à cet égard. Soit que les personnes nommées à la Commission étaient déjà des résidants de la région de la capitale nationale, soit qu'ils consentaient à s'y établir.

Toutefois, il y a environ un an, un citoyen habitant la ville de Québec a été nommé à la Commission. Cette personne est un membre estimé de la Commission. A cette époque, il a demandé s'il lui était nécessaire de déménager à Ottawa et on lui a répondu que la coutume le voulait, même si la Loi ne l'exigeait pas. Au tout début, il a consenti au déménagement, mais plus tard, il s'est ravisé. Cette décision a causé quelques problèmes d'administration du fait que les bureaux de la Commission sont situés à Ottawa. Tous les dossiers et tout le personnel de soutien se trouvent à Ottawa et tous les appels sont entendus à Ottawa.

Grâce à des appels téléphoniques supplémentaires et aux visites occasionnelles de ce membre de Québec, nous avons pu nous tirer d'affaire. Toutefois, ce membre est spécialiste dans le domaine de la loi fiscale et nous regrettons de ne pas être en mesure de discuter avec lui de certains problèmes, qu'il s'agisse de loi ou de procédure. La situation n'est pas aussi souhaitable qu'on le voudrait.

Vers la même époque, un autre membre de la Commission a pris sa retraite. Lorsque j'ai demandé au ministre de la Justice de le remplacer, toute cette question de résidence m'est revenue à l'esprit. Je crois que la Commission peut se tirer d'affaire même si un de ses membres ne réside pas à Ottawa mais si sept membres décidaient qu'ils voudraient demeurer ailleurs, nous aurions des problèmes d'ordre administratif au point où il serait pratiquement impossible à la Commission de faire son travail, dans le cadre actuel.

J'ai demandé au ministre qu'il envisage l'imposition d'un règlement selon lequel la nomination à la Commission des révisions de l'impôt exigerait du candidat qu'il élise domicile dans la région de la capitale nationale. Si l'on accorde à un des membres la permission de passer outre à ce règlement, il est alors impossible de refuser ce privilège à un des autres candidats pouvant être nommé à la Commission.

Voilà en résumé, monsieur le président, la raison de la modification que vous étudiez.

Le sénateur Laird: Monsieur Cardin, si vous vous souvenez bien, c'est moi qui avais soulevé cette question au cours de notre dernière rencontre. Comment le traitement d'un membre de la Commission de révision de l'impôt se compare-t-il avec celui d'un juge de la Cour suprême de l'Ontario et d'un juge d'une cour de comté?

L'honorable M. Cardin: Sur cette question de traitement il y a des lacunes à la Commission de révision de l'impôt du fait qu'il existe un trop grand écart entre le traitement du président et celui des membres. Si mes renseignements sont exacts, les membres touchent maintenant $38,500, traitement inférieur à celui que toucherait un juge de la cour fédérale ou d'une cour de comté.

Le sénateur Laird: Voilà ce qui m'embête. Lorsque j'étais plus jeune, j'ai eu beaucoup à faire avec votre Commission. Je

[*Text*]

board. I admit that there would be administrative difficulties from your standpoint, as chairman, were members of the board to live where they chose. It is obviously easier administratively if they are all together. At the same time, however, a residency requirement such as that being proposed could very well discourage some excellent people from taking an appointment to the board.

At the last meeting I gave an example of this with which I was familiar. It was at a time when the salary was lower and there was difficulty in filling vacancies on the board. There was an excellent candidate for appointment to the board who was living in Halifax at that time, and the then Minister of Justice approached me in an effort to get him to take an appointment to the board. At my request he came to Ottawa. While here he compared the costs involved in taking the appointment, such as housing, and found that he had to turn it down for economic reasons.

What concerns me is whether a residency requirement such as is being proposed is going to discourage experts in the taxation field from taking appointment to the board, and we should bear in mind that these people are currently earning somewhat in excess of $38,000 a year.

Hon. Mr. Cardin: You are quite right, senator. There are many examples of potential candidates to the board who have refused for the very reasons you have set out. As you said, a tax lawyer today makes considerably more than $38,000 a year. The other factor, of course, in such refusals is the financial cost involved in relocating to Ottawa. Notwithstanding that the government defrays some of the expenses involved, it usually costs the candidate money.

I am not sure which of these two reasons is the more pertinent to the problem. The alternative you seem to suggest is that we decentralize the board and have a regionalized operation. That is an alternative which perhaps looks good at first glance, but there are certainly problems in that type of set-up.

Senator Laird: I agree.

Hon. Mr. Cardin: As the board is now set up, it would be impossible, in my view, to have it operate efficiently were the members allowed to take up residency where they chose throughout the country. In my view, it would be absolutely impossible to operate the board efficiently if all the members were spread across country.

Senator Laird: Yes.

Hon. Mr. Cardin: It is a problem. I do not know what the right solution to it is.

One thing I wanted to prevent was starting to spread the members of the board across the country without ever having stopped and taken a good look at which way the board should operate, either centrally or regionally.

[*Traduction*]

sais que c'est une Commission itinérante. Je reconnais que de votre point de vue de président, il y aurait beaucoup de difficultés d'ordre administratif si les membres de la Commission pouvaient vivre où ils le souhaitent. Du point de vue administratif, les choses vont plus rondement s'ils se trouvent au même endroit. Toutefois, une exigence quant au lieu de résidence comme celle que l'on propose pourrait très bien décourager des gens très compétents d'accepter une nomination à la Commission.

Lors de la dernière réunion, je vous ai cité en exemple le cas d'une personne que je connais très bien. Il s'agissait alors d'une époque où le traitement était inférieur et où il était difficile de pourvoir aux postes vacants à la Commission. Il y avait un excellent candidat pour un poste au sein de la Commission; il vivait à Halifax et le Ministre de la justice de l'époque m'avait demandé de le convaincre d'accepter le poste. A ma demande, il est venu à Ottawa, où il a comparé les coûts, notamment le prix des logements; il a par la suite décidé qu'il devait refusé le poste pour des raisons économiques.

Ce qui me préoccupe c'est de savoir si une obligation en matière de résidence comme celle proposée, découragera les spécialistes en matière fiscale d'accepter un poste au sein de la Commission; en outre, nous ne devrions pas oublier que ces personnes touchent actuellement un peu plus de $38,000 par année.

L'honorable M. Cardin: Vous avez tout à fait raison, sénateur. Il y a bon nombre de candidats pressentis qui ont refusé pour les raisons que vous venez d'énoncer. Comme vous l'avez mentionné, un avocat, qui est spécialiste en matière fiscale, touche aujourd'hui beaucoup plus que $38,000 par année. L'autre facteur dont il faut tenir compte dans le cas de ces refus est le coût financier qu'il devrait supporter afin de s'installer à Ottawa. Même si le gouvernement rembourse certains frais, le candidat doit habituellement prendre certains frais à sa charge.

Je ne sais pas laquelle de ces deux raisons touche le plus au cœur du problème. La solution de rechange que vous semblez proposer est de décentraliser la Commission et de créer des bureaux régionaux. Cette solution semble peut-être pertinente a priori, mais elle comporte certainement des problèmes.

Le sénateur Laird: Je suis d'accord.

L'honorable M. Cardin: Puisque la Commission est déjà constituée, il sera impossible, à mon avis, qu'elle fonctionne efficacement si les membres pouvaient résider là où ils l'ont décidé au Canada. A mon avis, la commission ne pourrait absolument pas fonctionner efficacement si tous les membres étaient dispersés un peu partout au pays.

Le sénateur Laird: En effet.

L'honorable M. Cardin: C'est un problème mais j'ignore quelle est la bonne solution.

J'aimerais qu'on ne commence pas à disperser les membres de la Commission un peu partout au pays avant d'avoir étudié sérieusement s'il faut imposer à la Commission des opérations centrales ou régionales.

[*Text*]

Senator Laird: I agree with you, Mr. Cardin, on decentralization. It is not the proper thing because, as you know, you are a court of record and are bound by the rules of *stare decisis* and, therefore, it would be awkward if the members were not more or less following that line.

Hon. Mr. Cardin: That is correct.

Senator Laird: In terms of a possible compromise situation, would it be at all possible, if not to require residence in Ottawa, then at least to require a meeting every so often of all members of the board in Ottawa? Would that be feasible?

Hon. Mr. Cardin: It would be feasible, but I am not sure it would help any in administering the board. The board has to be administered on an almost day-to-day basis. The cases come in, the lists are set, and we do go out. As you mentioned, we are a travelling board. As a matter of fact, I believe we have scheduled, since January and through to June, something like 40 sittings, some of them about a week each. So we do have these meetings, but even then it is quite difficult. The occasional sort of meeting to which you seem to be referring would in no way help to administer the board.

Senator Laird: I see the difficulty you are raising, because unless my observations are all off base the individual members do not as a rule discuss with other members of the board their reasons for decisions; they make them more or less on the spot.

Hon. Mr. Cardin: Well, it has been more and more difficult to make decisions from the bench. The 1972 act is a little more complicated; the cases seem to be getting longer; written reasons are becoming more necessary. Although each member has to make his own decision, we do discuss general legal problems that arise in the act, and that is extremely helpful. That is why we need people who are as competent and knowledgeable in tax law as we can find.

The practice we have followed, of discussing at least the principles involved in a case that a member has, is really important to us. Precisely, the man about whom this whole problem turned was a professor of tax law at Laval University; he was also a practising lawyer. In addition to that, for some odd reason, contrary to Senator Flynn's tastes, he has an insatiable taste for tax law. For instance, one time in Montreal he sat until four o'clock in the morning. No other board member would have attempted that. He really enjoys it. But he is also very knowledgeable and is one from whom we could glean a tremendous amount of knowledge just by being able to discuss matters with him. That is one of the reasons I suggested that the amendment be proposed.

Senator Laird: I thought of that myself, probably owing to the advantage of "bull sessions", if I may call them that. Not having such sessions would be a disadvantage, but the compromise I suggested, of having half a dozen meetings a year in

[*Traduction*]

Le sénateur Laird: Je suis d'accord avec vous monsieur Cardin en ce qui concerne la décentralisation. Ce n'est pas la bonne solution puisque, comme vous le savez, il s'agit d'une Cour d'archives, laquelle est assujettie aux principes de *stare decisis*. Il serait par conséquent malencontreux que les membres ne suivent plus ou moins pas ce principe.

L'honorable M. Cardin: C'est exact.

Le sénateur Laird: En ce qui concerne un compromis éventuel, serait-il possible, si la résidence à Ottawa n'est pas obligatoire, d'exiger au moins que tous les membres de la Commission se réunissent de temps à autre. Cela serait-il possible?

L'honorable M. Cardin: Oui, mais je ne suis pas sûr que cela aide à la qestion de la Commision. La Commission doit être gérée presque au jour le jour. La Commission est saisie des affaires, les listes sont établies et nous nous rendons sur place. Comme vous l'avez mentionné, nous sommes une Commission itinérante. En fait, je crois que notre agenda comprend, entre janvier et juin, environ 80 réunions dont certaines d'une durée d'environ une semaine. Donc nous nous rendons à ces réunions, mais le tout est très difficile. Ces rencontres occasionnelles auxquelles vous semblez faire allusion n'aideraient aucunement à la gestion de la Commission.

Le sénateur Laird: Je ne vois pas la difficulté car, à moins que mes observations soient fausses, les membres ne discutent pas, en principe des raisons de leur décision. Ils les prennent plus ou moins sur place.

L'honorable M. Cardin: Écoutez, il est de plus en plus difficile d'en arriver à une décision, sans se rendre sur place. La loi de 1972 est un peu plus compliquée; les affaires semblent devenir plus volumineuses et il devient de plus en plus nécessaire de donner des raisons par écrit. Même si chaque membre doit prendre sa propre décision, nous étudions en fait les problèmes juridiques d'ordre général qui découlent de la loi, ce qui est extrêmement utile. C'est pourquoi nous aurions besoin des personnes les plus compétentes et les plus qualifiées qu'il soit possible de trouver dans le domaine fiscal.

Nous avons, comme principe, de discuter, à tout le moins, des principes d'une cause dont un membre est saisi, principe qui se révèle réellement important pour nous. Le personnage central de ce problème était un professeur de droit fiscal à l'Université Laval. Il pratiquait également le droit. Il avait en outre, pour des raisons obscures, un engouement pour le droit fiscal, contrairement à ce que peut éprouver le sénateur Flynn. En une occasion notamment, il nous a entretenu à Montréal jusqu'à quatre heures dans la nuit. Aucun autre membre de la Commission n'aurait pu l'imiter. Il aime vraiment ce domaine. il est également très compétent et nous pouvons soutirer de ce professeur d'importantes connaissances, tout simplement en discutant des questions avec lui. Voilà une des raisons pour la quelle j'ai proposé cet amendement.

Le sénateur Laird: J'y ai pensé moi-même, probablement en raison des avantages que comportent les "sessions intensives", si je peux les appeler ainsi. Il serait désavantageux de ne pas avoir recours à ce genre de session; cependant le compromis

[*Text*]

Ottawa with compulsory attendance, might solve the problem I foresaw when I dealt with that case I mentioned to you.

Hon. Mr. Cardin: From the point of view of "bull sessions" that would be fine, but there is more to administering the board than that.

Senator Laird: I realize that.

Hon. Mr. Cardin: That is where the problem lies.

Senator Laird: I realize that. After all, people have to be allotted sittings, and you have to be able to discuss with them whether they are capable of travelling.

Hon. Mr. Cardin: Yes, there is that, but as well the members' secretaries are there, the registrars are there and they must necessarily confer with the members as to which cases will be heard. Recently we have been trying to "pre-fix" the cases, and that requires even more communication between the registrar and the member and the parties so that there is even less judicial time lost. All of this requires, on day-to-day basis, the presence of the members of the board in Ottawa.

There are many times when members have to travel, and if, in addition, they do not reside here we would hardly ever see them in order to get this sort of supportive work done.

Senator Laird: I can understand that. One of your problems has been the necessity of attending at the opening of every sitting and meeting with all of the counsel involved in fixing a list. Obviously, in some circumstances that is most difficult.

Hon. Mr. Cardin: It is difficult and it is also time consuming.

Senator Asselin: The board does not sit on weekends. It would be sufficient if the commissioners were here from Monday to Friday.

Hon. Mr. Cardin: There is that.

Senator Flynn: I think the necessity of collegiality is obvious. Certainly, in terms of a decision of only one member of the board there must be some collegiality, and the only way you can have that is by having all of the members of the board in the same place. For example, in the province of Quebec more than half the members of the appeal court reside in Montreal, while the remainder reside in Quebec City. That creates many problems. Indeed, it has been a perennial problem in Quebec.

Mr. Cardin, how many members are there on the board?

Hon. Mr. Cardin: There is an establishment of seven members.

Senator Flynn: And only one of them does not reside here in Ottawa?

[*Traduction*]

que j'ai proposé, en occurrence la tenue d'une douzaine de réunions obligatoires par année à Ottawa, pourrait résoudre le problème que j'entrevois lorsque je me penche sur l'affaire que je vous ai mentionnée.

L'honorable M. Cardin: Du point de vue des «sessions marathons» ce serait bien, mais la gestion de la Commission de révision de l'impôt est plus compliquée que cela.

Le sénateur Laird: Sans doute.

L'honorable M. Cardin: C'est là où le bât blesse.

Le sénateur Laird: J'en conviens. Après tout, il faut pouvoir asseoir les participants et être en mesure de discuter avec s'ils peuvent se déplacer.

L'honorable M. Cardin: Oui, il y a cela, mais il y a aussi les secrétaires des membres, les registraires qui doivent absolument parler aux membres de la commission des affaires qui seront entendues. Tout dernièrement, nous avons essayé «d'établir à l'avance» l'ordre du jour des appuis à examiner. Il s'agit d'une opération qui exige encore davantage de concertation entre le registraire et les membres ainsi que les parties en cause, pour ainsi minimiser les pertes de temps pendant les procédures. Toutes ces transactions, jour après jour, nécessitent la présence des membres de la Commission à Ottawa.

Les membres doivent s'absenter bien souvant et si, en outre, ils ne résident pas ici, nous les verrions à peine pour établir ce genre de travail préparatoire.

Le sénateur Laird: Je comprends la situation. Un des problèmes auquel vous devez faire face porte sur la nécessité d'assister à l'ouverture de chaque séance et de chaque réunion en compagnie de tous les avocats qui ont pris part à l'élaboration de la liste. Manifestement, dans certaines circonstances, la chose peut-être très difficile.

L'honorable M. Cardin: En plus d'être difficile cela exige beaucoup de temps.

Le sénateur Asselin: La Commission ne siège pas en fin de semaine. Si les commissaires pouvaient être ici du lundi au vendredi, ce serait suffisant.

L'honorable M. Cardin: Il y a cela aussi.

Le sénateur Flynn: Je crois que le système de la collégialité s'impose donc. Il s'impose certainement lorsque un seul des membres de la Commission doit prendre une décision et la seule façon d'obtenir cette collégialité est de pouvoir compter sur la présence de tous les membres de la Commission au même endroit. Par exemple, dans la province de Québec, les membres de la Cour d'appel n'hésitent pas trois au même endroit. Plus de la moitié d'entre eux habitent Montréal alors que les autres résident à Québec. C'est à l'origine de nombreux problèmes. C'est même un problème de longue date dans la province de Québec.

Monsieur Cardin, combien de membres compte la Commission?

L'honorable M. Cardin: L'effectif prévu est de sept.

Le sénateur Flynn: Et il n'y en a qu'un qui ne réside pas à Ottawa.

[*Text*]

Hon. Mr. Cardin: That is right.

Senator Flynn: What do you say about this grandfather clause, which says that subsection 1(1) does not apply to a person who holds office as a member of the board prior to the coming into force of that subsection? That means that all of the seven members now will be specifically authorized to move out. You should apply that only to the member who is not resident in Ottawa at present.

Hon. Mr. Cardin: I am sorry, I did not get to see that clause.

Senator Flynn: The grandfather clause says that it will apply only to future appointments. That means that the present seven members will be authorized to move out of Ottawa.

Hon. Mr. Cardin: I would hope not.

Senator Flynn: Why do you not say that it would apply to a person who holds office as a member of the board and has not his residence in the national capital prior to the coming into force? Then you would not be taking away anything but would be preventing a problem or several problems from arising.

Hon. Mr. Cardin: That is true. But I hardly think this is how we should interpret that.

Senator Flynn: Oh, but there is no doubt about it. It does not apply to any member who is there at present.

Senator Asselin: You are right, senator.

Senator Laird: There is that sixty day time limit, too.

Hon. Mr. Cardin: After the appointment.

Senator Flynn: I am speaking of the grandfather clause, the transitional clause that covers everybody. It refers to a person who holds office as a member of a board and who does not have his residence in the area mentioned in subparagraph (1) prior to the coming into force of that subsection.

Mrs. G. Williams, Legislative Counsel, Legislation section, Department of Justice: That would be easy enough to add.

Senator Laird: Mr. Chairman, having a tremendous regard for Mr. Cardin's background and experience, I do not believe that I should push this matter any further. I do agree with Senator Flynn and, obviously, you are prepared to amend the bill accordingly.

Mrs. Williams: Yes, of course.

Hon. Mr. Cardin: If there is any danger that it would give rise to the results to which you refer, Senator Flynn, I welcome that very much indeed.

Senator Flynn: It is quite true; someone could theoretically leave and go to live in Montreal tomorrow and say that under the law he is entitled to do so.

Senator Macdonald: Or he could move to Cape Breton.

Senator Flynn: Or Cape Breton.

Senator Langlois: We would never see him again!

[*Traduction*]

L'honorable M. Cardin: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Qu'avez-vous à dire au sujet de la clause des droits acquis qui stipule que le paragraphe 1(1) ne s'applique pas aux membres nommés avant son entrée en vigueur? Cela veut dire que les sept membres devront être expressément autorisés à quitter Ottawa. Cet article ne s'applique qu'aux membres qui n'y résident pas pour l'instant.

L'honorable M. Cardin: Excusez-moi, mais je n'ai pas vu cette clause.

Le sénateur Flynn: La clause des droits acquis ne s'applique que pour les nominations à venir. Cela signifie que les sept membres nommés à l'heure actuelle seront autorisés à quitter Ottawa.

L'honorable M. Cardin: J'espère que non.

Le sénateur Flynn: Pourquoi ne dîtes-vous pas qu'elle s'appliquera aux membres de la Commission qui ne residaient pas dans la Capitale nationale avant son entrée en vigueur? Ce faisant vous ne retireriez rien, mais par contre, vous empêcheriez que se pose certains problèmes.

L'honorable M. Cardin: C'est vrai. Mais je ne crois pas qu'il faille interpréter cette clause de cette façon.

Le sénateur Flynn: Cela ne fait aucun doute. La clause en question ne s'applique pas aux membres qui sont ici maintenant.

Le sénateur Asselin: Vous avez raison, sénateur.

Le sénateur Laird: Mais il y a aussi ce délai de soixante jours.

L'honorable M. Cardin: Après la nomination.

Le sénateur Flynn: Je veux parler de la clause des droits acquis, la clause transitoire qui s'applique à tout le monde. Elle s'applique à un membre de la Commission qui ne résidait pas dans la région visée au sous- alinéa (1) avant son entrée en vigueur.

Mme Williams (Conseiller législatif, section de la Législation, ministère de la Justice): On pourrait facilement l'ajouter.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, j'ai le plus grand respect pour les connaissances et l'expérience de M. Cardin. Je ne crois pas devoir pousser cette affaire plus loin. Je suis d'accord avec le sénateur Flynn et manifestement vous êtes prêt à modifier le projet de loi dans ce sens.

Mme Williams: Oui bien entendu.

L'honorable M. Cardin: Si jamais il y avait certains risques que cela puisse entraîner les résultats dont vous avez parlé, sénateur Flynn, je m'en féliciterais.

Le sénateur Flynn: C'est parfaitement exact, en effet quelqu'un pourrait théoriquement quitter Ottawa pour aller vivre à Montréal demain et dire que la loi l'y autorise.

Le sénateur Macdonald: Ou il pourrait également aller au Cap Breton.

Le sénateur Flynn: Ou au Cap Breton.

Le sénateur Langlois: On ne le reverrait plus jamais.

[*Text*]

Mr. R. L. du Plessis, Q. C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: I do not quite follow that. Would you please explain your point, Senator Flynn?

Senator Flynn: I am saying that someone holding office as a member of the board could do that. We could insert after the word "Board" the words "and who does not reside in the national capital region as described above prior to the coming into force of this section."

Mr. du Plessis: Well, if he does not reside—

Senator Flynn: He can go on not residing.

Senator McIlraith: He can continue to not reside.

Mr. du Plessis: Is that not the purpose of the subclause, to exclude such non-residents?

Senator McIlraith: Yes; the other six could move out tomorrow.

Senator Laird: Mrs. Williams is nodding her head to indicate that she will change it, so let us allow it to go at that.

The Chairman: In that case we will have to defer the discussion of the amended version.

Mrs. Williams: I can recite the amended wording:

> (1.2) Subsection (1.1) does not apply to a person who holds office as a member of the Board and who does not reside in the National Capital Region as described in subsection (1.1) prior to the coming into force of that subsection.

Senator Laird: That does it.

The Chairman: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are there any further questions? Will a senator move that I report these proposals with the amendments relating to the Small Loans Act, the Citizenship Act, the Canadian Human Rights Act and the Tax Review Board Act?

Senator Flynn: I so move.

The Chairman: Thank you. I shall report accordingly. Thank you very much, Mr. Cardin and Mr. Williams.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

M. R. L. du Plessis, c.r., conseiller parlementaire et secrétaire légiste: Je ne suis pas très bien; pourriez-vous expliquer votre pensée sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Je veux simplement dire qu'un membre de la Commission pourrait le faire. Nous pourrions insérer après le mot «commission» les mots «et qui ne résidait pas dans la région de la Capitale nationale tel que stipulé ci-dessus, avant l'entrée en vigueur de cet article».

M. du Plessis: Eh bien, s'il ne résidait pas —

Le sénateur Flynn: Il peut très bien continuer à ne pas résider.

Le sénateur McIlraith: C'est exact.

M. du Plessis: Mais l'objet de l'alinéa n'est-il pas d'exclure les non résidents?

Le sénateur McIlraith: Oui, les six autres pourraient partir demain.

Le sénateur Laird: Mme Williams fait signe que oui de la tête pour indiquer qu'elle apportera la modification, restons-en là.

Le président: Dans ce cas nous allons devoir reporter la discussion portant sur la version modifiée.

Mme Williams: Je peux vous lire la version modifiée:

> (1.2) Le paragraphe (1.1) ne s'applique pas à un individu qui remplit les fonctions de membre de la Commission et qui ne résidait pas dans la région de la Capitale nationale tel que stipulé au paragraphe (1.1), avant l'entrée en vigueur dudit paragraphe.

Le sénateur Laird: Voilà qui est fait.

Le président: Nous sommes tous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? L'un d'entre vous propose-t-il que je passe rapport de ces propositions avec les modifications portant sur la Loi sur les petits prêts, sur la Loi sur la citoyenneté, la Loi sur la déclaration canadienne des droits de la personne et la Loi sur la Commission de révision de l'impôt?

Le sénateur Flynn: Je le propose.

Le président: Merci. J'en ferai donc rapport. Merci beaucoup monsieur Cardin, merci Mme Williams.

Le Comité suspend ses travaux.

[Text]

[Translation]

Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: I do not quite follow that. Would you please explain your point, Senator?

Senator Flynn: I mean that the Senate, in the person of the honourable Senator Lamontagne, has proposed a motion which says that subsection (1.4) of section 5 of the Small Loans Act, the Chinese Immigration Act, the Ugandan Refugees Act and the Tax Review Board Act, ministère de la Justice. On pourrait facilement l'ajouter à la motion. Je ne vois pas pourquoi on ne le ferait pas.

Le sénateur Lafrenière: Monsieur le président, j'ai le plus grand respect pour les connaissances et l'expérience du sénateur Flynn, mais je modifie la motion de la façon suivante:

The committee adjourned.

Mme Williams: Ou bien intervenir.

Le sénateur Flynn: Ou au Cap Breton.

Le président: Ou en Grèce, rien jamais.

Third Session,
Twelfth Parliament 1977-78

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing
Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, March 21, 1978

Issue No. 7

Second and final proceedings on Bill S-7, intituled:

"An Act to provide for exceptions to the
public general law relating to marriage
in the case of Lucien Joseph Maxwell
and Marie Anne Hélène Morin"

REPORT OF THE MINISTER

WITNESSES: (See back cover)

Troisième session de la
Douzième Législature, 1977-1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité
sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Le mardi 21 mars 1978

Fascicule n° 7

Deuxième et dernière délibération du projet de loi S-7, intitulé:

"Loi pour prévoir des exceptions à la loi
générale de mariage
dans le cas de Lucien Joseph Maxwell
et Marie Anne Hélène Morin"

RAPPORT DU MINISTRE

TÉMOINS: (Voir au dos)

MINISTRY: (Ottawa, Ont.)

The Honourable Lucien Cardin, P.C., Chairman, Tax Review Board;
Ms. Odette Williams, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice.

WITNESSES: (See back cover)

L'honorable Lucien Cardin, C.P., président, commission de révision de l'impôt;
Mme Odette Williams, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMEN
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Lucien Cardin, P.C., Chairman, Tax Review Board;

Mrs. Ginette Williams, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice.

L'honorable Lucien Cardin, C.P., président, Commission de révision de l'impôt;

Mme Ginette Williams, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice.

Third Session
Thirtieth Parliament 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, March 21, 1978

Le mardi 21 mars 1978

Issue No. 7

Fascicule nº 7

Second and final proceedings on Bill S-7, intituled:

"An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin"

Second et dernier fascicule sur le Bill S-7, intitulé:

«Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

26182—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*
The Honourable Léopold Langlois, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Macdonald (*Cape Breton*)
Buckwold	McGrand
Croll	McIlraith
Eudes	Neiman
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker
Lang	
Langlois	

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable H. Carl Goldenberg
Vice-président: L'honorable Léopold Langlois

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Macdonald (*Cap-Breton*)
Buckwold	McGrand
Croll	McIlraith
Eudes	Neiman
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Goldenberg	Robichaud
Hastings	Smith (*Colchester*)
Hayden	Stanbury
Laird	Walker
Lang	
Langlois	

**Membres d'office*

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, February 8, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Deschatelets, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rowe, that the Bill S-7, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Deschatelets, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rowe, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 8 février 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Rowe, que le Bill S-7, intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Deschatelets, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Rowe, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 21, 1978
(8)

[*Text*]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:45 a.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

Present: The Honourable Senators Buckwold, Eudes, Flynn, Goldenberg, Laird and Macdonald. (6)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Deschatelets.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Mr. Armand Caouette, M.P., attended the meeting on behalf of the petitioners.

The Committee resumed its examination of Bill S-7, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin".

Witness:

Professor Alain Bisson, Faculty of Civil Law, University of Ottawa.

The witness made a statement and answered questions.

After the witness had completed his presentation and had retired, the Committee continued its examination of the bill *in camera.*

The Honourable Senator Flynn moved that the said bill not be proceeded with further in the Senate for the reason that there is no impediment to the proposed marriage of the petitioners and therefore that the private bill they have requested is unnecessary. The Motion carried.

The Committe also Resolved that its Report to the Senate include a recommendation that the Parliamentary fee and the deposit for the payment of the costs of translation and printing of the bill be refunded to the petitioners.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 MARS 1978
(8)

[*Traduction*]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 45 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg. (président)

Présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Eudes, Flynn, Goldenberg, Laird et Macdonald. (6)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Deschatelets.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

M. Armand Caouette, député, assiste à la séance au nom des requérants.

Le Comité reprend l'étude du bill S-7 intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélère Morin».

Témoin:

Le professeur Alain Bisson, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Après que le témoin ait terminé sa présentation et qu'il se soit retiré, le Comité reprend l'étude du bill à huis clos.

L'honorable sénateur Flynn propose que le Sénat ne poursuive pas l'étude dudit bill parce qu'il conclut à l'inutilité du projet de loi sollicité par les requérants, vu qu'il n'existe aucun empêchement à leur mariage. La motion est adoptée.

Le Comité convient également que son rapport au Sénat comprenne une recommandation à savoir que les droits parlementaires et le dépôt destiné à couvrir les frais de traduction et d'impression du bill soient remboursés aux requérants.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 22, 1978

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-7, intituled: "An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Morin and Marie Rose Hélène Morin" has, in obedience to the order of reference of February 8, 1978, examined the said bill and now reports as follows:

Your Committee recommends that the bill be not proceeded with further in the Senate for the following reasons:

Under the public general law in Canada, parties may not marry if they are related to each other within one of the prohibited degrees of consanguinity or affinity. The evidence presented in committee revealed that there is no relationship of consanguinity between the petitioners, nor is there any other relationship between them that is of a kind prohibited by the public general law of Canada.

Your Committee is of the opinion that

(a) article 125 of the Civil Code of the Province of Quebec, which prohibits marriage between brother and sister, did not, as it existed prior to Confederation, prohibit marriage between two persons who are brother and sister through adoption;

(b) the said article 125, as it existed prior to Confederation, remains the source of the present law in the Province of Quebec since it has not been repealed or altered by the Parliament of Canada pursuant to section 129 of the *British North America Act;* and

(c) the Adoption Act of Quebec cannot have the effect of amending article 125 of the Civil Code so as to alter the law respecting the degrees of relationship within which persons may not marry since Parliament has exclusive legislative authority in relation to "Marriage and Divorce" under section 91(26) of the *British North America Act.*

Your Committee has, therefore, concluded that since there is no impediment to the proposed marriage of the petitioners, the private bill they have requested is unnecessary.

Your Committee recommends that the Parliamentary fee of $200 paid under Rule 90 and the sum of $450 deposited with the Clerk of the Senate to cover the costs of the translation and printing of the bill be refunded to the petitioners.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 22 mars 1978

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déféré le Bill S-7 intitulé: «Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin» a, conformément à son ordre de renvoi du 8 février 1978, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport comme suit:

Votre comité recommande que le Sénat ne poursuive pas davantage l'étude de ce bill pour les raisons suivantes:

Le droit public général en vigueur au Canada interdit le mariage lorsque les parties en cause ont entre elles un lien de consanguinité ou d'affinité qui constitue un empêchement légal à contracter mariage. Les témoignages que le comité a entendus montrent que les requérants n'ont entre eux ni lien de consanguinité, ni lien quelconque constituant un empêchement au mariage en droit public canadien.

Votre comité est de l'avis suivant:

a) que l'article 125 du Code civil de la province de Québec, dans sa forme antérieure à la confédération canadienne, empêchait le mariage entre frère et sœur mais non pas entre frère et sœur adoptif;

b) que l'article 125, dans sa forme antérieure à la confédération canadienne, reste toujours la source du droit actuellement en vigueur dans la province de Québec, puisqu'il n'a pas été révoqué ni modifié par le Parlement du Canada en vertu de l'article 129 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique;*

c) que la Loi de l'adoption du Québec ne peut avoir pour effet de modifier l'article 125 du Code civil et, de ce fait, le droit régissant les degrés de parenté qui empêchent le mariage, étant donné qu'en matière de mariage et de divorce, le parlement détient l'autorité législative exclusive en vertu du paragraphe 91(26) de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique.*

Votre comité a donc conclu à l'inutilité du projet de loi sollicité par les requérants, vu qu'il n'existe aucun empêchement à leur mariage.

Votre comité recommande que les droits parlementaires de $200 exigés aux termes de l'article 90 du Règlement ainsi que la somme de $450 destinée à couvrir les frais de traduction et d'impression du bill qui ont été versés entre les mains du greffier du Sénat, soient remboursés aux requérants.

Respectueusement soumis,

Le président

H. Carl Goldenberg

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 21, 1978

[*Text*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-7, to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin, met this day at 9 h 30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui l'étude du bill S-7:

> Loi prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin.

Nous avons comme témoin, Me Alain Bisson, professeur à la section de Droit civil de la faculté de Droit de l'Université d'Ottawa. Donc, monsieur le professeur, vous avez lu le bill et je crois que vous avez des opinions à nous communiquer. Alors, procédez.

Me Alain Bisson, professeur à la section de Droit civil de la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa: Je pense qu'il est inutile que je rappelle les grandes lignes de ce projet de loi d'intérêt privé qui est actuellement devant ce Comité. Le cas est déjà bien connu. Je vais simplement signaler que j'ai eu l'avantage, avant de me faire une opinion sur cette question, de prendre connaissance des commentaires de mon collègue, Me Hubbard, commentaires qu'il a déjà exposés à ce comité. Je n'entends pas gloser sur l'abondante argumentation qu'il vous a déjà soumise. Je voudrais simplement en reprendre les éléments essentiels sous un éclairage un peu différent qui, je l'espère, contribuera au débat. Je crois qu'il vous a présenté les trois questions essentielles. Premièrement, existe-t-il, du strict point de vue du droit civil québécois, abstraction faite de toute question constitutionnelle et de toute question d'opportunité, une prohibition de mariage entre frère et soeur adoptifs?

Deuxièmement, à supposer qu'une telle prohibition existe, quelle en est la portée en regard de notre droit constitutionnel? Troisièmement, sur laquelle je serai assez bref, car cette question, je crois, avant tout de l'appréciation du Parlement, surtout si la prohibition passe les deux premières étapes, est-il alors opportun d'y faire exception au moyen du projet de loi d'intérêt privée demandé?

Si vous me le permettez, je discuterai d'abord de l'existence de la prohibition, du strict point de vue du droit civil.

A prime abord, il faudrait établir s'il existe réellement une telle prohibition de mariage entre frère et sœur adoptifs. En effet, si l'on concluait qu'une telle prohibition, du strict point de vue de droit civil, n'existe pas, je crois alors que cela serait susceptible de résoudre notre question. Je rappelle ici que, au Québec, la première loi relative à l'adoption remonte à 1924. Avant cette date, il ne pouvait donc y avoir que des adoptions de fait, qui ne produisaient aucun effet juridique particulier.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 mars 1978

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le bill S-7, prévoyant une exception au droit public général en matière de mariage dans le cas de Lucien Roch Joseph Morin et Marie Rose Hélène Morin, se réunit aujourd'hui à 9h 30 pour étudier le bill.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: Honourable Senators, today, we are continuing our consideration of Bill S-7:

> An Act to provide an exception from the public general law relating to marriage in the case of Lucien Roch Joseph Morin and Marie Rose Hélène Morin.

Our witness today is Professor Alain Bisson, of the Faculty of Law of the University of Ottawa, Civil Law Section. Professor, you have read the Bill and I believe you have some comments to make. Would you please proceed?

Professor Alain Bisson, Faculty of Law of the University of Ottawa, Civil Law Section: I think there is no need for me to give you a general outline of this private bill, which is currently before this Committee. The case is one with which we are already well acquainted. I simply wish to state that, before making up my own mind on this matter, I read the comments made by my colleague, Mr. Hubbard, to this Committee. Furthermore, it is not my intention to expound on the abundant series of arguments he has already submitted to you. I would simply like to examine the main points of his argumentation from a slightly different angle, in order to further the ongoing debate. I believe he submitted the following three fundamental questions to you. First, does there exist, strictly on the basis of the Quebec Civil Code and disregarding all constitutional questions and any question as to whether it is advisable, a prohibition of marriage between an adopted brother and an adopted sister?

The second question assuming that such a prohibition does exist—is as follows: What significance does it have with respect to our constitutional law? Since I believe that this matter must be decided by Parliament, especially if the problem of prohibition passes the first two tests, I shall be brief in dealing with the third question, namely: Is it advisable under the circumstances, to make an exception by means of a private bill?

If you will allow me, I shall first deal with the question of prohibition strictly from the point of view of civil law.

The first thing to establish is whether such a prohibition against marriage between an adoptive brothers and sisters really does exist. In fact, if we were to conclude that, strictly on the basis of civil law, no such prohibition exists, I think that this would in all probability provide the answer to our question. For your information, the first Adoption Act was passed in the province of Quebec in 1924. Prior to that date, there could only be de facto adoptions, which had no specific legal

[*Text*]

Cette loi de 1924 a été modifiée à neuf reprises, pour aboutir à la loi de 1969, dont, j'ai pu écrire moi-même que, sans bouleverser, tout le droit existant, elle y apportait des changements très substantiels.

Les diverses lois de l'adoption antérieures à 1969 avaient-elles pour effet de prohiber le mariage entre frère et sœur adoptifs? Je crois que l'on peut fortement en douter. En effet, l'article 16 de l'ancienne loi de l'adoption disait ceci:

> «Que l'adopté est considéré à tous égards, relativement à cette garde, à l'obéissance envers ses parents et aux obligations des enfants envers leurs père et mère, comme l'enfant propre de ses parents d'adoption;»

Et l'article 16, au paragraphe 3, ajoutait:

> «Les parents d'adoption sont tenus de nourrir, entretenir et élever l'enfant comme s'il était leur enfant propre.»

La rédaction très restrictive de cet article 16 de l'ancienne loi saute aux yeux, bien que, à défaut d'opinion judiciaire—les tribunaux n'ont jamais, à ma connaissance, été saisis de cette question—une doctrine unanime estimait, avant 1969, que l'adoption n'entraînait aucun empêchement au mariage entre l'adopté et les parents ou alliés de la famille adoptive. Toutefois, quitte à le déplorer, les auteurs n'hésitaient même pas à affirmer que le mariage était possible entre le père adoptif, à supposer évidemment qu'il ne soit plus lié par un mariage antérieur, et sa fille adoptive, et, inversement, que la mère adoptive pouvait épouser son fils adoptif à condition évidemment qu'elle-même ne soit plus lié par un mariage antérieur.

On peut conclure *a fortiori* que, dans ces conditions, on ne considérait pas qu'il y avait un empêchement au mariage entre frère et soeur adoptifs.

Ici, je pourrais citer, une liste très longue d'autorités, je les ai citées dans mon mémoire écrit, mais je pense qu'il est inutile d'en faire état. Ce qu'il importe alors de se demander, c'est si la loi de 1969 a rompu avec l'état antérieur du droit civil, c'est-à-dire avec cette absence de prohibition générale ou particulière.

L'article 38, qui correspond à l'ancien article 16, décrète, à l'alinéa a), comme vous le savez déjà sans doute, que:

> «L'adopté devient, à tous égards et à l'égard de tous, l'enfant légitime de l'adoptant.»

Par ailleurs, l'alinéa c) de cet article nous dit que les parents naturels perdent leurs droits envers cet enfant, et ils sont libérés à son égard, des devoirs établis par la loi, sauf, le cas échéant, l'obligation de rendre compte.

Il convient tout d'abord de signaler—le point me paraît tout de même important—que, selon une doctrine là aussi tout à fait unanime, l'article 38 de la Loi de l'adoption, pas plus que l'ancien article 16 de la Loi de l'adoption, ne libère l'adopté des empêchements au mariage à l'égard de sa famille naturelle.

L'article 38 c) ne fait certainement pas obstacle à cette vue traditionnelle des choses, puisqu'il ne fait cesser que les droits et les obligations des parents naturels envers l'adopté. C'est là l'argument présenté par la doctrine québécoise, les prohibitions de mariage ne sont ni des droits ni des obligations, et, par conséquent, elles demeurent, nonobstant l'adoption. Là aussi

[*Traduction*]

effect. The 1924 Act was amended nine times, ending with the 1969 version, which, without upsetting the existing law, brought very substantial changes to it.

Did the various adoption laws passed before 1969 have the effect of prohibiting marriage between adoptive brothers and sisters? I think there are grave doubts in that respect. In fact, section 16 of the old Adoption Act provided that:

> "The child adopted shall in every respect be considered, with regard to such custody, obedience to parents and the obligations of children towards their father and mother, as the adopting parents' own child."

An section 16(3) added that:

> "The adopting parents shall be bound to maintain and bring up the child as if it were their own".

The very restrictive nature of section 16 of the old Act is obvious. Although, due to the lack of a settled opinion,—the matter never having, to my knowledge, been referred to the courts,—the unanimous view, before 1969, was that adoption created no impediment to marriage between the adopted person and those related or allied to the adoptive family. However, except for deploring this fact, the authors did not hesitate to state that marriage was possible between an adoptive father and his adopted daughter, assuming, obviously, that he was no longer bound by a previous marriage and, likervise than an adoptive mother could marry her adopted son if she herself was no longer bound by a previous marriage.

We can conclude *a fortiori* that, in these circumstances, no impediment to marriage between adoptive brothers and sisters was thought to exist.

I could quote a long list of precedents—they are cited in my written brief—but I think there is no need to mention them here. The important think we must ask ourselves is whether the 1969 act broke with previous civil law practice which did not provide for any general or specific prohibition.

As you already know, section 38(*a*), which corresponds to the old section 16, provides that:

> "The adopted child shall become, in all respects and with respect to all persons, the legitimate child of the adopter . . ."

Furthermore, paragraph (*c*) states that natural parents lose their rights with respect to the child and are discharged from the duties regarding such child established by law, saving, where applicable, the obligation to render an account.

It is necessary to note—and the point seems important to mee—that according to a belief that is quite unanimous, neither section 38 of the Adoption Act not section 16 of the old Adoption Act exempt the adopted person from the impediments to marriage with respect to his or her natural family.

Section 38(*c*) certainly does not oppose this traditional view, since it puts an end only to the rights and obligations of natural parents with repect to the adopted person. And, that is the theory held in the province of Quebec, i.e. the prohibitions in respect of marriage are neither rights no obligations and, consequently, they remain applicable notwithstanding the

[*Text*]

j'ai une liste d'autorités, mais je ne pense pas que ce soit utile d'en faire état à ce stade du débat.

Parallèlement, il va falloir se demander si l'article 38 a) de la loi de 1969 entraine des empêchements au mariage de l'adopté avec les parents et alliés de la famille adoptive. Cette question est évidemment cruciale, eu égard à l'objectif poursuivi par le projet de loi d'intérêt privé S-7. Vous aurez déjà noté que l'article 38 a) présente des différences substantielles de rédaction avec l'ancien article 16(2) de la Loi de l'adoption. L'adopté, en effet, devient désormais, «à tous égards et à l'égard de tous,» l'enfant légitime des adoptants. Cette fois-ci, nous ne retrouvons dans l'article 38 a) aucune des anciennes restrictions qui figuraient à l'article 16. Ce dernier créait un lien de filiation uniquement du point de vue de la garde, du point de vue de l'obéissance, et du point de vue de la pension alimentaire, mais, on ne retrouve pas, dans l'article 38 a), toutes ces restrictions que contenait l'ancien article 16.

Il importe alors de se demander si cette assimilation complète de l'adopté aux enfants légitimes «ordinaires», si l'on peut dire, aboutit à étendre à cet adopté les empêchements de parenté et d'alliance prévus au Code civil et, en particulier, l'empêchement de l'article 125 du Code civil entre frère et soeur.

Dans ses commentaires—je ne veux surtout pas lui chercher querelle—le doyen Hubbard en est arrivé à la conclusion que l'article 38 a) ne peut pas avoir cet effet. J'avoue avoir été un moment séduit par ses arguments extrêmement astucieux. Mais, il m'est impossible, après réflexion, et, en dernière analyse—je me place ici du point de vue d'un raisonnement purement civiliste—d'adhérer complètement à son raisonnement, sauf, sur un point, à vrai dire assez important—je suis entièrement d'accord avec lui que l'article 38 a) est sans incidence et ne peut en avoir aucune incidence, sur l'incrimination d'inceste prévue à l'article 150 du Code criminel.

Quant à savoir si le droit criminel devrait sanctionner les rapports sexuels entre proches parents au sein d'une famille adoptive, c'est là un problème qui relève du droit criminel, et qui n'intéresse pas le droit civil.

Je crois que les habitudes de penser des civilistes—même si on peut les critiquer, en quelque sorte elles existent—et conduisent inévitablement à un raisonnement sous forme de syllogisme.

L'article 125 du code civil prohibe le mariage entre frères et sœurs, légitimes ou naturels. Or, l'enfant adoptif devient, «à tous égards et à l'égard de tous,» l'enfant légitime des adoptants. Donc son mariage avec les autres enfants, légitimes ou naturels des adoptants est prohibé. Tout les auteurs qui ont écrit, après 1969, ont constaté l'absence de prohibition formelle dans le code civil, mais ils en sont arrivés à la conclusion qu'il existe une prohibition de mariage entre frères et sœurs adoptifs. Une seule voix dissidente ici, est celle de madame Luce Patenaude, protecteur du citoyen du Québec, qui a émis des réserves plus sérieuses. Il faut, cependant, regarder son texte pour comprendre que ses réserves sont fondées surtout sur des raisons d'ordre constitutionnel, qui, mises à part, l'amènent finalement à conclure que les respect de l'intention

[*Traduction*]

adoption. I could quote a list of cases, but I do not believe it would be useful at this point in the discussion.

We must also decide whether section 38(*a*) of the 1969 act creates impediments to marriage between the adopted person and those related or allied to the adoptive family. This question is obviously crucial, considering the object of the proposed private act, Bill S-7. You have no doubt noted that section, 38(*a*) contains substantial differences compared to section 16(2) of the old Adoption Act. The adopted child in fact becomes, in all respects and with respect to all persons, the legitimate child of the adoptive parents. However, section 38(*a*) has none of the restrictions contained in the old section 16. Section 16 created a filiation board only with respect to custody, obedience and alimentary pension, but none of the restrictions provided for in the old section 16 are to be found in section 38(*a*).

Consequently, it is important to ask oneself whether the fact of putting adopted children completely on an equal footing with so-called legitimate "natural" children actually has the effect of extending to those adopted children the impediments resulting from relationship and alliance provided for in the Civil Code and, in particular, the prohibition contained in section 125 of the Civil Code concerning brothers and sisters.

In his comments—and I do not wish to quarrel with him—Dean Hubbard concluded that section 38(*a*) cannot have this effect. I admit that I was for a while convinced by his very astute arguments, but having pondered the matter, I finally reached the conclusion that I could not fully accept his argumentation. My conclusion was reached solely on the basis of civil law. However, I am in complete agreement with him on one very important point, i.e. that section 38(*a*) can have no effect on a charge on incest under section 150 of the Criminal Code.

As to determining whether sexual relationships between close relatives within an adoptive family should be sanctioned, this is a problem for criminal law that does not concern civil law.

I think that, by habit, civil law experts are inevitably led to couching their thoughts in term of syllogistic reasonings and, even though this is open to criticism, we must recognize it as a fact.

Article 125 of the Civil Code prohibits marriage between brothers and sisters, be they legitimate or natural. Now, the adopted child becomes, in all respects and with respect to all persons the legitimate child of the adoptive parents; therefore, his or her marriage with other children of the adoptive parents, be they legitimate or natural, is prohibited. All the authors who have written on the subject since 1969 have noted the absence of an explicit prohibition in the Civil Code, but they nevertheless arrived at the conclusion that marriage between adoptive brothers and sisters is prohibited. There has only been one dissenting voice, that of Mrs. Luce Patenaude, the present Public Protector for Quebec, who was the only legal official to express serious reservations. However, upon examining her reservations, it appears that they are mostly based on constitu-

[*Text*]

implicite du législateur pourrait conduire à prohiber le marigae entre frères et sœurs adoptifs.

Je voudrais indiquer, c'est une question d'opinion générale d'une collectivité juridique—que ce point de vue me paraît confirmé par l'attitude de l'Office de révision du code civil du Québec, d'une part, et celle du législateur français, d'autre part.

Dans son Rapport sur la famille, en date du 31 mai 1974, le Comité des droits des personnes et de la famille de l'Office de révision du code civil, dont il est intéressant de noter qu'il était composé d'universitaires; de juges et de praticiens de grande renommée, a proposé, à l'article 11 de l'avant-projet du Code civil, de supprimer l'empêchement de parenté entre frères et sœurs adoptifs. Il me semble donc que L'ORCC a estimé qu'il existe actuellement une prohibition de mariage entre frères et sœurs adoptifs.

Je dis tout de suite, qu'il y a ici un problème qui a été laissé de côté par l'Office de revision du code civil, et c'est le problème constitutionnel. La proposition a été faite indépendamment du problème constitutionnel. Mais, ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que l'Office de revision du code civil nous dit que la prohibition du mariage entre frères et sœurs adoptifs existe actuellement.

Également révélatrice est l'attitude du législateur français. Vous direz que ce n'est pas un argument absolument décisif pour nous, parce que c'est un argument de droit comparé, mais il est tout de même intéressant. Les dispositions du code civil français sur l'adoption ont été, en effet, profondément remaniées par une loi du 11 juillet 1966. On distingue désormais, en droit français, entre l'adoption simple et l'adoption plénière. L'adoption simple produit des effets limités assez semblables à ceux de l'ancienne loi québécoise sur l'adoption tandis que, l'adoption plénière, comme son nom l'indique, fait complètement entrer l'adopté dans la famille de l'adoptant, et la loi québécoise de 1969 s'est inspirée, de certains points de la loi française de 1966.

Or, il est intéressant de noter que, en ce qui concerne l'adoption simple, le législateur français s'est cru obligé de prévoir spécifiquement des empêchements au mariage, plus limités que ceux qui existent dans la famille naturelle, mais qui s'étendent tout de même aux frères et sœurs adoptifs. Par contre, en ce qui concerne l'adoption plénière, qui est le correspondant de notre adoption québécoise, absolument rien n'est prévu. C'est donc dire que, par un mouvement naturel de raisonnement pour un civiliste, le législateur français a également fait l'équation entre l'article 356 du code civil français, qui est l'équivalent de notre article 38 de la loi sur l'adoption au Québec, et l'article 162 du code civil français, qui est l'équivalent de notre article 125, et il n'y a aucun doute dans l'esprit du législateur français que, lorsque l'enfant est considéré à tous égards comme l'enfant légitime des adoptants, automatiquement, les prohibitions de mariage prévues dans la famille légitime s'appliquent à cet enfant.

De tout ce qui précède, et dans la mesure où je pense que je suis tout de même ici pour représenter l'opinion de la collecti-

[*Traduction*]

tional reasons. These reasons notwithstanding, she does conclude in the end that compliance with the implicit intent of the legislator could lead to the prohibition of marriage between adoptive brothers and sisters.

I would also like to mention—this is a matter of general opinion among the legal community—that this viewpoint seems to be confirmed by the attitude of both the Civil Code Revision Office and the French legislators.

In its report on the family of May 31, 1974, the Committee on the Law on Persons and on the Family of the Civil Code Revision Office, which, it is interesting to note, was composed of well-known academics, judges, and lawyers, recommended that the impediment of relationship between an adoptive brothers and sisters be eliminated from article 11 of the initial draft of the Civil Code. Therefore, it seems that the CCRO felt that a prohibition of marriage already exists between adoptive brothers and sisters.

However, let me add that the CCRO has overlooked one aspect of the issue, and that is the constitutional problem. Their proposal was made independently of the constitutional problem. However, what should not be overlooked, is the fact that the CCRO tells us that provisions prohibiting marriage between adoptive brothers and sisters do in fact exist.

Equally revealing is the French legislators' attitude. You may argue that this argument is not absolutely decisive for us as it is based on comparative law, but it is interesting nonetheless. The provisions of the French Civil Code on adoption were completely revised by an act passed on July 11, 1966. French law now establishes a distinction between simple adoption and full adoption. The effects of simple adoption are limited and relatively similar to those of the former Quebec Adoption Act, while full adoption, as its name indicates, results in the total integration of the adopted person into the family of the adopting parents, and the 1969 Quebec Adoption Act was patterned on certain points of the French act of 1966.

It is interesting to note, with regard to simple adoption, that the French legislators thought it necessary to provide specific impediments to marriage which are, however, more limited than those that exist within the natural family, but which apply nevertheless to adoptive brothers and sisters. On the other hand, there are no provisions regarding full adoption, which is similar to adoption in Quebec. Therefore, by basing themselves quite naturally upon civil law French legislators have also equated article 356 of the French Civil Code with section 38 of the Quebec Adoption Act and article 162 of the French Civil Code with our own article 125. Indeed, in so far as the French legislators were concerned, there was no doubt whatsoever in their minds that when a child is considered in all respects to be the legitimate child of adoptive parents, the provisions prohibiting marriage within the legitimate family automatically apply to that child.

On the basis of the foregoing considerations and is so far as I am here to represent the opinion of civil law experts in

[*Text*]

vité juridique des civilistes en général, et des civilistes québécois en particulier, je crois pouvoir conclure que, si nous nous plaçons du strict point de vue de droit civil, et du raisonnement familier au civiliste, il existe une prohibition de mariage entre frères et sœurs adoptifs. J'ai beaucoup de peine à penser, évidemment je raisonne ici d'une hypothétique, qu'un juge, saisi de la validité d'un tel mariage, ne suivrait pas les habitudes de pensée des civilistes. Mais, évidemment, je ne peux pas engager l'opinion éventuelle des tribunaux.

Alors, il reste à traiter d'un second point.

Le sénateur Flynn: Je crois qu'on devrait peut-être s'arrêter ici. Vous concluez que l'article 125 défend aux frères et sœurs adoptifs de se marier, par l'effet de la loi sur l'adoption. C'est en somme votre conclusion.

M. Bisson: C'est ça, une relation se fait dans ce sens.

Le sénateur Flynn: Vous admettez aussi que, avant 1969, certainement avant la première loi d'adoption, l'article 125 du code civil ne prévoyait pas de mariage entre frères et sœurs adoptifs?

M. Bisson: C'est ça.

Le sénateur Flynn: Vous admettez aussi, j'imagine, que le gouvernement fédéral est le seul compétent en matière de mariage?

M. Bisson: C'est là mon second point.

Le sénateur Flynn: Alors, allez-vous jusqu'à dire que, par une loi provinciale, vous allez amender ou modifier une loi de compétence fédérale?

M. Bisson: J'allais justement y venir dans mon second point.

Le sénateur Flynn: Non, je pense qu'il s'agit alors de savoir si on peut—c'est ce que je ne puis accepter, parce que ce serait trop facile—au moyen d'une disposition d'ordre administratif, proposer un amendement implicite, à une disposition du code civil.

M. Bisson: Je veux à ce point-ci, répondre à votre question.

Le sénateur Flynn: Vous pouvez y répondre, mais je voudrais bien que vous me disiez si l'on peut amender une disposition relevant de la compétence fédérale par une loi provinciale qui n'amende même pas directement l'article 125.

M. Bisson: Si vous permettez que je présente mes arguments.

Le sénateur Flynn: Ah! oui.

M. Bisson: Alors, c'est justement le point qu'il faut soulever, et qui fait l'objet de la question qui n'a été posée, et c'est de savoir si cette prohibition existe au strict point de vue rationnel, et du point de vue du code civil, vaut-elle alors quelque chose en regard du droit constitutionnel? Je crois que c'est une question importante et primordiale.

Il est évident, comme vous venez de le dire, que la prohibition de mariage entre frères et sœurs adoptifs n'existait pas

[*Traduction*]

general and Quebec civil law experts in particular, I think I can conclude that, strictly in terms of civil law and of reasoning based upon civil law, marriage between adoptive brothers and sisters is prohibited. I find it hard to believe—of course, I am making an assumption—that a judge who is called upon to decide whether or not a marriage is valid would not follow the traditional civil law line of thought. But, of course, far be it from me to try to influence the future opinion of the courts.

We still have to deal with a second point—

Senator Flynn: I think we should perhaps stop here. You conclude that article 125 prohibits marriage between adoptive brothers and sisters on the basis of the Adoption Act. This, in short, is your conclusion.

Professor Bisson: Indeed, a whole series of related facts tend to confirm that.

Senator Flynn: You also admit that before 1969, certainly before the first Adoption Act, article 125 of the Civil Code made no provision for marriage between adoptive brothers and sisters?

Professor Bisson: Yes.

Senator Flynn: You also admit, I suppose, that matters relating to marriage fall within the sole jurisdiction of the federal government?

Professor Bisson: That is my second point.

Senator Flynn: Are you actually saying that you would use provincial legislation to amend an act which is the sole responsibility of the federal government?

Professor Bisson: I was going to deal with that issue in my second point.

Senator Flynn: No, personally I think we should determine if we can—that is what I cannot accept because it would be too easy—by means of an administration provision, propose an implicit amendment to a provision of the Civil Code.

Professor Bisson: I would like to answer your question in this respect.

Senator Flynn: You may answer, but I would like you to tell me whether a provision that falls within the jurisdiction of the federal government can be amended by a provincial act that does not even directly amend article 125.

Professor Bisson: If you will allow me to state my arguments—

Senator Flynn: Yes, certainly.

Professor Bisson: Well, that is exactly the point that should be raised and that is the object of the question that has been put to me. What we have to determine, if this prohibition exists only from a rational viewpoint and from the point of view of the Civil Code, is whether this prohibition is then valid in relation to constitutional law. I think this question is of prime importance.

It is obvious, as you have just mentioned, that provisions prohibiting marriage between adoptive brothers and sisters did

[*Text*]

comme telle en 1867. Nous avons vu, par ailleurs, et vous l'avez rappelé, que, de l'avis unanime de la doctrine québécoise, cette prohibition ne pouvait exister jusqu'en 1969, puisque les anciennes lois québécoises sur l'adoption n'établissaient qu'un lien très incomplet de filiation entre adopté et adoptant. Il convient de noter, toutefois, que cette même doctrine aurait souhaité que la prohibition existât, mais l'obstacle constitutionnel lui paraissait justement insurmontable.

Le sénateur Flynn: « . . . j'aurais souhaité qu'elle existe»—vous voulez dire, en droit, mais pas en fait.

M. Bisson: En droit, les obstacles constitutionnels paraissaient insurmontables. Léo Pelland, juriste très fort à l'époque, écrivait en 1936; et je cite:

> Notre loi de l'adoption ne reproduit pas les empêchements de mariage de la loi française. L'attention du législateur a été attirée là-dessus dès 1924. On a répondu que la législature du Québec n'avait pas juridiction. Le Parlement fédéral n'a pas légiféré. Il y a donc là une grave lacune.

Il faut donc se demander si le législateur québécois de 1969 a pu, en établissant un lien complet de filiation entre adopté et adoptant, faire indirectement ce qu'il ne pensait pas pouvoir faire directement avant 1969, à une époque où la loi provinciale n'établissait, encore une fois, qu'un lien incomplet de filiation entre adopté et adoptant.

Il faut noter tout d'abord, à supposer que l'on admette que, du point de vue du droit civil, la prohibition de mariage entre frères et sœurs adoptifs existe depuis 1969, il paraît assez difficile d'en attaquer directement la constitutionnalité, puisque l'article 38*a*) de la loi d'adoption, de même que l'article 125 du Code civil sont, en effet, muets sur les empêchements au mariage des frères et sœurs adoptifs.

Le sénateur Flynn: Je comprends que vous dites que l'on ne peut attaquer la loi. Sur ce point, je suis d'accord. D'ailleurs, on peut simplement légiférer. On a dit «des enfants adoptifs, ou des enfants légitimes», et que l'on pouvait légiférer à ce sujet. Alors, je ne sais pas comment vous pouvez étendre cela plus loin.

M. Bisson: Ce que l'on peut imaginer, cependant, c'est que les tribunaux, saisis de la question de la validité d'un mariage entre frères et sœurs adoptifs, restreignent, par interprétation,—et je suis entièrement d'accord avec cela,—la portée de l'expression «à tous égard et à l'égard de tous», aux domaines de compétence provinciale, et qu'ils déclarent inopérant l'article 38*a*) dans la mesure où il produirait des conséquences qui seraient contraires à la législation fédérale, ou qui relèveraient du domaine de la compétence fédérale. Je pense qu'il a certainement accord éventuel avec ceci et la position des tribunaux. C'est de cette façon indirecte que la question de l'inconstitutionnalité de la prohibition va se poser. Je crois que le raisonnement qui mènerait à cette conclusion pourrait être analogue à celui que la Cour suprême a tenu dans l'affaire «*Les parents naturels v. Superintendant of Child Welfare*». C'est un Arrêt de 1976, et le doyen Hubbard, a déjà commenté cette affaire.

[*Traduction*]

not exist, as such, in 1867. However, we have seen as you have pointed out—and Quebec doctrine is unanimous in that regard—that this prohibition could not have existed until 1969, since the old Quebec Adoption Act only established a very incomplete filiation between the adopted child and his adoptive parents. However, it is interesting to note that this same doctrine would have liked such a prohibition to exist, but the constitutional problem seemed insurmontable.

Senator Flynn: "I would have liked it to exist". What you mean is, in law, but not in fact.

Professor Bisson: In law, the constitutional obstacles seemed insurmontable. Léo Pelland, who was a bright jurist at the time, said in 1936 and I quote:

> Our Adoption Act does not reflect the marriage impediments provided for in French law. The legislators' attention was drawn to that aspect as early as 1924. The response was that this did not fall within the jurisdiction of the Quebec legislature. The federal Parliament did not legislate on that. So we are faced with a serious shortcoming.

One must, therefore, ask oneself whether Quebec legislators could achieve indirectly, in 1969—by establishing full filiation between adopted children and their adoptive parents—what they felt they could not do directly before 1969, at a time when provincial law only established incomplete filiation between adopted children and adoptive parents.

In the first place, one should note, while assuming that we admit, from the point of view of civil law, that the prohibition of marriage between adoptive brothers and sisters has existed since 1969, that it would seem quite difficult to attack its constitutionality directly, since section 38(*a*) of the Adoption Act, as well as article 125 of the Civil Code, are, in effect, silent in respect of impediments to the marriage of adoptive brothers and sisters.

Senator Flynn: I understand that, as you say, we cannot attack the act. On that point, I agree with you. Besides, we can simply legislate on that. Adopted children or legitimate children are referred to, and we could legislate on that. But I do not see how you could go any farther than that.

Professor Bisson: What we can imagine, however, is that the courts, called upon to decide whether a marriage between adoptive brothers and sisters is valid, would restrict, through their interpretation—and I would fully agree with that—the scope of the expression "in all respects and with respect to all persons", to the area of provincial jurisdiction, and would declare section 38(*a*) inoperative in so far as its effect would be contrary to federal legislation or would fall within federal jurisdiction. I think that this constitutional question and the position of the courts will eventually be reconciled. It is in this indirect manner that the question of the unconstitutionality of the prohibition will be raised. I think that the reasoning that will lead to this conclusion could be similar to that of the Supreme Court in the case of *Natural Parents v. The Superintendent of Child Welfare*. That was a 1976 judgment and Dean Hubbard has already commented on this case. I fully

[*Text*]

Je comprends très bien ce point de vue. Je dois dire que c'est mon point de vue, à priori et celui vers lequel j'irais le plus naturellement. Je me demande, toutefois, s'il n'y aurait pas d'autres façons de raisonner. Ce ne sont pas des affirmations que je fais, ce sont tout simplement des possibilités que j'évoque.

Il y a une autre position qui a été proposée par un auteur, un seul auteur, et pour ma part, je ne peux pas l'approuver. Le professeur Hahlo, de l'université McGill, a suggéré, dans *Nullity of Marriage*, que l'on pourrait faire entrer la prohibition dans les formalités du mariage, mais je dois dire que je ne peux pas approuver une telle position. Sachant que la Cour suprême a déjà été d'une très grande générosité dans son interprétation de la compétence des provinces en matière de «célébration du mariage», je ne crois vraiment pas que, par cette extension de principe, on pourrait faire entrer dans ce concept les empêchements de parenté au sein de la famille adoptive. Ce n'est pas une extension. C'est une dénaturation pure et simple du concept.

Il reste, cependant, que je ne suis pas sûr que la plume de l'auteur n'ait pas dépassé sa pensée.

Il y a un autre argument que nous pourrions peut-être proposer. Il incombe certainement aux provinces de légiférer en matière de filiation, de dire quels sont les liens de filiation, comment ils s'établissent juridiquement, et aussi, quelle en est la nature. On pourrait alors raisonner de cette façon: c'est que, en assimilant les enfants adoptifs à des enfants légitimes, l'article 38*a*) de la loi québécoise sur l'adoption n'a ajoutée aucun nouvel empêchement de mariage à ceux qui étaient déjà prévus à l'article 125 du code civil. Cela me paraît évident, mais, on pourrait dire qu'il a fait entrer les enfants adoptifs dans une catégorie d'enfants déjà établie d'où découlent des empêchements de mariage déjà existants.

Dans quelle mesure les tribunaux seraient-ils alors disposés à admettre ce raisonnement? Il me semble qu'il y a là une certaine côte à remonter. Toutefois, ce raisonnement me paraît soutenable, et nous sommes amenés à conclure que l'inconstitutionnalité de la prohibition implicite de mariage entre frères et sœurs adoptifs est probable, mais, je crois, qu'elle n'est pas absolument certaine.

Il reste alors à se demander, et c'est mon dernier point . . .

Le sénateur Flynn: Mais, à ce sujet, je vous demanderais de m'indiquer la compétence fédérale en matière de mariage? L'Acte de l'Amérique du Nord britannique visait à l'uniformité dans ce domaine à travers tout le pays. Vous semblez suggérer, que, pour les lois provinciales, on pourrait rechercher cette uniformité dans une situation différente au Québec, avec le reste du Canada.

M. Bisson: Oui, je ne pense pas que cette situation soit forcément souhaitable.

Le sénateur Flynn: Non. Pensez-vous que cela a du sens si c'est de la compétence exclusive du Parlement fédéral?

M. Bisson: Bien, je le crois.

Le sénateur Flynn: Cette prohibition n'a été modifiée qu'une seule fois par une loi fédérale relativement au mariage entre beau-frère et belle-sœur, après le décès. Cette loi avait pour

[*Traduction*]

understand that point of view. I must add that it is my own point of view, *a priori*, and the one towards which I would lean most naturally. I wonder, however, whether there are no other ways of dealing with this question. I am not making any statements but am only putting forward some possibilities.

Only one other author made another proposal and, personally, I do not agree with it. Professor Hahlo of McGill University suggested, in *Nullity of Marriage*, that the prohibition could be integrated into the formalities of marriage, but I cannot agree with that position. Knowing that the Supreme Court has already shown a lot of generosity in its interpretation of provincial jurisdiction with regard to the "solemnization of marriage", I really do not believe that the inpediments of relationship within an adoptive family could be integrated into this concept through this extension of principle. It is not an extension; it is simply a denaturizing of the concept.

However, I am not sure whether the author did not actually say more than he intended.

Perhaps there is another argument we could propose. It is certainly up to the provinces to legislate on matters of filiation, and to determine the relationships of filiation, the manner in which they are legally established and their nature. We could then reason that by putting adoptive children on an equal footing with legitimate children, section 38(*a*) of the Quebec Adoption Act has not added any new marriage prohibition that was not already provided for in article 125 of the Civil Code. That seems obvious to me, but it could be said that this placed adoptive children in an already existing category of children upon which the already existing marriage impediments are based.

To what extent would the courts be prepared to admit this reasoning? It seems to me that there might be some difficulty there. However, it seems to me that this reasoning can be upheld, and we are led to conclude that the unconstitutionality of the implicit prohibition of marriage between adoptive brothers and sisters is likely, although I think that it is not an absolute certainty.

One must then ask oneself, and this is my last point—

Senator Flynn: But, could you tell me, in this connection, what the federal jurisdiction is where marriage is concerned? The British North America Act aimed at establishing uniformity in this area across the country. You seem to suggest that, where provincial legislation is concerned, we could seek to establish this uniformity on the basis of a situation which is different in Quebec from that in the rest of Canada.

Professor Bisson: Yes, I do not think that this situation is necessarily desirable.

Senator Flynn: No. Do you think it makes sense if it is under the exclusive jurisdiction of the federal Parliament?

Professor Bisson: I think so.

Senator Flynn: The only time the prohibitions with respect to marriage were changed was under federal legislation concerning marriage between brother-in-law and sister-in-law,

[*Text*]

but d'uniformiser cette prohibition à travers le Canada. Je ne vois pas comment une loi provinciale peut avoir pour effet de changer la portée d'une loi qui est de la compétence exclusive du Parlement fédéral.

M. Bisson: Bien, je pense que votre point est très bon.

Le sénateur Flynn: Non seulement je le pense, mais je crois qu'il est irréfutable.

M. Bisson: Bien, il est certainement plus fort que tous les autres points soulevés sur la question. Maintenant, à supposer que la prohibition existe, prenant pour acquit qu'elle ne soit pas inconstitutionnelle, il faut tout de même se demander s'il est opportun par le truchement d'un projet de la loi d'intérêt privé de faire droit à la demande des frère et sœur Morin, toujours en supposant que notre prohibition implicite, ait franchi les deux premiers tests.

Il faut bien dire que, bien que les projets de loi d'intérêt privé soient solidement implantées dans notre tradition législative et parlementaire,—ce n'est certainement pas ici qu'on en fera le procès—ils constituent tout de même un mécanisme assez extraordinaire auquel,—évidemment, ce n'est certainement pas au comité que je l'apprendrais,—auquel dis-je, on ne doit avoir recours qu'avec une extrême prudence.

Il faut donc se poser la question de l'opportunité du projet de loi d'intérêt privé demandé, spécialement à deux points de vue, étant toujours entendu que nous supposons que la prohibition existe du point de vue du droit civil et du point de vue du droit constitutionnel. Il est évident, tout d'abord, qu'un projet de loi d'intérêt privé ne doit, en principe, être adopté,—encore que le Parlement ait toujours des pouvoirs d'appréciation de toute situation—que si les justifiables ne disposent pas, dans l'arsenal du droit, d'autres recours prévus par la loi générale et, particulièrement, de recours devant les tribunaux.

En l'occurrence, le droit québécois offre certainement au moins deux recours probables. Entre autres, les parties pourraient s'adresser aux tribunaux pour obtenir une ordonnance enjoignant à l'officier d'état civil qui, éventuellement, aurait refusé de les marier, de célébrer leur mariage. Il s'agit, bien entendu, de la procédure dite autrefois de *mandamus*, prévue aujourd'hui à l'article 844 du Code de procédure civile sous le titre «Moyen de se pourvoir en cas de refus, d'accomplir un devoir qui n'est pas de nature purement privée.»

A l'occasion de cette demande d'injonction, il faudrait, évidemment, que soit débattue la question de l'existence de la prohibition. Je n'insiste donc pas sur ce recours. Le doyen Hubbard y a fait allusion dans ses commentaires. Nous sommes d'accord avec lui qu'il y a là une voie possible. Mais il existe un second recours encore plus général que le précédent. Il s'agit de la requête en jugement déclaratoire prévue à l'article 453 du Code de procédures civile selon lequel, et je résume,—remarquez que je ne prends que les parties essentielles—:

> Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement, pour la solution d'une difficulté réelle, soit son état, soit quelque droit..pouvant lui résulter..d'un statut . . . peut,

[*Traduction*]

after the death of the spouse. The purpose of this legislation was to standardize the provisions concerning this specific prohibition across Canada. I do not see how a provincial act can have the effect of changing the scope of a federal act that is under the exclusive jurisdiction of the federal Parliament.

Professor Bisson: I think you have an excellent point.

Senator Flynn: Not only do I think so, but I think it is irrefutable.

Professor Bisson: It is certainly stronger than all the other points that have been raised on this issue. Let us suppose that the prohibition exists, that it is not constitutional, that is, that our prohibition is implicit and has passed the first two tests, we have to decide nonetheless whether it is advisable to agree to the request of Mr. Morin and his sister through a private bill.

Although private bills are firmly established as part of our parliamentary and legislative tradition—this is neither the time nor the place to criticize that—they do nonetheless represent a rather extraordinary mechanism—and, obviously, I am not telling the committee something it does not already know—which should be resorted to with extreme caution.

Therefore, we must question ourselves as to the advisability of the requested private bill especially with reference to two points of view, assuming of course, that the prohibition exists from the point of view of civil law, and also from the point of view of constitutional law. It is first of all, obvious that, although Parliament has the power to assess any situation a private bill, in principle should only be passed if the people who are justified in making the request do not have access, within the body of the law, to other avenues provided by the general law and, particularly, do not have the possibility of appealing to a court.

In the circumstances, at least two likely avenues are provided for under Quebec law. For instance, the party could go to a court to obtain an order directing the registry officer who refused to marry them, to do so. That involves, of course, what was formerly called the *man damus* procedure, and which today is provided for under section 844 of the Code of Civil Procedure under the heading "Remedies in case of refusal to perform a duty which is not of a merely private nature."

Upon application for such an injunction the question of the existence of the prohibition should obviously be debated. Therefore, I do not insist on this specific recourse. Dean Hubbard mentioned it in his comments, and we agree with him that this is a possible way of proceeding. However, there is a second type of appeal which is even more general than the previous one. It involves the application for a declaratory judgment which is provided for in section 453 of the Code of Civil Procedure and which tells us, and I summarize—I am only referring to essential elements:

> "Any person who has an interest in having determined immediately, for the solution of a genuine problem, either his status or any right which he may have under a statute,

[*Text*]

par requête au tribunal, demander un jugement déclaratoire à cet effet.

Il s'agit là d'un recours très largement ouvert, bien que la cour d'appel en ait douté à un moment donné. Mais, il est certain que ce recours est pleinement accessible, grandes portes ouvertes, depuis un récent arrêt rendu par la cour suprême, en 1977, dans l'affaire *Duquet contre la ville de Sainte-Agathe-des-Monts*. Nous sommes donc d'avis que les frère et sœur Morin pourraient s'adresser à la Cour supérieure pour lui demander de statuer sur l'existence de la prohibition.

Le sénateur Deschatelets: Professeur Bisson, dans vos deux cas, les deux recours que vous venez de donner, plus précisement dans le deuxième, pour ce qui est de la requête pour jugement déclaratoire, on ne peut pas éviter de faire un débat de fond?

M. Bisson: C'est impossible.

Le sénateur Deschatelets: Dans les deux cas?

M. Bisson: Dans les deux cas, il est impossible d'éviter un débat de fond. Je dirais même . . .

Le sénateur Flynn: Je crois que les recours sont clairement établis. Évidemment, il y a l'autre solution, c'est que le ministre chargé de procéder à ce mariage soit satisfait, alors, la prohibition n'existe pas. Il faudrait donc que quelqu'un attaque la validité du mariage.

M. Bisson: C'est ça.

Le sénateur Flynn: C'est une solution beaucoup plus facile, n'est-ce pas?

M. Bisson: Nous serions donc tentés de dire que la demande d'un projet de loi d'intérêt privée est peut-être, à ce stade, un peu prématurée. A la réflexion, cependant, je ne pense pas que la raison soit absolument décisive. Nous sommes loin d'être sûrs que les deux recours ci-dessus puissent déterminer les droits des parties de façon parfaitement adéquate.

Il y a peu de problèmes, en effet, si les tribunaux concluent à l'existence de la prohibition. Les parties disposeraient alors d'un bon motif de s'adresser au Parlement. Encore que je ferais remarquer que, s'il s'agit seulement d'une décision d'un tribunal de première instance, elle ne constitue pas, avec tout le respect qui lui est dû, une garantie absolue de l'état du droit. Je crois que nous serions amenés, de toute façon, à nous créer certains problèmes, surtout au Québec, dont le système de droit ne permet tout de même pas d'accorder à la jurisprudence la même valeur normative qu'en Common Law. Mais, si les tribunaux concluent à l'absence de prohibition, et que les parties se marient, en conséquence, on tombe un peu dans le cas que vous venez d'évoquer, de l'officier d'état civil qui, à son avis, se jugerait autorisé à célébrer le mariage.

Alors, il faut s'interroger sur la portée de la décision obtenue sur la demande d'injonction, ou sur la demande d'un jugement déclaratoire, sur requête.

Il nous semble que de telles décisions n'ont que l'autorité relative de la chose jugée. Il en résulte donc que les parties pourraient, munies de ce jugement, aller se faire marier par l'officier d'état civil, qui serait certainement impressionné par le jugement en question. Mais, à moins qu'elles aient réussi à

[*Traduction*]

may by motion to the court, ask for a declaratory judgment in that regard."

This type of appeal is quite readily available, although at one time the court of appeal did have its doubts about that. There is no doubt though that this recourse has definitely been fully available since a recent decision made by the Supreme Court, in 1977, in the case of *Duquette v. the City of St-Agathe-des-Monts*. Consequently, we are of the opinion that Mr. Morin and his sister could appeal to the Superior Court to ask it to rule on the existence of the prohibition.

Senator Deschatelets: Professor Bisson, in your two cases, that is the two methods of appealing you have just mentioned, and more specifically the second one, a substantive debate cannot be avoided when making a request for a declaratory judgment?

Professor Bisson: It is impossible.

Senator Deschatelets: In both cases?

Professor Bisson: It is impossible to avoid a substantive debate in both cases. I would even say.

Senator Flynn: I think that the methods of appealing are cleary established. Obviously, there is the other solution, that is that if the minister who marries them is satisfied,—then the prohibition does not exist. So, somebody would have to attack the validity of the marriage.

Professor Bisson: This is right.

Senator Flynn: It is a much easier solution, is it not?

Professor Bisson: Therefore, we would be tempted to say that, at this stage, the request for a private bill is perhaps a little premature. However, on second thoughts, I do not think that the argument is absolutely conclusive. We are far from certain that the two above avenues can adequately determine the parties' rights.

There are few problems, indeed, if the courts decide that the prohibition does exist. The parties would then have a good reason to appeal to Parliament. I would like to point out, however, that if such a decision were arrived at only by a court of first instance that would not constitute, with all the respect due to it, an absolute guarantee of the state of the law. I think that we would be led, in any case, to create certain problems, especially in Quebec, where the legal system does not allow one to grant to jurisprudence the same normative value as in Common Law. But if the courts decide that there is an absence of prohibition, and consequently the parties get married, we would tend to have a situation like the one you just mentioned, that of the registry officer who would be of the opinion that he is authorized to marry them.

It is necessary to examine the scope of the decision that is reached following the application for an injunction or for a declaratory judgment on request.

It seems to us that such decisions only have the relative authority of the thing judged. As a result, the parties having obtained this decision, would be married by the registry officer, who certainly would be influenced by the decision involved. But, unless they had succeeded in bringing the case before

[*Text*]

faire monter leur cause jusqu'aux plus hautes instances judiciaires, nous voyons mal comment cela empêcherait des tiers, sans même parler des parties, de venir, plusieurs années plus tard, attaquer la validité de leur mariage. Car, nous sommes ici, évidemment, dans un domaine de nullité absolue. C'est une prohibition qui entraîne une nullité absolue, qui peut être invoquée par tout intéressé.

Ce n'est évidemment qu'un risque hypothétique, mais qui nous paraît tout de même assez considérable. On peut invoquer le précédent de l'affaire Shepull, un précédent de la High Court de l'Ontario, où, sur procédure de *mandamus*, un beau-frère et une belle-sœur, ont été autorisés à se marier, après divorce.

Je reconnais, cependant, et je dois faire deux remarques à ce sujet, peut-être ici plus malicieuses que décisives d'ailleurs. La première, c'est que la jurisprudence des provinces de Common Law, à commencer par celle de l'Ontario, est complètement divisée sur la question de l'existence de la prohibition entre beaux-frères et belles-sœurs, après divorce. Ce qui n'est pas rassurant.

La seconde remarque que je voudrais faire, c'est que, dans l'affaire *Schepull*, la «High Court» a prudemment parlé de «*prima facie* rights of the applicants to obtain a licence». Ce qui n'est pas rassurant non plus, n'est-ce pas? Tout ce qu'a fait la «High Court», même si elle a fait une très longue discussion sur les empêchements au mariage, avant d'en arriver à sa décision, ce fut de restreindre finalement sa décision à ce qui était devant elle, qui était tout simplement une demande enjoignant à un officier de l'état civil de délivrer une licence de mariage. La «High Court» a fait ceci très prudemment, par ces mots «*prima facie* right of the applicants to obtain a licence». Nous ne pouvons lui attribuer la faculté de décider d'une façon définitive de l'avenir de la question.

Alors, je suis obligé de conclure, tout de même, que le recours aux tribunaux n'est pas de nature à placer les parties dans une position complètement satisfaisante, et que l'existence d'un tel recours ne constitue pas, en l'espèce, une raison absolument décisive pour le Parlement de ne pas intervenir.

Nous ne disons pas, cependant, qu'il n'y ait pas là une raison sérieuse à prendre en considération. Il est possible que, dans cette affaire, les parties aient renoncé un peu trop rapidement à explorer la possibilité de solution à leur problème qui leur était offerte par les recours ordinaires devant les tribunaux ordinaires. Il demeure alors une dernière question. A supposer que l'existence de la prohibition soit certaine ou probable, est-ce qu'il est socialement opportun de faire exception à la loi générale en accordant le projet de loi d'intérêt privé à l'étude?

Je vais être assez bref sur cette question. Il s'agit de prendre une décision particulière. Je crois qu'il est évident que le Parlement dispose de données que, personnellement, je ne connais qu'imparfaitement, mais qu'il lui incombe d'apprécier souverainement. Par ailleurs, le doyen Hubbard a également fait le tour, je crois, des intérêts et considérations en présence. Je voudrais simplement ajouter ceci: Le Parlement est mis ici dans la situation embarrassante d'avoir à relever deux futurs époux d'une prohibition de mariage qui, dans l'opinion dominante, et peut-être unanime, n'existait pas avant 1969, dont

[*Traduction*]

the highest judicial authorities, we canot see how, several years later, it would prevent third parties—not to mention the parties involved—attacking the validity of their marriage, because, obviously, we are in an area of absolute invalidity. It is a prohibition which entails absolute invalidity, and it can be put forward by any interested party.

Obviously, that is but a hypothetical risk, but it seems to us fairly great. Reference can be made to the precedent of the Shepull case, a precedent of the Supreme Court of Ontario, where, by the *mandamus*, procedure a brother-in-law and a sister-in-law were authorized to get married after divorce.

I must make two comments on this which are perhaps more malicious than conclusive. First, the jurisprudence of provinces using Common Law, starting with Ontario, is completely divided on the question of the existence of the prohibition between brothers-in-law and sisters-in-law, after divorce. Which is not reassuring.

And the second comment I would like to make is that in the Shepull case, the high court cautiously spoke of "prima facie rights of the applicants to obtain a licence." Which is not reassuring either. All that the high court did in fact, even if it discussed the obstables to the marriage at very great length before reaching its decision, was to limit its decision to what was submitted to it, which was simply a request that a marriage licence be delivered by a civil registry officer. The high court acted very cautiously in this matter by using the words "prima facie right of the applicants to obtain a licence." so, we cannot say that the high court has the power to provide a definite answer to this question for the future.

Consequently, I am forced to conclude that making an appeal to a court is not likely to place the parties in a completely satisfactory position, and that the existence of this kind of recourse, in the case in question, is not an absolutely decisive reason for Parliament not to intervene.

However, we are not saying that this is not worth considering. In this situation, it is possible that the parties gave up too soon on the possibility of finding a solution to their problem through the usual avenues open to them and which would have consisted in making an appeal to the ordinary courts. Then there is one last question. Supposing that the existence of this prohibition is certain or probable, is it socially appropriate to make an exception to general law by adopting the private bill under consideration?

I will be fairly brief on this question. A specific decision must be arrived at. I think it is obvious that Parliament has data with which I am not fully acquainted, but which it behoves Parliament to judge without appeal. Furthermore, I believe that Dean Hubbard has also examined the various interests and considerations involued. I merely want to add this: Parliament is put here in the embarrassing situation of having to exempt two future spouses from a provision prohibiting marriage which, in the predominating opinion and possibly in the opinion of everyone, did not exist before 1969, and

[*Text*]

l'existence actuelle n'est en plaçant vraiment les choses au mieux, que probable, et dont certaines autorités, qui se trouvent proche des milieux gouvernementaux, comme l'Office de revision du code civil, suggèrent, en toute hypothèse, l'abolition pour demain. Il nous semble, dans ces circonstances bizarres, et sauf données de fait extraordinaires que,—encore une fois, nous ignorons—que des considérations de politique juridique future devraient,—si l'on me permet cette suggestion—guider la décision du Parlement.

Je voudrais dire quelque chose, à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure, et dont a parlé le sénateur Goldenberg. C'est que la critique psycho-sociologique moderne a amplement démontré que la dimension biologique n'explique qu'en parti, le tabou de l'inceste. Pour certains auteurs, même les considérations psychologiques, sociologiques, culturelles, voire économiques, et, autant dire, morales et religieuses, sont infiniment plus importantes que les considérations biologiques. Dans cette perspective, il incombe donc au Parlement de se demander s'il serait disposé—cela apparaît sûrement naturel de le dire, et je pense qu'il faut le dire—à accorder, dans les mêmes circonstances, puisque, évidement, le tabou de l'inceste est tout autant fondé sur des raisons sociologiques que sur des raisons biologiques, une dispense de la loi générale à des frères et sœurs par le sang. Par ailleurs, si, dans une loi générale future.

Le sénateur Flynn: Parlez-vous du code criminel?

M. Bisson: Non, non, je me place toujours du point de vue droit civil.

Le sénateur Flynn: De plus, si vous leur accordez une exception au droit civil, vous ne leur donnerez certainement pas d'exemption dans le code criminel.

M. Bisson: Ce serait certainement un problème grave.

Le sénateur Flynn: Non seulement grave, mais insoluble.

M. Bisson: Insoluble, ce serait un problème très grave. Il y aurait des complications, bien entendu.

Le sénateur Flynn: Oui, mais je pense que le doyen Hubbard a abandonné un petit peu cette thèse sur la question de l'inceste, ici.

M. Bisson: Non, mais plaçons-nous simplement sur le terrain hypothétique et supposons qu'il n'y ait pas de problème de droit criminel, alors, la question que l'on peut se poser, et que l'on peut admettre difficilement, c'est que, dans des circonstances semblables, on serait disposé à accorder, éventuellement, une dispense qui . . .

Le sénateur Flynn: Comment établissez-vous l'inceste, ici, quand vous parlez d'une loi civile?

M. Bisson: L'inceste, je le définis, évidemment, par la prohibition de mariage qui existe.

Le sénateur Flynn: Non, non, dans le cas du mot «inceste», dans le code civil, on ne le définit pas.

M. Bisson: On ne le définit pas, certainement.

Le sénateur Flynn: On le définit dans le code criminel. Si vous allez chercher dans le dictionnaire, est-ce que vous allez trouver un esprit à votre raisonnement?

[*Traduction*]

whose existence is now, at best, only probable. Furthermore, certain authorities close to the governement, such as the Civil Code Review Board, have suggested it be abolished tomorrow. In such straupe circumstances, and unless there be some extraordinary data—of which we are also unaware, it would seem that considerations having a bearing upon future legal policy should, if I may say so, guide Parliament's decision.

I would like to expound on something to which I referred earlier and about which Senator Goldenberg spoke. Modern psycho-sociological analysis has provided abundant proof that the incest taboo can be explained only in part by the biological factors involued. Certain authors even believe that consierations of a psychological, sociological, cultural, and even economical, and, I might add, moral and religious nature are far more imptant than biological considerations. In view of this, I think Parliament must ask itself whether it is ready—it seems only natural to say so, and I think it must be said—to grant, in these same curcumstances, because, obviously, the incest taboo is based every bit as much on sociological reasons as on biological ones, an exemption from the general law to brothers and sisters related by blood. Furthermore, should future legislation

Senator Flynn: Are you talking about the Criminal Code?

Professor Bisson: No, no, I am still discussing this in terms of civil law.

Senator Flynn: Moreover, if you exempt them under civil law, you will certainly not exempt them in the Criminal Code.

Professor Bisson: That would certainly be a serious problem.

Senator Flynn: Not only serious but impossible to solve.

Professor Bisson: Unsolvable, well it certainly would be a serious problem. There would be complications, of course.

Senator Flynn: Yes, but I think that Dean Hubbard has more or less given up this theory on the question of incest.

Professor Bisson: No, but let us just consider a hypothetical situation and suppose that there is no problem withcriminal law, then the question we must ask ourselves, and which is very hard to admit, is that in similar circumstances we would be willing to grant an exemption eventually which

Senator Flynn: How do you define "incest" here from the viewpoint of civil law?

Professor Bisson: Well, I define "incest" in terms of the existing prohibition of marriage.

Senator Flynn: No, no, the Civil code does not define the word "incest".

Professor Bisson: Of course, it does not define it.

Senator Flynn: The Criminal Code defines it. If you look up the definition in the dictionary, will you find any logic to your reasoning?

[*Text*]

M. Bisson: Je n'ai pas de dictionnaire sous la main.

Le sénateur Deschatelets: Dans votre idée, sénateur Flynn, «inceste» implique consanguinité?

Le sénateur Flynn: C'est ça, même au sens ordinaire.

M. Bisson: Mais, pas au point de vue des empêchements au mariage, on peut dire qu'un mariage est incestueux, par exemple, lorsqu'il y a mariage entre alliés, bien qu'il n'y ait pas de lien de sang. Dans le code civil on parle de commerce incestueux, l'article 237 du code civil parle de commerce incestueux, et cela s'étend certainement au mariage, par exemple, entre beau-frère et belle-sœur, avant le divorce.

Le sénateur Flynn: Avant?

M. Bisson: Après le divorce, excusez-moi, à supposer, d'ailleurs, que la prohibition soit bonne.

Le sénateur Flynn: Bien, ce n'est pas sûr. Évidemment, on n'est pas sûr si la prohibition est bonne. Mais, il y a une tendance, puisque le Parlement a déjà élargi la portée, ou, enfin, diminué les restrictions entre beau-frère et belle-sœur.

M. Bisson: Oui.

Le sénateur Flynn: C'est simplement parce que le texte n'est pas trop clair que l'on se demande si cela s'applique après le divorce. Mais, de dire qu'ils sont incestueux, même si la prohibition existe, cela me surprendrait puisqu'il faudrait que l'inceste disparaisse subséquemment par le décès.

M. Bisson: Il disparaît, oui. Ils sont incestueux, techniquement, sur le terrain du droit civil.

Le sénateur Flynn: Bien, je ne le sais pas s'ils sont incestueux sur le terrain du droit civil, parce que le code ne définit pas l'inceste, alors je pense qu'il faut s'en rapporter à une définition ordinaire qui exige la consanguinité, comme le code criminel l'exige. Non, parce que, traditionnellement, pour l'inceste, il faut qu'il y ait consanguinité.

M. Bisson: Non, on ne peut pas faire abstraction ici de toute l'interprétation traditionnelle de droit civil, comme telle, indépendamment du sens de la loi criminelle, ou du sens que peuvent attribuer à ce mot les dictionnaires. On ne peut pas faire abstraction de cette interprétation civiliste de la définition de l'inceste.

Le sénateur Flynn: Oh, je voudrais voir cette interprétation, qui n'est pas connue, et qui, d'ailleurs, contredirait la mienne.

M. Bisson: Il n'est pas douteux, que, lorsque l'article 237 palre de l'enfant né d'un commerce incestueux, cela couvre tous les empêchements au mariage, les empêchements—

Le sénateur Flynn: Oui, mais, pour le commerce incestueux, il n'y a pas de définition spécifique qui fait que les alliés seulement sont incestueux. Il n'y a pas de jurisprudence là-dessus.

M. Bisson: Au sens—il n'y a pas de jurisprudence—au sens du droit civil, cela s'applique.

Le sénateur Flynn: Il n'y en a que dans le cadre, je dirais, de la définition qu'en fait le code criminel, à mon point de vue.

[*Traduction*]

Professor Bisson: I do not have a dictionary with me.

Senator Deschatelets: In your opinion, Senator Flynn, does "incest" imply consanguinity?

Senator Flynn: Yes, it does; even in the ordinary sense.

Professor Bisson: But not with regard to impediments to marriage. One can say, for example, that a marriage is incestuous when it is between relatives even though there are no ties of blood. In the Civil Code article 237 refers to incestuous connection, and this of course extends to marriage, for example, between brothers-in-law and sisters-in-law, before divorce.

Senator Flynn: Before?

Professor Bisson: I am sorry, I meant after divorce, presuming that the prohibition is valid.

Senator Flynn: Well, it is not certain. Of course, it is not certain whether the prohibition is valid. However, there is a tendency, since Parliament has already extended the scope, or, in any case, diminished the restrictions between brothers-in-law and sisters-in-law.

Professor Bisson: Yes.

Senator Flynn: It is only because the text is not too clear that we ask ourselves whether this applies after divorce. But to say that they are incestuous, even if the prohibition does exist, would surprise me since that means that incest would cease to exist subsequently through death.

Professor Bisson: Yes, there would no longer be incest. They are incestuous, technically, from a civil law standpoint.

Senator Flynn: Well, I am not sure whether they are incestuous from a civil law standpoint because the Civil Code does not define incest. Therefore, I think that we must rely on the common definition which implies consanguinity as the Criminal Code stipulates. Not because, traditionally, in order to have incest, there has to be consanguinity.

Professor Bisson: No, in this case we cannot disregard the whole body of traditional interpretation of civil law as such, irrespective of the meaning of criminal law or of the meaning dictionaries may give to that word. We cannot disregard that civil law interpretation of incest.

Senator Flynn: I would like to see this interpretation which is not known and which would contradict mine.

Professor Bisson: There is no doubt that when article 237 refers to the issue of an incestuous connection, that covers all impediments to marriage—

Senator Flynn: Yes, but with regard to incestuous connections, there is no specific definition stating that incest applies to relatives only. There is no jurisprudence on this.

Professor Bisson: There is no jurisprudence dealing with that question, but in so far as civil law is concerned, it applies.

Senator Flynn: In my opinion, the only jurisprudence is to be found within the framework of the definition of an incestuous connection given by the Criminal Code.

[*Text*]

M. Bisson: Bien, je crois que vous ne parlez pas, à ce moment-là, tout à fait de la même chose.

Le sénateur Flynn: Oui, je sais que vous ne parlez pas de la même chose. Mais, je me demande si vous n'imaginez pas, quand même, un concept dont je n'ai jamais entendu parler, même en droit civil.

M. Bisson: Ce n'est pas de l'imagination, c'est une interprétation bien fondée.

Le sénateur Flynn: Vous vous devez de me trouver une décision qui va faire un commerce incestueux entre alliés seulement.

M. Bisson: En vertu de l'article 236? Mais, l'article 237 ne peut fonctionner, ne peut avoir un intérêt quelconque que si, justement il prévoit une prohibition, entre alliés parce que, normalement, il ne peut pas y avoir de mariages à d'autres degrés. Alors, c'est là que—

Le sénateur Flynn: Oui, mais l'affinité, ou, enfin, la prohibition absolue n'est pas la condition nécessaire pour l'inceste. C'est peut-être défendu entre certaines personnes sans qu'il en découle nécessairement de l'inceste.

M. Bisson: Oui.

Le sénateur Flynn: Parce que l'inceste n'étant pas défini, encore une fois, dans le droit civil, n'étant défini que dans les dictionnaires et dans le code criminel, il faut qu'il y ait consanguinité. Il peut y avoir nullité du mariage sans que se soit nécessairement un mariage incestueux.

M. Bisson: Il sera poursuivi—

Le sénateur Flynn: Vous auriez, par exemple, un mariage prohibé, mais au sujet duquel on peut demander une exception. Si on ne demande pas l'exception, cela ne fait pas un mariage incestueux.

M. Bisson: Eh bien, je suis obligé de dire que je suis en parfait désaccord avec vous.

Le sénateur Flynn: D'accord. Pour le moment, c'est la position que j'avais choisie, moi-même.

M. Bisson: Par ailleurs, je disais donc que l'on pouvait se demander si on serait disposé à accorder une dispense entre frère et sœur par le sang dans les mêmes circonstances, si, dans une loi générale future sur les conditions de fond du mariage, le Parlement jugerait souhaitable d'étendre les empêchements entre frères et sœurs par le sang aux frères et sœurs adoptifs. Il me semble que, si la réponse est non à la première question, elle serait probablement non, et, si elle est oui à la seconde, j'ai du mal à concevoir que la loi privée demandée devrait être accordée. Encore une fois, c'est l'abstraction faite des circonstances particulières dont je n'ai pas pris connaissance.

En revanche, si le Parlement, suivant en cela certaines propositions de réforme actuelle, ou certains exemples étrangers, comme la loi britannique, estime que la loi générale future devrait permettre le mariage entre frère et sœur adoptifs, alors, la loi demandée devrait être accordée. Bien que nous ne soyons pas personnellement très favorables aux projets de

[*Traduction*]

Professor Bisson: Well, I do not think you are talking about exactly the same thing.

Senator Flynn: Yes, I know you are not talking about the same thing, but nonetheless, I am wondering whether you are not imagining a concept that I have never heard of, even in civil law.

Professor Bisson: It is not imagination; it is a well-founded interpretation.

Senator Flynn: It is up to you to find a ruling stating that an incestuous connection applies to relatives only.

Professor Bisson: Under article 237? But article 237 can only apply, can only be of some consequence, if it makes provision for a prohibition between relatives, because, normally, there cannot be any marriage at another degree. So that is why—

Senator Flynn: Yes, but affinity, or rather, an absolute prohibition is not a necessary condition for incest. It is perhaps prohibited between certain persons without necessarily entailing incest.

Professor Bisson: Yes.

Senator Flynn: Because, once again, as incest is not defined in civil law, and as it is defined only in dictionaries and in the Criminal Code, there must be consanguinity. A marriage may be invalid without it being necessarily an incestuous marriage.

Professor Bisson: He will be brought to court—

Senator Flynn: For instance, you could have a prohibited marriage but one for which an exception could be requested. If no exception is requested, that does not make the marriage incestuous.

Professor Bisson: Well, I must say that I completely disagree with you.

Senator Flynn: Fine. For the moment, that is also the position I have chosen.

Professor Bisson: Furthermore, as I was saying, one might ask oneself whether we would be prepared to grant an exemption to brothers and sisters related by blood in the same circumstances and whether Parliament would think it appropriate to extend the impediments regarding brothers and sisters related by blood to adoptive brothers and sisters by the future adoption of a general law dealing with the fundamental aspects of marriage. It seems to me that, if the answer to the first question is no, it would probably be no, and if the answer to the second question is yes, I find it difficult to see why the requested private bill should be passed. But, once again, this is not taking into account particular circumstances of which I am not aware.

On the other hand, if Parliament—in accordance with certain present proposals for reform or certain examples to be found in other countries, such as British law—is of the opinion that future general law should allow marriage between adoptive brothers and sisters then, the requested bill should be passed. Even though personally we are not greatly in favour of

[*Text*]

lois d'intérêt privé, dans leur principe même, il nous répugnerait, en effet, que les frères et sœurs Morin ne puissent pas se marier sous le seul prétexte qu'ils auraient eu la malchance de vouloir le faire dans une fourchette de dix ou quinze années, durant lesquelles, d'ailleurs, le législateur se serait montré impuissant à exprimer clairement la prohibition qu'on leur oppose. Voilà les quelques brefs commentaires que je voulais vous soumettre.

Le sénateur Flynn: C'est une discussion intéressante. Je suggère que vos conclusions démontrent, évidemment, que mon point de vue est plus sûr depuis ce temps-là, parce qu'ils auraient pu le faire avant et qu'ils ne peuvent plus le faire maintenant. C'est donc que la loi provinciale aurait ajouté aux restrictions dans un domaine où elle n'a aucune compétence.

Le sénateur Deschatelets: Ce qui, évidemment, pourrait se faire prochainement.

Le sénateur Flynn: Oui. C'est intéressant tout de même de constater les problèmes que la question peut soulever, mais, pour moi, la solution est bien claire.

M. Bisson: La question constitutionnelle est au cœur même du problème. Votre conviction est que la prohibition, à supposer qu'elle existe, est, de toute façon inconstitutionnelle.

Le sénateur Deschatelets: Sur la prohibition, si vous me permettez, quelques questions—mes remarques sont peut-être simplistes—-mais vous avez répété au cours de votre exposé, et vous revenez toujours à ceci: Supposons que la prohibition existe, et je vais vous poser une question directe: d'après le Code civil de la province de Québec, à l'article 125, il n'existe pas de prohibition empêchant les parties de se marier, d'après l'article 125 comme tel.

M. Bisson: Comme tel.

Le sénateur Deschatelets: Selon l'article 125 on peut bien comprendre que l'intention du législateur est d'empêcher le mariage entre frère et sœur, et frère et sœur consanguins. Si on se reporte à l'intention du législateur lorsqu'il a adopté l'article 125, il s'agissait de la consanguinité. Maintenant, il n'existe pas, non plus, de prohibition précise sous la Loi de l'adoption?

M. Bisson: Non.

Le sénateur Deschatelets: Bon. La Loi de l'adoption dit que la portée d'un jugement en adoption est de rendre l'enfant adopté légitime. On se demande quelle était l'intention du législateur à ce moment-là. Je pense bien, que probablement le législateur a tellement voulu donner à l'enfant adopté les mêmes droits qu'aux autres enfants

Le sénateur Flynn: Et les mêmes obligations.

Le sénateur Deschatelets: Et les mêmes obligations, parce que si, par exemple, le père décède sans testament, l'enfant adopté, rendu légitime, arrive à la succession au même titre que l'autre. Cela veut dire que la Loi de l'adoption a créé une friction, dans la loi, que l'enfant est légitime lorsqu'il n'y a pas de consanguinité. Alors nous, nous sommes des législateurs, nous sommes en face de requêtes de pauvres gens qui veulent régulariser une situation. Comme vous l'avez dit, ils sont venus

[*Traduction*]

private bills in so far as the very principle is concerned, we would find it repugnant, in fact, if the Morin brother and sister were prevented from getting married solely because they had the misfortune of wanting to get married during the ten-to fifteen-year period in which legislators were unable to clearly express the prohibition brought against them. So there you have the few brief comments I wanted to make.

Senator Flynn: It is an interesting debate. I suggest that your conclusions prove, obviously, that my viewpoint has been the more valid one since that time, because they could have done so in the past, whereas now that is no longer so. That would mean that provincial law has added further restrictions in a field in which it has no jurisdiction.

Senator Deschatelets: Which is obviously something that could happen soon.

Senator Flynn: Yes. It is nevertheless interesting to note the problems that can be raised by this question, although for me, the solution is quite clear.

Professor Bisson: The constitutional question is of the very heart of the matter. You are convinced that the prohibition, assuming it exists, is definitely unconstitutional.

Senator Deschatelets: With your permission, I would like to ask a few questions on the prohibition. My remarks may be simplistic, but during your observations you repeated the following, and in fact you always come back to it: Supposing that the prohibition does exist. So, I will ask you a direct question: According to the Civil Code of the province of Quebec, under article 125, there is no prohibition preventing the parties from marrying, that is, pursuant to article 125, as such.

Professor Bisson: As such.

Senator Deschatelets: With regard to article 125, it can be clearly understood that the legislators' intention was to prevent marriage between brothers and sisters, and brothers and sisters related by blood. When they adopted article 125, the legislators intended to deal with consanguinity. The Adoption Act does not include any specific prohibition either?

Professor Bisson: No.

Senator Deschatelets: Very well. The Adoption Act states that the effects of the judgment granting the adoption decision is to have the adopted child become legitimate. One might wonder what the legislators' intention was at that time. I think that th legislators probably were so intent on giving the adopted child the same rights as the other children—

Senator Flynn: And the same obligations.

Senator Deschatelets: And the same obligations since, for example, if the father dies intestate, the adopted child, being legitimate, will have the same rights with regard to the inheritance as any other child. That means that the Adoption Act has created a fiction within the body of law, to the effect that the child is considered legitimate when there is no consanguinity. Now, we who are legislators are faced with petitions by simple people who want to straighten out their situation. As

[*Text*]

trop tard. Ils ont précédé un amendement possible à la Loi sur l'adoption. Alors, on cherche un remède.

Maintenant, il ne faut jamais oublier qu'on a à faire à un cas d'exception. Cette loi en est une d'exception. Est-ce que vous n'y avez pas touché un peu, tout à l'heure, à l'effet que, si on permet le mariage, cela pourrait créer un précédent quelconque? Dans mon opinion, je ne le crois pas. C'est un cas d'exception. C'est une loi d'exception dans un cas très particulier. En fait, je ne pense pas que cette question soit devant le Parlement. Je ne le crois pas.

Comme dernière question, vous n'avez relevé, il me semble, aucun cas de jurisprudence sur l'article 125, qui empêche le mariage entre frère et sœur?

M. Bisson: Non.

Le sénateur Deschatelets: Des précédents qui toucheraient le cas présentement à l'étude?

M. Bisson: Non.

Le sénateur Deschatelets: Il n'y en a aucun?

M. Bisson: Ils n'ont jamais été rapportés.

Le sénateur Flynn: Alors, est-ce que, pour permettre la légitimisation des enfants, il faudrait dire que le mariage n'est pas censé avoir été un mariage incestueux?

M. Bisson: C'est une question? Voulez-vous légiférer rétroactivement, dans ce cas?

Le sénateur Flynn: S'il fallait adopter une loi, il faudrait presque le faire, parce qu'il est certain qu'il n'y a pas de prohibition, puisque d'après l'article du code, les enfants sont légitimés par le mariage subséquent. Mais, si on prend la peine d'adopter une loi pour dire qu'ils peuvent se marier . . .

Le sénateur Deschatelets: C'est tout ce que l'on dit.

Le sénateur Flynn: Oui, c'est tout ce que l'on dit: vous pouvez vous marier. Mais, s'il s'agit ici d'un mariage incestueux, eh bien, encore une fois, je n'en vois pas un.

Le sénateur Deschatelets: Je ne veux pas présumer de la décision du comité, mais, si le comité en venait à la conclusion que nous sommes d'opinion qu'il n'existe pas d'empêchement explicite à leur mariage, alors, si je comprends bien, monsieur le président, vous avez fait tout à l'heure,—vous avez rapporté les commentaires, je pense bien, de M. Laprise, et de la part de l'évêque.

Le président: Oui, je le dirai tout à l'heure.

Le sénateur Deschatelets: Alors, si c'est notre décision, et que, à la suite de notre décision, le projet de loi n'est pas nécessaire, parce que l'on croit qu'ils peuvent se marier, alors, quelle sera la situation des parties visées par la prohibition, des enfants? Quel résultat juridique aura le mariage?

M. Bisson: *A priori*, si nous estimons qu'ils ont le droit de se marier, ils vont être, *prima facie*, légitimés par mariage subséquent. Reste à savoir si, par la suite, ce mariage pourra être attaqué, puisque nous sommes sur une question d'opinion.

Le sénateur Deschatelets: Attaqué seulement.

[*Traduction*]

you have said, they came too late. They made their request prior to an amendment which may be made to the Quebec Adoption Act. So we are looking for a remedy.

However, one must never forget that we are dealing with an exceptional case. This bill is an exceptional one. Did you not touch on that aspect, earlier on, by saying that if this marriage were allowed it could create a precedent? Personally, I do not think so. It is an exceptional case. It is an exceptional bill in a very particular case. In fact, I do not think that this matter is before Parliament. I do not think so.

My last question is that it would seem to me that you have not discovered any case in jurisprudence regarding article 125 which prevents marriage between brothers and sisters?

Professor Bisson: No.

Senator Deschatelets: Precedents which would touch on the case now under considerations?

Professor Bisson: No.

Senator Deschatelets: Not a single precedent?

Professor Bisson: They have never been reported.

Senator Flynn: So, would we have to say that this marriage is not deemed incestuous, in order to allow the legitimization of the children?

Professor Bisson: Is that a question? Do you wish to legislate retroactively in that case?

Senator Flynn: If we had to pass legislation, we would almost have to do that, because it is certain that there is no prohibition, since under the article of the Code, the children are legitimized by the subsequent marriage. But if we take the trouble to pass legislation to say that they can marry—

Senator Deschatelets: It is all we are saying.

Senator Flynn: Yes, it is all we are saying. We say, "You can marry". But, if this is considered to be an incestuous marriage, well, let me repeat that, personally, I disagree.

Senator Deschatelets: I do not want to guess at what the committee's decision might be, but if the committee were to come to the conclusion that we are of the opinion that there is no explicit impediment to their marriage, then, if I understand correctly, Mr. Chairman, earlier, you reported the comments made, I think, by Mr. Laprise, and on behalf of the bishop.

The Chairman: Yes, I will mention them in a while.

Senator Deschatelets: Then, if this is our decision and if as a result of our decision the bill is unnecessary, because it is believed that they can marry, what will the situation be then of the parties affected by the prohibition, including the children? What legal result will the marriage have?

Professor Bisson: *A priori*, if we are of the opinion that they have the right to marry, they will be, *prima facie*, legitimized by their subsequent marriage. It remains to be seen whether that marriage can be contested subsequently, since we are dealing with a question of opinion.

Senator Deschatelets: Only contested.

[*Text*]

Le sénateur Flynn: Par des tiers, par exemple?

Le sénateur Deschatelets: Mais, il ne s'agit ici que d'une loi du Parlement.

Le sénateur Flynn: Si nous ne donnons qu'une opinion, ce n'est pas une loi. Le rapport du comité, à ce moment-là, n'est pas une loi. C'est une opinion.

M. Bisson: Si vous décidez cela.

Le sénateur Flynn: C'est une opinion. Ce n'est pas une loi.

M. Bisson: Si vous décidez de légiférer, on ne règle pas alors le problème de la légitimation de ces enfants parce que, encore une fois, le commerce est incestueux, au sens de l'article 237. Ce qui compte dans cet article, c'est le caractère incestueux au moment où les enfants ont été conçus. Or, l'article 237 du Code civil de la province de Québec prohibe le mariage subséquent des parents incestueux, de sorte que la loi privée en question ne règlerait pas le problème de la légitimation de ces enfants. Il faudrait recourir à l'adoption. Encore là, vous avez plusieurs avis juridiques, et l'on doit se demander si on peut faire, par adoption, ce que l'article 237 du Code civil prohibe de faire directement. Il y a des opinions diverses dans la doctrine québécoise, à ce sujet. Certains voient dans la loi de l'adoption une loi spéciale, l'emportant complètement sur la loi générale.

Le sénateur Flynn: Le pire c'est que, dans la loi fédérale, ils ont pour dire que ce n'est pas censé être un mariage incestueux, et cela viserait à modifier une disposition du Code civil qui est de compétence provinciale. Alors, pour moi, on n'en sort pas.

Le sénateur Deschatelets: Je reviens à la conclusion, lorsque vous avez dit que «socialement», il y a un remède qui pourrait être apporté. Il y a le remède qui pourrait vous sembler approprié, et c'est de dire: nous croyons qu'il n'y a pas d'empêchement spécifique.

M. Bisson: Oui. Je vais revenir sur l'article 125. Il est certainement évident que l'intention générale du législateur, il est certain, c'est la consanguinité. Je peux vous concéder cela. Mais, est-ce que vous ne pouvez pas reconnaître avec moi que tout s'est pas clair dans l'établissement juridique des filiations par le sang? Il existe certainement des enfants illégitimes dans la province de Québec, et j'en connais un certain nombre qui ont été couverts par la présomption de paternité de l'article 218, et qui, pourtant, n'étaient pas reliés par le sang. Or, il ne fait pas de doute dans mon esprit que la prohibition s'applique à tous.

Le sénateur Flynn: A moins de pouvoir en faire la preuve, ce qui n'est pas toujours facile, et qu'on n'a pas toujours intérêt à faire.

M. Bisson: Bien, je pense qu'en droit criminel, on fait la preuve. En droit criminel, on va jusqu'au fond des choses. Mais, en droit civil, je ne suis pas sûr que l'on puisse aller jusqu'au fond des choses. Je dirais qu'ils sont protégés par la présomption de paternité.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord avec cela, mais c'est une présomption que vous venez de dire. Alors, cette présomption pourrait être repoussée par la preuve que cet enfant, à

[*Traduction*]

Senator Flynn: By third parties, for instance?

Senator Deschatelets: But all that is involved here is an act of Parliament.

Senator Flynn: If we express only an opinion, it is not legislation. Then the committee's report is not legislation; it is an opinion.

Professor Bisson: If you so decide.

Senator Flynn: It is an opinion; it is not legislation.

Professor Bisson: If you decide to legislate, the problem concerning the legitimation of those children is not settled, because, once again, there is an incestuous connection, under article 237. What matters in this article is the incestuous nature of the connection when the children were conceived. Now, article 237 of the Quebec Civil Code prohibits the subsequent marriage of the incestuous parents, so that the private legislation involved would not settle the problem concerning the legitimation of those children. It would be necessary to resort to adoption. There again, legal opinions vary and we must ask ourselves whether we can achieve through adoption what article 237 of the Civil Code prohibits directly. In so far as Quebec doctrine is concerned, opinions vary in this matter. Some consider the Adoption Act as special legislation that completely supersedes the general law.

Senator Flynn: To make things worse, the federal legislation does not consider it to be an incestuous marriage, and this would make it necessary to amend a provision of the Civil Code which falls under provincial jurisdiction. Therefore, as far as I am concerned, there is no way out.

Senator Deschatelets: I would like to come back to your conclusion where you said that, "socially", there is a remedy that could be provided. One remedy that might seem appropriate to you would be to say: We believe that there is no specific impediment.

Professor Bisson: Yes. I will come back to article 125. It is certainly obvious that the legislators' general intention relates to consanguinity. I am prepared to admit that. But can you not admit that everything is not clear in so far as establishing the legal existence of blood relationship is concerned? There certainly are illegitimate children in the province of Quebec, and I know a certain number who were covered by the presumption of paternity under the terms of article 218, although they were not related by blood. There is no doubt in my mind that the prohibition applies to everybody.

Senator Flynn: Unless you can prove that such is the case, and it is not always possible or advisable.

Professor Bisson: I believe that in criminal law proof is necessary. In criminal law one must get to the bottom of the matter. But in civil law I am not certain that we can go to the root of the matter. I would say that they are protected by the presumption of paternity.

Senator Flynn: I agree with that, but you have just said that it is a presumption. That presumption could be dismissed by

[*Text*]

l'époque, n'était pas, dans un sens, l'enfant naturel, ou, qu'il était, si vous le voulez, l'enfant naturel.

M. Bisson: Bien, je pense que c'est toujours la même discussion. Je suis sûr que, en droit criminel, on irait jusqu'au fond des choses pour l'application de l'article 150 du Code criminel. Mais, en droit civil, je ne suis pas sûr que nous soyons autorisés à aller derrière les choses; qui dit présomption, dit fiction. Est-ce que la fiction de l'article 218 qui attribue au mari tous les enfants de la femme, n'est pas plus énorme dans certains cas, certaines circonstances, que la fiction de la loi de l'adoption?

Le sénateur Flynn: L'enfant peut toujours prendre une action en reconnaissance de paternité. Même, après avoir été considéré comme légitime pendant «X» nombre d'années. A ce moment-là, il y a le jugement qui reconnaît qu'il est l'enfant d'un autre.

M. Bisson: Vous posez là un grave problème!

Le sénateur Flynn: Non, je ne pose pas de problème, je pose une solution.

M. Bisson: Vous posez un grave problème avec la jurisprudence québécoise!

Le sénateur Flynn: Le recours en reconnaissance de paternité existe toujours.

M. Bisson: Le problème est de savoir si l'établissement de la paternité naturelle peut détruire la filiation légitime.

Le sénateur Flynn: Bien, à ce moment-là, vous ne pouvez pas être à la fois l,enfant légitime de quelqu'un, et puis l'enfant d'un autre, parce que, juridiquement.

M. Bisson: Mais, il y a tout un débat jurisprudentiel au Québec, depuis l'adoption de la loi de 1971 sur les enfants naturels. C'est tout le débat. Un enfant présumé légitime par l'article 218 du Code civil, peut-il rechercher sa filiation naturelle à l'encontre de cette filiation légitime? La jurisprudence est à peu près divisée, 50 p. 100 d'un côté, et 50 p. 100 de l'autre.

Le sénateur Flynn: Jurisprudence ou doctrine?

M. Bisson: Jurisprudence.

Le sénateur Flynn: Avez-vous des décisions?

M. Bisson: Oui, il y a de nombreuses décisions.

Le sénateur Flynn: Des enfants naturels qui ont essayé de faire reconnaître la paternité?

M. Bisson: Bien, en tous les cas, de faire valoir leurs droits d'enfants naturels.

Le sénateur Flynn: Autrement dit, ils n'avaient pas le droit de faire cela.

M. Bisson: C'est discutable. La jurisprudence est extrêmement divisée là-dessus.

Le sénateur Flynn: Bien, cela me paraît un peu étrange.

Le président: Est-ce que vous avez d'autres questions?

Le sénateur Flynn: Non, ça va.

[*Traduction*]

proving that, at that time, the child was, in a way, not a natural child, or, if you wish, that it was a natural child.

Professor Bisson: I think this comes back to the same thing. I am sure that in criminal law we would get to the bottom of the matter with regard to the application of article 150 of the Criminal Code. But in civil law I am not certain whether we are authorized to go to the root of the facts; when one speaks of presumption, one speaks of fiction. As for the fiction in article 218, which states that all of the wife's children are held to be children of the husband, does it not in certain cases or circumstances greatly exceed the fiction associated with the Adoption Act?

Senator Flynn: The child can always institute an action for acknowledgment of paternity, even after having been considered legitimate for "x" number of years. In that case, the judgment recognizes him as someone else's child.

Professor Bisson: You are raising quite a serious problem!

Senator Flynn: No, I am not raising a problem; I am providing a solution.

Professor Bisson: You have raised a serious problem for Quebec jurisprudence!

Senator Flynn: The possibility of instituting an action for acknowledgment of paternity does exist.

Professor Bisson: The problem is to know whether the fact of establishing natural paternity may destroy legitimate filiation.

Senator Flynn: Well, you cannot simultaneously be someone's legitimate child and somebody else's child, because from a legal standpoint—

Professor Bisson: A legal debate has been going on in Quebec since the adoption of the 1971 legislation concerning natural children. That is the issue. Can a child that is deemed legitimate under article 218 of the Civil Code seek to obtain his natural filiation notwithstanding this legitimate filiation? Jurisprudence is more or less divided 50-50 for and against on this issue.

Senator Flynn: Jurisprudence or doctrine?

Professor Bisson: Jurisprudence.

Senator Flynn: Are there any decisions?

Professor Bisson: Yes, there are a great many decisions.

Senator Flynn: Concerning natural children who have tried to obtain acknowledgment of paternity?

Professor Bisson: Well, in any case, where they tried to assert their rights as natural children.

Senator Flynn: In other words, they did not have the right to do that.

Professor Bisson: That is debatable. Jurisprudence is deeply divided on this issue.

Senator Flynn: That seems rather odd.

The Chairman: Do you have any other questions?

Senator Flynn: No, that is all.

[*Text*]

Le président: Merci beacoup. Alors, honorables sénateurs, en délibéré.

Le sénateur Flynn: Est-ce que vous voulez procéder tout de suite ou plus tard?

Le président: Comme vous le voudrez.

Le sénateur Deschatelets: Peut-on procéder immédiatement?

Le sénateur Flynn: Alors, allons-y.

Le président: Le huis clos est ordonné.

Des voix: D'accord.

The committee continued *in camera.*

[*Traduction*]

The Chairman: Thank you. Honourable senators, we shall take the matter under advisement.

Senator Flynn: Would you like to proceed right now or later?

The Chairman: As you wish.

Senator Deschatelets: Could we proceed right away?

Senator Flynn: All right, let us proceed.

The Chairman: I order that the debate be continued *in camera.*

Hon. Senators: Agreed.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Professor Alain Bisson, Civil Law Section of the Faculty of Law, University of Ottawa

Le professeur Alain Bisson de la Section de droit civil de la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa

Third Session
Thirtieth Parliament 1977-78

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues Nos. 1 to 7 inclusively)

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules nos 1 à 7 inclusivement)

26619—1

Prepared

by the

Reference Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Préparé

par le

Service de référence,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Serv
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

SENATE OF CANADA

Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs

3rd Session, 30th Parliament, 1978

INDEX

(Issues 1 to 7 inclusively)

SÉNAT DU CANADA

Comité permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles

3e session, 30e législature, 1978

INDEX

(Fasc. 1 à 7 inclusivement)

For lists of appendices and witnesses, *see* following pages.

Appendix

Witnesses

For pagination, *see* Index by alphabetical order.

Voir sur pages suivantes listes d'appendices et de témoins.

Appendice

Témoins

Pour pagination, *voir* Index par ordre alphabétique.

Pour pagination, voir index par ordre alphabétique

For pagination, see index by alphabetical order

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé

Third class Troisième classe

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMEN
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7