



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA
K1A 0A6

**CONFIDENTIEL
JUSQU'À PRÉSENTATION
À LA CHAMBRE**

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

FOURTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), your Committee has considered the document entitled "Draft Amendments to the Criminal Code and the Customs Tariff (crime cards and board games)"

Your Committee adopted the following Report with recommendations which read as follows:

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a procédé à l'examen du document intitulé «Ébauche de modifications du Code criminel et du Tarif des douanes (cartes et jeux de société à diffusion restreinte)»

Votre Comité a adopté le présent rapport comprenant les recommandations suivantes:

REPORT ON CRIME CARDS AND BOARD GAMES

INTRODUCTION	1
BACKGROUND	1
THE DRAFT LEGISLATION	4
THE COMMITTEE'S PROPOSALS	5
A. General	5
B. A New Offence	5
C. A Preamble	7
D. Safeguards	8
APPENDIX A – Dissenting Opinion of Members of the Bloc Québécois.	11
APPENDIX B – Draft amendments to the Criminal Code and the Customs Tariff (crime cards and board games)	12
APPENDIX C – List of Witnesses	17

RAPPORT SUR LES CARTES ET JEUX DE SOCIÉTÉ (SÉRIE NOIRE)

INTRODUCTION	1
CONTEXTE	1
L'AVANT-PROJET DE LOI	4
LES PROPOSITIONS DU COMITÉ	5
A. Point de vue général	5
B. Une nouvelle infraction	5
C. Préambule	7
D. Mesures de protection	8
ANNEXE A – Opinion dissidente des députés du Bloc Québécois	11
ANNEXE B – Ébauche de modifications du Code criminel et du Tarif des douanes (cartes et jeux de société à diffusion restreinte)	12
ANNEXE C – Liste des témoins	17

REPORT ON CRIME CARDS AND BOARD GAMES

INTRODUCTION

The Minister of Justice on 27 April 1994 tabled draft legislation in the House of Commons proposing amendments to the *Criminal Code* and the *Customs Tariff* to prohibit the importation, sale and distribution of crime cards and board games to those under the age of 18 years. This draft legislation is not government policy but is submitted as one alternative in dealing with a problem of concern to a number of Canadians.

To ensure that Parliamentarians were given the opportunity to consider this issue in a timely and meaningful way, the Minister requested that this Committee agree to undertake a broad study of the issue, including an examination of the proposed draft amendments and report back to the House of Commons. Allowing Parliamentary committees to study draft bills before they are introduced at first reading and debated at second reading in the House of Commons is a new approach to law-making allowing for greater input by Parliamentarians into the development of legislation.

Since receiving the Minister's request, the Committee heard and received written submissions from government — the Department of Justice, Revenue Canada (Customs and Excise); individuals — victims of violence, a student, and a high school principal; organizations — Canadians Taking Action Against Violence (CAV), Victims of Violence, Canadians Concerned About Violence in Entertainment, Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination (CAVEAT), Canadians for Decency, Grandparents About the Next Generation; the Canadian Resource Centre for Victims of Crime (Canadian Police Association), the Committee for the Advancement of Role-Playing Games; academia — Micheline Frenette from the Centre for Youth and Media Studies (University of Montreal), Jamie Cameron from the Centre for Public Law and Public Policy, (Osgoode Hall Law School); and the Canadian Bar Association.

This report deals with the draft legislation referred to it for consideration by the Minister of Justice. It also addresses some of the implications that arise from this study. The report is organized in the following manner. First, it sets out some of the background against which the draft legislation has to be considered. Then, it describes the draft legislation in some detail and comments on it. Finally, the report sets out the Committee's proposals for legislative change.

BACKGROUND

Crime cards display the photograph of a serial killer, mass murderer or organized crime figure on the front. On the back is a brief biography of the criminal, details of how the crimes were committed, weapons used, number of victims and, when

RAPPORT SUR LES CARTES ET JEUX DE SOCIÉTÉ (SÉRIE NOIRE)

INTRODUCTION

Le 27 avril 1994, le ministre de la Justice a déposé à la Chambre des communes un avant-projet de loi proposant des modifications au *Code criminel* et au *Tarif des douanes* afin d'interdire l'importation et la distribution des cartes et jeux de société (série noire) et notamment leur vente aux personnes âgées de moins de 18 ans. Cet avant-projet de loi ne constitue pas une politique gouvernementale, mais il est présenté comme une solution de rechange à un problème qui préoccupe une partie de la population canadienne.

Afin de s'assurer que les parlementaires auraient l'occasion d'étudier cette question rapidement et de façon significative, le Ministre a demandé que le présent Comité accepte d'entreprendre une vaste étude sur ce sujet, notamment d'examiner les modifications proposées et de faire rapport à la Chambre des communes. Le fait de demander à des comités parlementaires d'étudier les avant-projets de loi avant qu'ils ne soient présentés en première lecture et débattus en deuxième lecture à la Chambre des communes constitue une nouvelle approche législative qui permet de faire participer davantage les parlementaires à l'élaboration des projets de loi.

Depuis qu'il a reçu cette requête du Ministre, le Comité a entendu des témoignages et reçu des mémoires de représentants d'organismes gouvernementaux (le ministère de la Justice, Revenu Canada (Douanes et Accise)); d'individus (des victimes d'actes de violence, un étudiant et un directeur d'école secondaire); de représentants d'organisations (*Canadians Taking Action Against Violence (CAV)*, *Victimes de violence*, *Canadiens qui s'inquiètent des divertissements à caractère violent*, *Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation (CAVEAT)*, *Canadians for Decency*, *Grandparents About the Next Generation*; du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes (Association canadienne des policiers) et du *Committee for the Advancement of Role-Playing Games*); d'universitaires (Micheline Frenette du Groupe de recherche sur les jeunes et les médias (de l'Université de Montréal) et Jamie Cameron du *Centre for Public Law and Public Policy*, de l'École de droit Osgoode Hall) et de représentants de l'Association du Barreau canadien.

Le présent rapport porte sur l'avant-projet de loi que le ministre de la Justice a renvoyé au présent Comité pour étude. Il traite aussi de certaines des répercussions de la présente étude. Le rapport est structuré de façon à tout d'abord exposer le contexte dans lequel l'avant-projet de loi doit être examiné. Ensuite, l'avant-projet de loi est décrit de façon assez détaillée et des commentaires sont formulés à son sujet. Enfin, la dernière partie précise les changements législatifs proposés par le Comité.

CONTEXTE

Les cartes (série noire) montrent la photographie ou l'image d'un tueur en série, d'un meurtrier de masse ou d'un membre du crime organisé. Au verso, on trouve une brève biographie du criminel, des détails sur la façon dont les crimes

applicable, outcome of contact with the criminal justice system. Their format is similar to that of sports trading cards. However, instead of depicting athletes and their achievements, they feature killers, rapists and child sex abusers and provide statistics on their nefarious activities. The objective of the crime board game, which is packed in its own body bag, is to travel across the United States and kill as many people as possible. The reward for each murder is a dead baby. The fact that these products are produced and sold for profit as "entertainment" left many of the witnesses incredulous.

Without fail, witnesses appearing before the Committee could not point to any redeeming features of crime cards and board games. In fact, many stated in their submissions that these materials exploit violent crime for profit, corrupt children and youth and violate community standards.

A number of witnesses emphasized that crime cards reduce victims to statistics and give offenders fame and hero status. Consequently, they glorify violent criminals and trivialize their brutal violent crimes. Debbie Mahaffy of *Canadians Taking Action Against Violence* described killer cards as follows:

They are not mini-journalism but they are hatred, hatred towards humanity, a collective of depraved inhumane individuals who deserve no notoriety, glory, or fame for their actions. (Issue 25:11)

In her appeal to the Committee to consider crime victims, Sharon Rosenfeldt of *Victims of Violence* said:

The men and women who are put on these cards have committed the most heinous acts possible. Their actions have robbed thousands of victims of their spouses, their children, their parents and their loved ones. Nothing can bring these people back, but we can remember them and respect their memories. These cards and games make a mockery of those memories and they add to the constant pain of those still living. (Issue 25:18)

There was general agreement that these products do not have a pervasive presence in the Canadian entertainment market. Indeed, most of the witnesses indicated they had not seen either the cards or the game before being provided with copies of them by the Committee. For its part, the Committee had to turn to Revenue Canada to obtain these materials. Sheila Batchelor, Assistant Deputy Minister of the Customs Programs Branch, informed the Committee that since May 1992 Revenue Canada had detained and examined 13 sets of crime cards produced in the United States and imported into Canada. Only one set was prohibited entry because it fell within the *Criminal Code* definition of obscenity (Issue 23:26). Three sets of crime cards were made available to the Committee for its study. As Border officials had not yet identified and seized the killer board game when the Committee began its hearings, Revenue Canada obtained a copy of the game from the U.S. producer.

ont été commis, sur les armes utilisées et sur le nombre de victimes, de même que la peine qui lui a été infligée par le système de justice criminelle si ce fut le cas. Ces cartes sont semblables aux cartes sportives. Toutefois, plutôt que de montrer des athlètes et de décrire leurs exploits, elles portent sur des tueurs, des violeurs et des agresseurs d'enfants, et elles fournissent des statistiques sur leurs viles activités. Quant au jeu de société (série noire), emballé dans sa propre housse mortuaire, l'objectif consiste à se déplacer à travers les États-Unis et à tuer le plus de gens possible. Chaque meurtre rapporte à son auteur un cadavre de bébé. Le fait que ces produits soient fabriqués et vendus commercialement comme des «articles de divertissement» a laissé un grand nombre de témoins incrédules.

Aucun des témoins qui ont comparu devant le Comité n'a pu trouver quelque valeur que ce soit à ces cartes et jeux de société. En fait, bon nombre déclarent dans leurs mémoires que ces articles exploitent les crimes violents à des fins lucratives, corrompent les enfants et la jeunesse et violent les normes de la société.

Un certain nombre de témoins soulignent que les cartes sur les criminels réduisent les victimes à de simples statistiques et confèrent un statut de célébrité et de héros à des criminels. Par conséquent, elles contribuent à glorifier les criminels violents et à banaliser leurs crimes brutaux. Ainsi, Debbie Mahaffy, de l'organisme *Canadians Taking Action Against Violence*, a décrit les cartes ainsi :

Il ne s'agit pas ici de journalisme à échelle réduite, car ces cartes sont l'incarnation de la haine à l'égard de l'humanité; elles sont la représentation d'individus inhumains, dépravés, qui ne méritent nulle notoriété, gloire ou célébrité du fait de leurs actes. (fascicule 25:11)

Pour sa part, Sharon Rosenfeldt, de *Victimes de violence*, demande au Comité de ne pas oublier les victimes de ces crimes :

Les hommes et les femmes qui figurent sur ces cartes ont commis les crimes les plus odieux qui soient. Leurs actes ont arraché à des milliers de victimes leurs époux, leurs enfants, leurs parents et leurs êtres chers. Rien ne peut ramener ces personnes à la vie. Toutefois, nous pouvons nous souvenir d'eux et respecter leur mémoire. Or, ces cartes et ces jeux se moquent de leur mémoire et sont source de douleur pour ceux qui sont encore parmi nous. (fascicule 25:18)

Tous les témoins admettent que ces produits ne sont pas très répandus sur le marché canadien des articles de divertissement. En fait, la plupart des témoins signalent qu'ils n'avaient pas pu examiner ces cartes ou jeux de société avant que le Comité ne leur en fournisse des exemplaires. Pour sa part, le Comité a dû s'adresser à Revenu Canada afin d'obtenir ces articles. Sheila Batchelor, sous-ministre adjointe, de la Direction générale des programmes douaniers, a informé le Comité que depuis mai 1992, Revenu Canada avait détenu et examiné 13 jeux de cartes sur les criminels produits aux États-Unis et importés au Canada. Un seul de ces jeux n'a pu franchir la frontière parce qu'on pouvait considérer qu'il était visé par la définition de l'obscénité contenue dans le *Code criminel* (fascicule 23:26). Trois jeux de cartes ont été mis à la disposition du Comité pour son étude. Comme les agents de la frontière n'avaient pas encore saisi de jeu de société sur les tueurs lorsque le Comité a entrepris ses audiences, Revenu Canada a obtenu un exemplaire du fabricant américain.

Despite their limited availability in Canada, many witnesses called for an outright ban on crime cards and board games, regardless of the age of the target consumer. They proposed that the Committee broaden its approach and recommend legislative limits on gratuitous and exploitative depictions of violence, horror and cruelty. The Committee was told that these products are a manifestation of the violence pervading the entertainment media, and that exposure to depictions of violent and cruel interpersonal conduct have a negative impact on social attitudes and behaviour, particularly those of children and youth.

Although social science research has not established conclusively a direct link between portrayals of violence in the media and social violence, it is generally acknowledged to be a contributing factor. Rose Dyson told the Committee that almost 10 years ago, the U.S. Surgeon General referred to violence in the media as one of the most serious social and mental health problems in North America (Issue 25:23). Nancy Toran-Harbin told the Committee that more recently, in its 1993 report, the American Psychological Association reported the largest causal link to aggression in children is exposure to violent entertainment (Issue 25:33). In her submission to the Committee, Professor Micheline Frenette of the University of Montreal stated, to her knowledge, no research had been done on the effects of crime cards and board games. However, research on television violence has found that:

Violence on television contributes significantly to the development of an aggressive attitude and to other attitudes linked to violence in individuals. Research has demonstrated that there is a long-term link between exposure to violence during childhood and violent behaviour in adulthood. Furthermore, the most vulnerable children will become more violent through simple exposure to violent contents. (Issue 29:7)

It was drawn to the attention of the Committee that these products glorify and trivialize violent actions perpetrated mainly against the victims of most serial killers, namely women and children. Dolina Smith, President of Canadians for Decency, referred to crime cards as hate literature.

These cards glorify the most horrible and violent crimes. Murderers become heroes. Most victims in serial murder cases are women or children. These cards reinforce the message that women and children are disposable objects to be used and abused, even murdered. Killer cards reinforce the stereotype that men can have power over women, even violent power. Killer cards are hate literature against women and children. (Issue 24:11)

The Committee's reaction to the crime cards and board game echoes those of the witnesses. It finds these products distasteful in the extreme and a violation of community standards. It fails to see any redeeming social value in them. Glorifying murder and murderers as a form of entertainment both degrades human life, and demeans and trivializes the loss and pain endured by victims of violent crime. As well, the Committee is concerned with their possible negative impact on

Malgré leur rareté relative au Canada, de nombreux témoins demandent une interdiction totale de ces cartes et jeux de société (série noire), indépendamment de l'âge des consommateurs visés. Ils proposent en outre que le Comité élargisse son approche et recommande l'adoption de limites législatives concernant l'exploitation gratuite de manifestations de violence, d'horreur et de cruauté. On a indiqué au Comité que ces produits constituent une intrusion de la violence dans les médias de divertissement et qu'une exposition à des scènes de violence et de cruauté interpersonnelle a un impact négatif sur les attitudes et comportements sociaux, en particulier chez les enfants et les jeunes.

Les recherches scientifiques ne permettent pas d'établir de lien direct entre les scènes de violence dans les médias et la violence sociale, mais il est généralement reconnu que ces représentations constituent un facteur. Rose Dyson a dit au Comité que le ministre de la Santé chirurgien général des États-Unis mentionnait il y a près de dix ans que la violence dans les médias constituait l'un des plus graves problèmes sociaux et de santé mentale affligeant l'Amérique du Nord (fascicule 25:23). Nancy Toran-Harbin a souligné au Comité que l'*American Psychological Association* dans son rapport de 1993, déclare que le principal facteur responsable de l'agressivité chez l'enfant est l'exposition aux divertissements violents (fascicule 25:33). La professeure Micheline Frenette, de l'Université de Montréal, a déclaré qu'aucune recherche n'existe sur les effets des cartes et jeux de société (série noire). Toutefois, des recherches sur la violence à la télévision démontrent que :

La violence à la télévision contribue de manière significative à l'agressivité et aux attitudes liées à la violence chez les individus. On a démontré un lien à long terme entre la consommation de violence pendant l'enfance et des comportements violents à l'âge adulte. Les enfants les plus vulnérables sont aussi amenés à être plus violents par la simple exposition à des contenus violents. (fascicule 29:7)

On a signalé au Comité que ces produits glorifiaient et banalisaient les actions violentes commises à l'égard de la plupart des victimes des tueurs en série, c'est-à-dire les femmes et les enfants. Pour Dolina Smith, la présidente de *Canadians for Decency*, ces cartes sur les criminels constituent de la littérature haineuse.

Ces cartes glorifient les crimes les plus horribles et les plus violents. Les meurtriers deviennent des héros. Les tueurs en série s'attaquent surtout aux femmes ou aux enfants. Ces cartes renforcent le message selon lequel les femmes et les enfants sont des objets jetables dont on peut user, et abuser, et qu'on peut même tuer. Les cartes sur les tueurs renforcent le stéréotype selon lequel les hommes peuvent écraser les femmes de leur pouvoir, même par la violence. Ces cartes constituent de la littérature haineuse contre les femmes et les enfants. (fascicule 24:11)

Face à ces cartes et jeux de société, le Comité partage les réactions des témoins entendus. Il juge que ces produits sont extrêmement dégoûtants et qu'ils violent les normes de la société. Il ne peut leur trouver quelque valeur sociale que ce soit. Le fait de glorifier les meurtres et les meurtriers afin de s'amuser constitue à la fois une dégradation de la vie humaine et un avilissement et une banalisation des souffrances endurées par les victimes de crimes violents. De plus, le Comité se

the attitudes and behaviour of young people. Exploiting for profit the suffering of victims of serial killers and mass murderers, is, in its view, highly objectionable.

THE DRAFT LEGISLATION

The draft legislation referred to the Committee contained amendments to the *Criminal Code* and the *Customs Tariff* dealing with crime cards and board games. It would add new section 172.1 to the *Criminal Code* to make the sale or distribution for commercial benefit of crime cards or board games to persons under 18 years of age a criminal offence that could be prosecuted as either a summary conviction or an indictable offence. It also contained another amendment to the *Criminal Code* making the sale or distribution of crime cards and board games an "enterprise crime offence," as defined by section 462.3 of the *Criminal Code*. Finally, the draft bill would amend the *Customs Tariff* to allow for the prohibition and exclusion from importation into Canada of crime cards and board games.

The draft bill itself is an attempt to develop legislation to address the issue of the importation, distribution and sale of crime cards and board games while at the same time respecting the freedom of expression provision of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. This is, as the Committee recognizes, a difficult balance to strike. After serious consideration, the Committee has concluded that the draft bill is not the best alternative for Parliament to adopt for the reasons set out below.

The Committee agrees with many of the submissions made to it about the language of the draft legislation. A number of terms in the draft bill are undefined — "card," "board game," "actual violent criminal" and "actual violent crime." The draft legislation is only limited to a prohibition of the sale, importation and distribution of crime cards and board games to those under the age of 18. Finally, concerns were expressed that the draft bill does not have adequate safeguards to allow it to survive scrutiny under the *Charter of Rights* by the courts.

The draft legislation deals only with one narrow form of communication — cards and games. Through its consideration of this draft bill, the Committee has come to realize that cards and games are only the tip of the iceberg. Even if Parliament acts against crime cards and board games, there are still other means of communication to exploit and glorify cruelty, horror and violence for no socially redeeming purpose, i.e. music, videos, comics, posters, computer bulletin boards, etc. This could be in violation of the community standards generally accepted by Canadians. Within this context, the draft bill is too narrow in its legislative focus.

préoccupe de l'impact négatif que ces produits pourraient avoir sur les attitudes et comportements des jeunes. Selon lui, il est tout à fait inacceptable qu'on exploite à des fins lucratives la douleur de ceux qui ont été les infortunées victimes de la plupart des tueurs en série et des meurtriers de masse.

L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis au Comité prévoit des modifications au *Code criminel* et au *Tarif des douanes* concernant les cartes et jeux de société (série noire). Il ajouterait un nouvel article 172.1 au *Code criminel* afin d'interdire la vente ou la distribution à des fins lucratives des cartes et jeux de société sur les crimes ou criminels aux personnes âgées de moins de 18 ans. Cette infraction serait punissable par mise en accusation ou par déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Il contient aussi une autre modification au *Code criminel* qui vise à inclure dans les «infractions de criminalité organisée», telles que définies à l'article 462.3 du *Code criminel*, la vente ou la distribution de cartes et de jeux de société (série noire). Enfin, l'avant-projet de loi modifierait le *Tarif des douanes* afin d'interdire l'importation au Canada de ces cartes et jeux de société.

L'avant-projet de loi lui-même constitue une tentative d'élaboration d'un projet de loi afin de réglementer l'importation, la distribution et la vente de cartes et de jeux de société sur les crimes et criminels tout en respectant la disposition relative à la liberté d'expression de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Comité reconnaît qu'il s'agit là d'une tâche difficile. Après s'être sérieusement penché sur la question, il en est venu à la conclusion que l'avant-projet de loi ne constitue pas la meilleure solution possible pour le Parlement, et ce, pour les raisons précisées ci-après.

Le Comité est d'accord avec bon nombre des mémoires qui lui ont été présentés au sujet de la terminologie utilisée dans ce texte législatif. Ainsi, un certain nombre de termes ou d'expressions ne sont pas définis dans l'avant-projet de loi : «cartes», «jeux de société», «crime violent réel» et «auteur» [d'un crime violent réel]. L'avant-projet de loi se limite à interdire l'importation et la distribution des cartes et de jeux de société sur les crimes ou criminels ainsi que leur vente aux personnes âgées de moins de 18 ans. Enfin, certains témoins sont d'avis qu'il ne contient pas de mesures de protection suffisantes en ce qui touche à une éventuelle contestation devant les tribunaux à la lumière de la *Charte des droits et libertés*.

L'avant-projet de loi ne vise qu'une forme restreinte de communication : les cartes et jeux de société. Après avoir étudié toute cette question, le Comité en est venu à la conclusion que les cartes et les jeux de société ne constituent que la pointe de l'iceberg. Même si le Parlement adopte un projet de loi afin de régler le problème des cartes et des jeux de société sur les crimes ou les criminels, il existe d'autres moyens de communication pour exploiter et glorifier la cruauté, l'horreur et la violence sans que cela ne présente d'intérêt sur le plan social, par exemple la musique, les vidéos, les bandes dessinées, les affiches, les babillards électroniques, etc. Ce genre de procédé pourrait violer les normes sociales généralement acceptées par les Canadiens. Vu sous cet angle, l'avant-projet de loi a une portée législative trop limitée.

Although the draft legislation constituted an important contribution to the discussion of this issue, the Committee cannot endorse it. The Committee recommends that the Minister of Justice and Parliament take legislative action.

THE COMMITTEE'S PROPOSALS

A. General

Legislation must be effective and fair and compatible with the *Charter of Rights and Freedoms*. To be effective, it must be clearly drafted and directed at a real social ill. The real social ill at which such legislation should be addressed is quite clear to the Committee: it is the undue exploitation or glorification of cruelty, horror, or violence. Such activity has no social or cultural redeeming value. Although it is difficult to establish a cause and effect relation between such material and anti-social attitudes and actions, the Committee has reasonable grounds to believe that there is at least a correlation between these social phenomena.

As indicated in the preceding paragraph, any legislation proposed by government must be fair. To meet this criterion, not only must the criminal offence be clearly set out, but Parliament's legislative intention must be explicitly enunciated. Provision must be made to protect the interests of those whose activities may have some socially or culturally redeeming value.

B. A New Offence

As indicated earlier in this report, the Committee has rejected the draft bill referred to it by the Minister of Justice. Among the alternatives to the draft legislation considered by the Committee were: amendments to the obscenity or hate propaganda provisions of the *Criminal Code*, changes to copyright or packaging legislation, or possible provincial or municipal legislative action.

In considering the draft legislation and the alternatives set out in the preceding paragraph, the Committee had a number of concerns. It wanted to propose an alternative that would be both effective and fair. The capacity of a proposal to withstand scrutiny by the courts under the *Charter of Rights* was also an important consideration. The Committee wanted its proposal to have built into it a number of procedural or substantive safeguards to ensure that criminal and other proceedings are only instituted for serious public policy reasons. Finally, the Committee wanted to make a proposal containing provisions and concepts with which the courts had already had experience in interpreting.

The Committee has come to the conclusion that its preferred alternative is to expand the obscenity provisions of the *Criminal Code* to deal with the prohibition of the importation, distribution, or sale of goods or materials the dominant characteristic of which is the undue exploitation or glorification of horror, cruelty or violence. This approach would bring with it the safeguards that already exist in this part of the *Criminal Code*. These provisions have already withstood scrutiny by the courts under the *Charter of Rights*.

L'avant-projet de loi constitue une étape importante dans l'étude de cette question, mais le Comité ne peut l'appuyer. Il recommande que le ministre de la Justice et le Parlement adoptent des mesures législatives dans ce domaine.

LES PROPOSITIONS DU COMITÉ

A. Point de vue général

Tout projet de loi doit être efficace, juste et compatible avec la *Charte des droits et libertés*. Pour être efficace, il faut que ce projet de loi soit rédigé clairement et vise un problème social réel. Pour le Comité, le problème social réel auquel ce projet de loi devrait s'attaquer est très clair : il s'agit de l'exploitation ou de la glorification indue de la cruauté, de l'horreur ou de la violence. Ce type d'activité ne présente aucun intérêt sur le plan social ou culturel. Il est difficile d'établir un rapport de cause à effet entre ce type de matériel et les attitudes et actions antisociales, mais le Comité a des motifs raisonnables de croire qu'il existe au moins une corrélation entre ces phénomènes sociaux.

Comme on l'a souligné dans le paragraphe précédent, tout projet de loi proposé par le gouvernement doit être juste. Pour ce faire, non seulement l'infraction criminelle doit-elle être clairement définie, mais l'intention législative du Parlement doit aussi être explicitement énoncée. Il faut que des mesures soient prises afin de veiller à protéger les intérêts de ceux dont les activités peuvent en fait présenter un certain intérêt social ou culturel.

B. Une nouvelle infraction

Comme on l'a déjà mentionné, le Comité rejette l'avant-projet de loi que lui a soumis le ministre de la Justice. Parmi les solutions de rechange envisagées par le Comité, notons les suivantes : des modifications aux dispositions du *Code criminel* traitant de l'obscénité ou de la propagande haineuse, des changements aux lois sur les droits d'auteur ou sur l'emballage, ou la possibilité que les gouvernements provinciaux ou municipaux légifèrent sur cette question.

Pour l'examen de l'avant-projet de loi et des solutions de rechange énoncées dans le paragraphe précédent, le Comité s'était fixé certains objectifs. Il souhaite proposer une solution à la fois efficace et juste. Il était aussi important que la proposition puisse résister à un examen par les tribunaux à la lumière de la *Charte des droits et libertés*. Le Comité souhaite que sa proposition comprenne un certain nombre de mesures de protection sur le plan de la procédure ou d'autres plans afin de s'assurer que des poursuites criminelles ou autres ne seront entreprises que pour des raisons sérieuses liées à l'intérêt public. Enfin, le Comité souhaite présenter une proposition contenant des dispositions et concepts que les tribunaux avaient déjà eu l'occasion d'interpréter.

Le Comité en est venu à la conclusion qu'il serait préférable d'élargir les dispositions du *Code criminel* relatives à l'obscénité afin d'interdire l'importation, la distribution ou la vente d'articles ou de matériel visant principalement à exploiter ou à glorifier de façon indue l'horreur, la cruauté ou la violence. Cette approche permettrait d'utiliser les mesures de protection qui existent déjà dans cette partie du *Code criminel*. Ces dispositions ont déjà résisté à un examen par les tribunaux à la lumière de la *Charte des droits et libertés*.

It is clear to the Committee that the goods and material that are the object of this proposal have no redeeming cultural or social value. They could have a deleterious impact on Canadian society.

There would appear to be two options to amending the obscenity provisions of the *Criminal Code*. No matter which of these options is selected, it will have to be accompanied by safeguards (which are dealt with later in this report) and consequential amendments to the "enterprise crime" provisions of the *Criminal Code* and the *Customs Tariff*.

First, section 163 of the *Criminal Code* makes it a criminal offence to manufacture, distribute, sell, or possess for those purposes any obscene publication or a crime comic. Section 163(7) defines a "crime comic" while section 163(8) defines an obscene publication. An obscene publication is defined as "any publication a dominant characteristic of which is the undue exploitation of sex, or of sex and any one or more of the following subjects, namely, crime, horror, cruelty and violence. . ."

The Committee believes that these definition provisions of section 163 require modernization to reflect and deal with the reality of the 1990s. Firstly, those parts of section 163 dealing with "crime comics" should be repealed. There have not been any prosecutions under this part of section 163 since the 1950s. In addition, it is preferable to deal with this type of material by concentrating on factors other than the medium or form in which it is made available in the marketplace. Consequently, section 163(8) could be amended to uncouple the different definitional elements it contains. Hence, the first part of the definition would deal with "the undue exploitation of sex," the second part would deal with "the undue exploitation of sex and crime, horror, cruelty or violence," and the third and new part of the definition would deal with "the undue exploitation or glorification of horror, cruelty or violence."

The second alternative would be to develop a stand-alone provision to deal with the making, distribution, sale or possession of goods or materials the dominant characteristic of which is the undue exploitation or glorification of horror, cruelty, or violence. A model for this approach can be found in section 163.1 of the *Criminal Code* adopted by Parliament in 1993 to deal with child pornography. If this approach were taken, it would be desirable to consequentially repeal the crime comics provisions contained in section 163 of the *Criminal Code*.

RECOMMENDATION 1

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF JUSTICE TABLE IN THE HOUSE OF COMMONS AT THE EARLIEST OPPORTUNITY AMENDMENTS TO THE OBSCENITY PROVISIONS OF THE CRIMINAL CODE DEALING WITH THE UNDUE GLORIFICATION OR EXPLOITATION OF HORROR, CRUELTY AND VIOLENCE. THIS LEGISLATION SHOULD ALSO CONTAIN CONSEQUENTIAL AMENDMENTS TO THE "ENTERPRISE CRIME" PROVISIONS OF THE CRIMINAL CODE AND TO THE CUSTOMS TARIFF.

Il est clair dans l'esprit des membres du Comité que les articles et le matériel qui sont visés par cette proposition ne présentent aucun intérêt sur le plan culturel ou social. Ils pourraient plutôt avoir un effet nocif sur la société canadienne.

Il semble exister deux options pour modifier les dispositions du *Code criminel* relatives à l'obscénité. Quelle que soit l'option retenue, il faudra qu'elle s'accompagne de mesures de protection (dont on traitera dans une partie suivante) et de modifications corrélatives aux dispositions du *Code criminel* et du *Tarif des douanes* sur la «criminalité organisée».

Premièrement, l'article 163 du *Code criminel* interdit la fabrication, la distribution, la vente ou la possession à ces fins de toute publication obscène ou histoire illustrée de crime. Le paragraphe 163(7) définit «l'histoire illustrée de crime» tandis que le paragraphe 163(8) définit la «publication obscène». Ainsi, est réputée obscène «toute publication dont une caractéristique dominante est l'exploitation indue des choses sexuelles, ou de choses sexuelles et de l'un ou de plusieurs des sujets suivants, à savoir : le crime, l'horreur, la cruauté et la violence».

Le Comité estime que ces définitions de l'article 163 doivent être modernisées afin de tenir compte de la réalité des années 1990. Premièrement, il faudrait abroger la partie de l'article 163 traitant de «l'histoire illustrée de crime». Aucune poursuite n'a en effet été entreprise en vertu de cette partie de l'article 163 depuis les années 1950. De plus, il est préférable d'interdire ce type de matériel en se concentrant sur des facteurs autres que le média ou la forme sous laquelle il est offert sur le marché. Par conséquent, la définition du paragraphe 163(8) pourrait être modifiée afin de séparer ses différents éléments constitutifs. Ainsi, la première partie de la définition traiterait de «l'exploitation indue des choses sexuelles», la seconde de «l'exploitation indue de choses sexuelles et du crime, de l'horreur, de la cruauté et de la violence», et la troisième et nouvelle partie de la définition traiterait de «l'exploitation ou de la glorification indue de l'horreur, de la cruauté ou de la violence».

La seconde solution serait d'établir une disposition distincte afin de traiter de la fabrication, de la distribution, de la vente ou de la possession d'articles ou de matériel dont une caractéristique dominante est l'exploitation ou la glorification indue de l'horreur, de la cruauté ou de la violence. Pour ce faire, on pourrait s'inspirer de l'article 163.1 du *Code criminel* qui a été adopté par le Parlement en 1993 pour lutter contre la pornographie juvénile. Si cette option est retenue, il serait souhaitable d'abroger les dispositions sur «l'histoire illustrée de crime» incluses dans l'article 163 du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 1

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE MINISTRE DE LA JUSTICE DÉPOSE LE PLUS TÔT POSSIBLE À LA CHAMBRE DES COMMUNES DES MODIFICATIONS AUX DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL SUR L'OBSCÉNITÉ AFIN D'INTERDIRE L'EXPLOITATION OU LA GLORIFICATION INDUE DE L'HORREUR, DE LA CRUAUTÉ ET DE LA VIOLENCE. CE PROJET DE LOI DEVRAIT AUSSI CONTENIR DES MODIFICATIONS CORRÉLATIVES AUX DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL ET DU TARIF DES DOUANES SUR LA «CRIMINALITÉ ORGANISÉE».

C.A Preamble

The Committee believes that a Preamble should be included in any legislation proposed by the Minister of Justice. This is not unprecedented. Both the *Emergencies Act* and the "rape shield" amendments to the *Criminal Code* passed by the last Parliament (Bill C-49) contained Preambles. Such a legislative technique can, as an aid to judicial interpretation, indicate to the courts the issue Parliament was addressing and its policy intention. This can be done by setting out these objectives and/or by referring to constitutional and international law obligations. The Committee urges that the proposals in the following paragraphs be incorporated into the preamble.

Crime cards and board games exploit, glorify and trivialize brutal violent crimes. Allowing the crime cards and board games to be sold as entertainment in the Canadian market will contribute to a culture of violence in our society, corrupt children and youth, and infringe the right of all Canadians to security of the person. Crime cards and board games are only the most recent media which glorify and exploit horror, cruelty and violence, with no redeeming cultural or social value.

The United Nations *Convention on the Rights of the Child* was ratified by Canada and has been in force since January 1992. Article 17(e) of the Convention directs State Parties to:

Encourage the development of appropriate guidelines for the protection of the child from information and material injurious to his or her well-being. . .

The United Nations *Declaration on the Elimination of Violence Against Women*, initiated by Canada, was adopted by the UN General Assembly. Article 3 of the Declaration states that "women are entitled to equal enjoyment and protection of all human rights and fundamental freedoms. . ." These rights include "security of the person."

Further, recommendation 22 in the October 1993 report of the Ad Hoc Committee for a National Strategy on Community Safety and Crime Prevention, *Community Safety Through Crime Prevention*, called on the federal government to "take a pro-active role in developing and fostering a culture of non-violence, mutual respect and dignity."¹

RECOMMENDATION 2

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT ANY AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE AND THE CUSTOMS TARIFF HAVE AS AN INTEGRAL PART OF THE LEGISLATION A PREAMBLE THAT RECITES: THE SOCIAL ILL AT WHICH IT IS DIRECTED; THE LEGISLATIVE INTENTION OF PARLIAMENT; AND CANADA'S INTERNATIONAL LEGAL OBLIGATIONS.

¹ Report of the Ad Hoc Committee for a National Strategy on Community Safety and Crime Prevention, *Community Safety Through Crime Prevention*, Department of Justice, October 1993, p. 34.

C.Préambule

Le Comité estime qu'un préambule devrait être inclus à tout projet de loi déposé par le ministre de la Justice. Un tel préambule ne serait pas sans précédent. La *Loi sur les mesures d'urgence* et les modifications au *Code criminel* adoptées par la dernière législature (projet de loi C-49) en vue de protéger les victimes de viol contenaient des préambules. Cette technique législative peut faciliter l'interprétation judiciaire et signifier aux tribunaux la question sur laquelle le Parlement s'est penché et les objectifs qu'il poursuivait. Pour ce faire, il faut définir ces objectifs ou encore mentionner les obligations qui existent en matière de droit constitutionnel et international. Le Comité exhorte le gouvernement à inclure dans le préambule les propositions formulées dans les paragraphes qui suivent.

Les cartes et jeux de société (série noire) exploitent, glorifient et banalisent des crimes violents et brutaux. Le fait de permettre la vente de cartes et de jeux de société comme articles de divertissement sur le marché canadien contribuera au développement d'une culture de la violence dans notre société et portera atteinte au droit à la sécurité de tous les Canadiens. Ces cartes et jeux de société ne constituent que les médias les plus récents à glorifier et à exploiter l'horreur, la cruauté et la violence sans que cela ne présente d'intérêt sur le plan culturel ou social.

La *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies a été ratifiée par le Canada et est en vigueur depuis janvier 1992. Or, l'alinéa 17(e) de cette Convention stipule que les États parties :

favorisent l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être (. . .)

La *Déclaration sur l'élimination de la violence contre les femmes* des Nations Unies, dont le Canada est à l'origine, a été pour sa part adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU. L'article 3 de la Déclaration stipule que «l'exercice et la protection, dans des conditions d'égalité, de tous les droits de la personne humaine et des libertés fondamentales doivent être garantis aux femmes». Ces droits comprennent la «sécurité personnelle».

De plus, la recommandation n° 22 du rapport d'octobre 1993 du Comité consultatif spécial pour une stratégie canadienne sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, *La sécurité communautaire par la prévention du crime*, demandait au gouvernement fédéral de «jouer un rôle proactif pour développer et favoriser une culture de non-violence, de respect mutuel et de dignité»¹.

RECOMMANDATION 2

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE TOUT PROJET DE LOI VISANT À MODIFIER LE CODE CRIMINEL ET LE TARIF DES DOUANES CONTIENNE UN PRÉAMBULE PRÉCISANT LE PROBLÈME SOCIAL QU'IL VISE À RÉSOUDRE, LES OBJECTIFS LÉGISLATIFS DU PARLEMENT ET LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA.

¹ Rapport du Comité consultatif spécial pour une stratégie canadienne sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, *La sécurité communautaire par la prévention du crime*, ministère de la Justice, octobre 1993, p. 39.

D. Safeguards

Although the Committee has concluded that goods or material that unduly exploit or glorify horror, cruelty or violence for no culturally or socially redeemable purpose should be prohibited, there may be occasions when the imposition of such a penalty may not be justified. For this reason, the Committee has come to the conclusion that certain safeguards should be included in any legislative proposals brought to the House of Commons by the Minister of Justice. These safeguards will add an important element of fairness to any legislative proposals without adversely affecting their effectiveness. Furthermore, they will provide a balance to any prohibition and better enable the legislation to withstand scrutiny by the courts under the *Charter of Rights*. The draft bill referred to the Committee by the Minister of Justice did not contain any of the safeguards discussed by the Committee in this part of its report.

First, the Committee believes that any proposal made by the Minister of Justice to the House of Commons should contain a provision requiring the consent of the provincial Attorney General or designate to any prosecution under these new provisions of the *Criminal Code*. This is not an unusual provision in our criminal law. Among others, the hate propaganda provisions of the *Criminal Code* have such a requirement. A measure of this kind would ensure that criminal prosecutions are undertaken for substantive public policy reasons and not used as a technique in a frivolous or vexatious way to harass and intimidate those whose actions have no substantial deleterious effect on the community.

Second, the Committee believes there are occasions where it may be legitimate and acceptable to expose to the community matters and things that may appear at first glance to be an undue glorification or exploitation of horror, cruelty or violence. They may, after a prosecution has been instituted and on examination, have some redeeming cultural or social value. This may be the case in some artistic endeavours, news gathering and dissemination, or in relation to participation in some public controversy or debate. Consequently, the Committee believes that the legislative proposals to be brought to the House of Commons by the Minister of Justice should provide for the availability of special defences based on "artistic merit," "news gathering and dissemination," and "public controversy." These types of defences are already available in other parts of the criminal law, especially in provisions dealing with obscenity, child pornography, and hate propaganda.

RECOMMENDATION 3

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE MINISTER OF JUSTICE AS PART OF THE LEGISLATION BROUGHT TO THE HOUSE OF COMMONS INCLUDE THE FOLLOWING SAFEGUARDS:

1) THE REQUIREMENT FOR THE CONSENT OF THE PROVINCIAL ATTORNEY GENERAL OR DESIGNATE TO ANY CRIMINAL PROSECUTION; AND

D. Mesures de protection

Le Comité en est venu à la conclusion que les articles ou le matériel qui exploitent ou glorifient indûment l'horreur, la cruauté ou la violence sans que cela ne présente d'intérêt culturel ou social devraient être interdits, mais il peut arriver que cette interdiction ne soit pas justifiée. Par conséquent, le Comité convient aussi que certaines mesures de protection devaient être incluses dans toute proposition législative soumise à la Chambre des communes par le ministre de la Justice. Ces mesures de protection ajouteront un important élément d'équité à toute proposition législative sans nuire pour autant à son efficacité. Qui plus est, elles permettront d'équilibrer toute interdiction et de faire en sorte que le projet de loi résiste à un examen par les tribunaux à la lumière de la *Charte des droits et libertés*. L'avant-projet de loi transmis au Comité par le ministre de la Justice ne contient aucune des mesures de protection analysées dans la présente partie.

Premièrement, le Comité estime que toute proposition déposée par le ministre de la Justice à la Chambre des communes devrait contenir une disposition exigeant le consentement du procureur général de la province ou de son substitut pour entreprendre toute poursuite en vertu de ces nouvelles dispositions du *Code criminel*. Ce genre de disposition n'est pas inhabituel dans notre système de droit criminel. Ainsi, les dispositions du *Code criminel* sur la propagande haineuse prévoient une telle obligation. Ainsi, on s'assurerait que des poursuites criminelles ne sont entreprises que pour des raisons sérieuses liées à l'intérêt public et non seulement pour harceler ou intimider les personnes dont les actions n'ont aucun effet néfaste important sur la société.

Deuxièmement, le Comité croit qu'il peut arriver qu'il soit légitime et acceptable d'exposer à la collectivité des questions et des choses qui peuvent sembler à première vue équivaloir à une glorification ou une exploitation indue de l'horreur, de la cruauté et de la violence. Après que des poursuites auront été entamées et que ces manifestations auront été examinées, on pourrait juger qu'elles présentent un certain intérêt culturel ou social. Cette situation pourrait se présenter pour certaines oeuvres artistiques, pour la collecte et la diffusion de nouvelles, ou encore pour certains débats publics. Par conséquent, le Comité croit que les propositions législatives présentées à la Chambre des communes par le ministre de la Justice devraient permettre ces défenses spéciales fondées sur la «valeur artistique», sur la «collecte et diffusion de nouvelles» et sur les «débats publics». Ces types de défenses sont déjà permis dans d'autres parties du *Code criminel*, en particulier dans les dispositions traitant de l'obscénité, de la pornographie juvénile et de la propagande haineuse.

RECOMMANDATION 3

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE MINISTRE DE LA JUSTICE INCLUT DANS LE PROJET DE LOI PRÉSENTÉ À LA CHAMBRE DES COMMUNES LES MESURES DE PROTECTION SUIVANTES :

1) L'OBLIGATION D'OBTENIR LE CONSENTEMENT DU PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA PROVINCE OU DE SON SUBSTITUT POUR TOUTE POURSUITE CRIMINELLE;

2) THE PROVISION OF SPECIAL DEFENCES BASED ON "ARTISTIC MERIT," "NEWS GATHERING OR DISSEMINATION," OR "PUBLIC CONTROVERSY OR DEBATE".

2) L'AUTORISATION DE DÉFENSES SPÉCIALES FONDÉES SUR LA «VALEUR ARTISTIQUE», LA «COLLECTE ET DIFFUSION DE NOUVELLES», OU LE «DÉBAT PUBLIC».

APPENDIX "A"

Dissenting Opinion of Members of the Bloc Québécois

No one can remain indifferent to the exploitation of violence. There is not the slightest doubt that crime cards and board games contradict our fundamental values and are a contemptible violation of the memory of those who were victims of brutality and murder. Every single witness told the Committee that crime cards and board games conveyed only one message: hatred and loathing. The witnesses' testimony was clear and straightforward, and we fully agree with their statements.

The witnesses also told us that they had not seen either the cards or the game before being provided with copies of them by the Committee. Most of the federal MPs who are opposed to the importation and manufacturing of these products have not seen them either. In fact, if the Committee staff had not so doggedly tracked down copies of the crime cards and the board game, Committee members never would have seen them! Obviously then, these crime cards and board games are not as widely available in our communities as some would believe.

One may well ask how an issue as peripheral as crime cards and board games was able to keep Committee members busy for months. This approach is perhaps nothing more than a diversion tactic intended to distract us from discussing other important issues relating to justice in Canada.

What solution has the Committee put forward? A majority of its members came to the conclusion that the definition of "obscenity" should be broadened to include the exploitation and glorification of violence. This is an interesting avenue which deserves to be explored, but is it necessary to amend the *Criminal Code* to eliminate a social evil which in many ways appears to have been exaggerated. Moreover, Canadian and foreign case law on freedom of speech suggests that this new definition of obscenity may well be unable to withstand the scrutiny of the courts. We, members of the Bloc Québécois on the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, therefore firmly believe that the Committee should concentrate primarily on real violence rather than on the conjunctural violence.

Ottawa, November 16, 1994

Pierrette Venne
Pierre de Savoye
François Langlois

«ANNEXE A»

Opinion dissidente des députés du Bloc Québécois

L'exploitation de la violence ne peut laisser personne indifférent. Sans l'ombre d'un doute, les cartes et jeux de société (série noire) nient nos valeurs fondamentales et violent de façon honteuse la mémoire des victimes brutalisées et tuées. Nul témoin n'a affirmé au Comité que ces cartes et jeux de société transmettent autre chose qu'un message de haine et de dégoût. Les témoignages sont limpides et nous les partageons pleinement.

Les témoins nous ont aussi indiqué qu'ils n'avaient pu prendre connaissance de ces cartes et jeux de société avant que le Comité leur en fournisse des spécimens. Il en est de même pour la plupart des députés fédéraux qui s'opposent à l'importation et à la fabrication de ces articles. Ils admettent ne les avoir jamais vus. En fait, sans l'effort acharné du personnel du Comité pour trouver des exemplaires des cartes et jeux de société (série noire), les membres du Comité ne les auraient jamais vus! De toute évidence, les cartes et jeux de société ne circulent pas au sein des communautés autant que plusieurs seraient portés à le croire.

On se demande alors comment un phénomène aussi marginal que les cartes et les jeux de société (série noire) puisse occuper les membres du Comité pendant des mois. Cette façon de procéder n'est-elle qu'une opération de diversion destinée à nous détourner des discussions sur d'autres enjeux importants relatifs à la justice au Canada.

Quelle est la solution que propose le Comité? La majorité de ses membres en est venue à la conclusion qu'il faut étendre la définition d'obscénité à l'exploitation et à la glorification de la violence. C'est une avenue intéressante qui mérite réflexion, mais est-il nécessaire de modifier le *Code criminel* pour enrayer un mal qui peut apparaître à plusieurs égards disproportionnés? Par ailleurs, la jurisprudence canadienne et étrangère dans le domaine de la liberté d'expression nous suggère que cette nouvelle définition d'obscénité puisse bien ne pas résister à l'examen judiciaire. Nous, députés du Bloc Québécois, siégeant sur le Comité permanent de la justice et des questions juridiques, croyons donc fermement que ce Comité devrait s'occuper davantage des questions liées à la violence réelle plutôt qu'à la violence hypothétique.

Ottawa, le 16 novembre 1994

Pierrette Venne
Pierre de Savoye
François Langlois

APPENDIX "B"

ANNEXE «B»

Draft amendments to the Criminal Code and the Customs
Tariff (crime cards and board games)

Ébauche de modifications du Code criminel et du Tarif des
douanes (cartes et jeux de société à diffusion res-
treinte)

THE MINISTER OF JUSTICE

LE MINISTRE DE LA JUSTICE

Draft amendments to the Criminal Code and the Customs Tariff (crime cards and board games)

Ébauche de modification du Code criminel et du Tarif des douanes (cartes et jeux de société à diffusion restreinte)

R.S., c. C-46;
R.S., cc. 2, 11,
27, 31, 47, 51,
52 (1st
Supp.), cc. 1,
24, 27, 35
(2nd Supp.),
cc. 10, 19, 30,
34 (3rd
Supp.), cc. 1,
23, 29, 30, 31,
32, 40, 42, 50
(4th Supp.);
1989, c. 2;
1990, cc. 15,
16, 17, 44;
1991, cc. 1, 4,
28, 40, 43;
1992, cc. 1,
11, 20, 21, 22,
27, 38, 41, 47,
51; 1993, cc.
7, 25, 28, 34,
37, 40, 45, 46

CRIMINAL CODE

CODE CRIMINEL

L.R., ch.
C-46; L.R.,
ch. 2, 11, 27,
31, 47, 51, 52
(1^{er} suppl.),
ch. 1, 24, 27,
35 (2^e
suppl.), ch.
10, 19, 30, 34
(3^e suppl.),
ch. 1, 23, 29,
30, 31, 32,
40, 42, 50 (4^e
suppl.); 1989,
ch. 2; 1990,
ch. 15, 16,
17, 44; 1991,
ch. 1, 4, 28,
40, 43; 1992,
ch. 1, 11, 20,
21, 22, 27,
38, 41, 47,
51; 1993, ch.
7, 25, 28, 34,
37, 40, 45, 46

1. The *Criminal Code* is amended by adding thereto, immediately after section 172 thereof, the following section:

1. Le *Code criminel* est modifié par insertion, après l'article 172, de ce qui suit :

Crime cards and board games

172.1 (1) No person shall sell or otherwise distribute to a person under the age of eighteen years

172.1 (1) Il est interdit de distribuer, notamment par vente, aux personnes âgées de moins de dix-huit ans :

Cartes et jeux de société à diffusion restreinte

(a) a card that was produced for commercial benefit, a dominant characteristic of which is a description or pictorial depiction of an actual violent criminal or of an actual violent crime; or

a) des cartes produites dans un but lucratif, dont une caractéristique dominante est la description, ou la représentation au moyen d'illustrations, d'un crime violent réel ou de son auteur;

(b) a board game that was produced for commercial benefit, in which the players play the part of murderers and pretend to engage in violent criminal activity.

b) des jeux de société se jouant sur un tableau, produits dans un but lucratif et dont les participants jouent le rôle de meurtriers se livrant à une activité criminelle violente.

Punishment

(2) Every person who contravenes this section is guilty of

(2) Quiconque commet une infraction au présent article est coupable :

(a) an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years; or

a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans;

(b) an offence punishable on summary conviction.

b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Defence

(3) It is not a defence to a charge under subsection (1) that the accused believed that the person to whom the sale or distribution was made was eighteen years of age or more at the time the offence is alleged to have been committed unless the accused took all reasonable steps to ascertain the age of that person.

(3) Le fait pour l'accusé de croire que l'acheteur ou le destinataire était âgé d'au moins dix-huit ans au moment de la perpétration de l'infraction reprochée ne constitue un moyen de défense contre une accusation portée en vertu du présent article que si l'accusé a pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer de l'âge de l'intéressé.

Moyen de défense

EXPLANATORY NOTES

These draft amendments would restrict or prohibit the sale or distribution of materials such as serial killer cards and serial killer board games to children under the age of eighteen years.

Criminal Code

Clause 1: New

NOTES EXPLICATIVES

Le texte à l'état d'ébauche figurant dans le présent document vise à interdire la distribution, notamment par vente, aux personnes âgées de moins de dix-huit ans des cartes et des jeux de société sur les tueurs en série ou d'autres objets semblables.

Code criminel

Article 1. — Nouveau.

2. Paragraph (a) of the definition "enterprise crime offence" in section 462.3 of the said Act is amended by adding thereto, immediately after subparagraph (v.1) thereof, the following subparagraph:

(v.2) section 172.1 (crime cards and board games),

2. L'alinéa a) de la définition de « infraction de criminalité organisée », à l'article 462.3 de la même loi, est modifiée par insertion, après le sous-alinéa (v.1), de ce qui suit :

(v.2) article 172.1 (cartes et jeux de société à diffusion restreinte),

R.S., c. 41 (3rd Supp.); R.S., cc. 9, 18, 47 (4th Supp.); 1988, c. 65; 1989, c. 18; 1990, c. 45; 1991, c. 40; 1992, cc. 1, 28; 193, cc. 25, 39, 44, 46

CUSTOMS TARIFF

TARIF DES DOUANES

L.R., ch. 41 (3^e suppl.); L.R., ch. 9, 18, 47 (4^e suppl.); 1988, ch. 65; 1989, ch. 18; 1990, ch. 45; 1991, ch. 40; 1992, ch. 1 et 28; 1993, ch. 25, 39, 44 et 46

3. Schedule VII to the Customs Tariff is amended by adding the following after code 9968:

9969 Cards that were produced for commercial benefit, a dominant characteristic of which is a description or pictorial depiction of actual violent criminals or of actual violent crimes, the sale or other distribution of which to persons under the age of eighteen years is prohibited by section 172.1 of the Criminal Code.

9970 Board games that were produced for commercial benefit, in which the players play the part of murderers and pretend to engage in violent criminal activity, the sale or other distribution of which to persons under the age of eighteen years is prohibited by section 172.1 of the Criminal Code.

3. L'annexe VII du Tarif des douanes est modifiée par adjonction, après le code 9968, de ce qui suit :

9969 Cartes produites dans un but lucratif, dont une caractéristique dominante est la description, ou la représentation au moyen d'illustrations, d'un crime violent réel ou de son auteur et dont la distribution, notamment par vente, aux personnes âgées de moins de dix-huit ans est interdite par l'article 172.1 du Code criminel.

9970 Jeux de société se jouant sur un tableau, produits dans un but lucratif, dont les participants jouent le rôle de meurtriers se livrant à une activité criminelle violente et dont la distribution, notamment par vente, aux personnes âgées de moins de dix-huit ans est interdite par l'article 172.1 du Code criminel.

Clause 2: New. The relevant portion of the definition “enterprise crime offence” in section 462.3 reads as follows:

“enterprise crime offence” means

(a) an offence against any of the following provisions, namely,

Article 2. — Texte du passage introductif de la définition de « infraction de criminalité organisée » à l'article 462.3 :

« infraction de criminalité organisée »

a) Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes :

Customs Tariff

Clause 3: New

Tarif des douanes

Article 3. — Nouveau.

APPENDIX "C"
List of Witnesses

ANNEXE «C»
Liste des témoins

Organizations	Issue	Date	Organisations	Fascicule	Date
From the Department of Justice: Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy; Yves Côté, General Counsel, Human Rights Law; Elissa Lieff, Senior Counsel, Criminal Law Policy; Annemieke Holthuis, Counsel, Human Rights Law.	23	THURSDAY, MAY 26, 1994	Du ministère de la Justice : Yvan Roy, Avocat général principal, Politique en matière de droit pénal; Yves Côté, Avocat général, Droits de la personne; Elissa Lieff, Avocate-conseil, Politique en matière de droit pénal; Annemieke Holthuis, Conseillère juridique, Droits de la personne.	23	LE JEUDI 26 MAI 1994
From Revenue Canada (Customs and Excise): Sheila Batchelor, Assistant Deputy Minister, Customs Programs Branch.	23	THURSDAY, MAY 26, 1994	De Revenu Canada (Douanes et Accise) : Sheila Batchelor, Sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes douaniers.	23	LE JEUDI 26 MAI 1994
PANEL: Donna French, As an individual; Maurice Charbonneau, Principal, Holy Cross Secondary School, St. Catharines, Ontario; Joanne Chong, Student; Dolina Smith, President, Canadians for Decency; Lina Cléroux, Grandparents About the Next Generation.	24	TUESDAY, MAY 31, 1994	PANEL : Donna French, À titre individuel; Maurice Charbonneau, Directeur, École secondaire Holy Cross, St. Catharines, Ontario; Joanne Chong, Étudiante; Dolina Smith, Présidente, «Canadians for Decency»; Lina Cléroux, Grand-parents à propos de la nouvelle génération.	24	LE MARDI 31 MAI 1994
PANEL: Debbie Mahaffy, Canadians Taking Action Against Violence (CAV); Sharon Rosenfelt, Victims of Violence; Rose Dyson, Canadians Concerned About Violence in Entertainment; Nancy Toran-Harbin, Barrister & Solicitor, Board Member; Priscilla de Villiers, Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination (CAVEAT).	25	WEDNESDAY, JUNE 1, 1994	PANEL : Debbie Mahaffy, «Canadians Taking Action Against Violence (CAV)»; Sharon Rosenfelt, «Victims of Violence»; Rose Dyson, Canadiens qui s'inquiètent des divertissements à caractère violent; Nancy Toran-Harbin, Avocate, Membre du Conseil d'administration; Priscilla de Villiers, Canadiens contre la violence partout, recommandant sa révocation «(CAVEAT)».	25	LE MERCREDI 1 JUIN 1994
PANEL: Debbie Mahaffy, Canadians Taking Action Against Violence (CAV); Sharon Rosenfeldt, Victims of Violence;	25	WEDNESDAY, JUNE 1, 1994	PANEL : Debbie Mahaffy, «Canadians Taking Action Against Violence (CAV)»; Sharon Rosenfeldt, «Victims of Violence»;	25	LE MERCREDI 1 JUIN 1994

Organizations	Issue	Date	Organisations	Fascicule	Date
Rose Dyson, Canadians Concerned About Violence in Entertainment;			Rose Dyson, Canadiens qui s'inquiètent des divertissements à caractère violent;		
Nancy Toran-Harbin, Barrister & Solicitor, Board Member;			Nancy Toran-Harbin, Avocate, Membre du Conseil d'administration;		
Priscilla de Villiers, Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination (CAVEAT).			Priscilla de Villiers, Canadiens contre la violence partout, recommandant sa révocation «(CAVEAT)».		
Professor Jamie Cameron, Director, Centre for Public Law and Public Policy, Osgoode Hall Law School, York University.	27	TUESDAY, JUNE 7, 1994	Professeur Jamie Cameron, Directeur, «Centre for Public Law and Public Policy», Osgoode Hall Law School, York University.	27	LE MARDI 7 JUIN 1994
From the Department of Justice:	30	TUESDAY, JUNE 14, 1994	Du ministère de la Justice :	30	LE MARDI 14 JUIN 1994
Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;			Yvan Roy, Avocat général principal, Politique en matière de droit pénal;		
Yves Côté, General Counsel, Human Rights Law;			Yves Côté, Avocat général, Droits de la personne;		
Elissa Licff, Senior Counsel, Criminal Law Policy;			Elissa Licff, Avocate-conseil, Politique en matière de droit pénal;		
Annemieke Holthuis, Counsel, Human Rights Law.			Annemieke Holthuis, Conseillère juridique, Droits de la personne.		
From Revenue Canada (Customs and Excise):			De Revenu Canada (Douanes et Accise) :		
Sheila Batchelor, Assistant Deputy Minister, Customs Programs Branch;			Sheila Batchelor, Sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes douaniers;		
Joel Oliver, Director, Prohibited Importation Directorate.			Joel Oliver, Directeur, Service des importations prohibées.		
From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:	28	TUESDAY, JUNE 7, 1994	Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :	28	LE MARDI 7 JUIN 1994
Scott Newark, President.			Scott Newark, Président.		
From the Centre for Youth and Medias Studies, Department of Communications (University of Montreal):	29	WEDNESDAY, JUNE 8, 1994	Du Groupe de recherche sur les jeunes et les médias, Département de communications (Université de Montréal) :	29	LE MERCREDI 8 JUIN 1994
Professor Micheline Frenette.			Professeure Micheline Frenette.		
From the Canadian Bar Association:	31	TUESDAY, JUNE 21, 1994	De l'Association du Barreau canadien :	31	LE MARDI 21 JUIN 1994
Melina Buckley, Senior Director, Legal and Governmental Affairs;			Melina Buckley, Directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales;		
Randall J. Hofley, Barrister & Solicitor.			Randall J. Hofley, Avocat.		

Request for Government Response

The Committee requests that the Government provide a comprehensive response to its Report in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs (*Issues Nos. 23-25, 27-32 and 46, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Demande de réponse du gouvernement

Le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent de la justice et des questions juridiques (*fascicules nos 23-25, 27-32 et 46 incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

WARREN ALLMAND,

Chair.