

Canadian Study

of

Parliament Group

Groupe canadien

d'étude

des questions parlementaires

Seminar

on the

**Constitutional
Resolution
and Legislative
Authority in Canada**

held in

Ottawa

on

**Friday, January 9,
1981**

Colloque

sur

**le projet de résolution
constitutionnelle et le
pouvoir législatif au
Canada**

tenu à

Ottawa

le

**vendredi, 9 janvier
1981**

EXECUTIVE COMMITTEE**Past Chairman**

Professor E. C. Campbell, S.J.
 Department of Political Science
 York University
 Downsview, Ontario.

Chairman

Professor W. F. Dawson
 Department of Political Science
 University of Western Ontario
 London, Ontario.

Vice-Chairman

Mr. S. B. Handleman
 3754 Richmond Road
 Ottawa, Ontario.

Secretary

Mr. Michael B. Kirby
 Principal Clerk
 Table Research Branch
 House of Commons
 Ottawa, Ontario.

Treasurer

Mr. J. D. Yanover
 Legislative Advisor, Office
 of the President of the Privy Council
 House of Commons
 Ottawa, Ontario.

Councillors

Mr. Peter C. Dobell
 Parliamentary Centre for Foreign
 Affairs and Foreign Trade
 60 Queen St.
 Ottawa, Ontario.

Mr. G. W. Baldwin
 206 Kamloops
 Ottawa, Ontario.

Mr. Christian Comeau
 Interparliamentary Relations
 National Assembly
 Suite 37A
 Parliament Buildings
 Québec, P.Q.

Mrs. Barbara Plant Reynolds
 Research Branch
 Library of Parliament
 Ottawa, Ontario.

Mr. Geoffrey Stevens
 Associate Editor Ottawa Bureau
 The Globe and Mail
 300-165 Sparks Street
 Ottawa, Ontario
 K1P 5B9

COMITÉ EXÉCUTIF**Ex-président**

M. E. C. Campbell, s.j.
 Département des sciences politiques
 Université York
 Downsview (Ont.)

Président

M. W. F. Dawson
 Département des sciences politiques
 Université du «Western Ontario»
 London (Ont.)

Vice-président

M. S. B. Handleman
 3754 chemin Richmond
 Ottawa (Ont.)

Secrétaire

M. Michael B. Kirby
 Greffier principal
 Direction des recherches pour le Bureau
 Chambre des communes
 Ottawa (Ont.)

Trésorier

M. J. D. Yanover
 Conseiller législatif, Bureau
 du président du Conseil Privé
 Chambre des communes
 Ottawa (Ont.)

Conseillers

M. Peter C. Dobell
 Centre parlementaire pour les affaires étrangères
 et le commerce extérieur
 60, rue Queen
 Ottawa (Ont.)

M. G. W. Baldwin
 206 Kamloops
 Ottawa (Ont.)

M. Christian Comeau
 Relations interparlementaires
 Assemblée nationale
 Suite 37A
 Hôtel du Gouvernement
 Québec (Qué.)

Mme Barbara Plant Reynolds
 Bureau de recherches
 Bibliothèque du Parlement
 Ottawa (Ont.)

M. Geoffrey Stevens
 Adjoint au rédacteur en chef
 Globe and Mail
 300-165 rue Sparks
 Ottawa (Ont.)
 K1P 5B9

CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP

The Canadian Study of Parliament Group was created with the object of bringing together all those with an interest in parliamentary institutions and their operation.

Specifically, the general aims of the Group are:

- i. to encourage and stimulate study of the Canadian Parliament, the legislatures of the provinces, and the councils of the territories;
- ii. to stimulate discussion and understanding of parliamentary institutions and the legislative process;
- iii. to provide a forum for inter-action between academics in universities, the staff and members of legislatures, and other interested persons and groups;
- iv. to contribute to the reform and improvement of parliamentary institutions and the legislative process.

The Canadian Group differs from its British counterpart in that it seeks to attract a wider membership. Anybody with an active interest in parliamentary affairs is eligible to join the Canadian Group which counts among its members federal and provincial legislators, academics, parliamentary staff, journalists, public servants and others. In Great Britain, Members of Parliament are not eligible for membership and the British Group consists essentially of academics and the professional staff of Parliament.

The constitution of the Canadian Group makes provision for various activities including the organization of seminars, the preparation of articles and various publications, the submission of briefs to Parliamentary Committees and other bodies concerned with parliamentary procedure, the establishment of workshops, the promotion and organization of public discussions on parliamentary affairs, participation in public affairs programs on radio and television, and the sponsorship of other educational activities.

Applications for membership and the membership fee of \$25 per annum (Students \$10) should be addressed to the Secretary of the Group, P.O. Box 1094, House of Commons, Ottawa, Ontario K1A 0A6.

GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires a été créé en 1977 dans le but de réunir toutes les personnes intéressées aux institutions parlementaires et à leur fonctionnement.

Les objectifs généraux du Groupe sont les suivants:

- i. encourager et stimuler l'étude du Parlement fédéral, des assemblées législatives provinciales et des conseils territoriaux;
- ii. stimuler la discussion sur les institutions parlementaires et le processus législatif et en favoriser la compréhension;
- iii. offrir une tribune où les universitaires, le personnel et les membres des assemblées législatives et les autres personnes et groupes intéressés peuvent exprimer leur point de vue;
- iv. contribuer à la réforme et à l'amélioration des institutions parlementaires et du processus législatif.

Le Groupe canadien diffère du groupe britannique, dont il s'inspire, en ce sens qu'un bien plus grand nombre de personnes peut y adhérer. Au Canada, l'association compte des parlementaires, des universitaires, des fonctionnaires de tous les corps législatifs canadiens, des représentants des media, de simples fonctionnaires et, d'une manière générale, toute personne qui manifeste un intérêt pour les affaires parlementaires. En Grande-Bretagne, par contre, les parlementaires n'y sont pas admis et l'association est essentiellement formée de professeurs et de hauts fonctionnaires du Parlement.

La constitution du groupe prévoit différentes activités, comme l'organisation de colloques, la rédaction de publications et d'articles divers, la préparation de mémoires à soumettre aux comités législatifs ou autres organismes qui œuvrent dans le cadre de la procédure, la constitution de différents groupes de travail, l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision et le parrainage d'événement publics ou de tout autre activité éducative.

Les demandes d'affiliation et la cotisation de \$25 (étudiants \$10.) doivent être présentées au secrétaire du Groupe, C.P. 1094, Chambre des communes, Ottawa, Ontario K1A 0A6.

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Friday, January 9, 1981

• 0930

[Texte]

The Chairman (Mr. David Lewis): I do not know whether I was asked to be chairman in order to make certain I would shut up or what the reason was, but I am very pleased to be here. I have watched from the sidelines, thank God, the discussions on the Hill and it will be interesting to hear what some non-parliamentarians, the great gurus of the campuses, have to tell you, Mr. Joyal, what should happen.

I want first to introduce the Chairman of the Canadian Study of Parliament Group, Professor Colin Campbell, who teaches political science at York University. Professor Campbell.

Professor Colin Campbell (Chairman, Canadian Study of Parliament Group): Thank you, Mr. Lewis.

I am making the usual spiel that the Chairman of the Canadian Study of Parliament Group makes at these occasions. We have been in operation essentially since 1977, but not formalized as a group until 1978. We have organized many functions of this nature and I recognize many familiar faces, so I do not have to get into too much detail about what we are as a group. I should say, however, that we are a body of people who, over the years, have become very interested, from various walks of life, in the operation of Parliament as an institution in this country, and that applies really as much to the legislatures in the provinces and the territorial councils as it does to Parliament as we think of it more conventionally.

As such a group, we try to foster communication between people who look at Parliament in different ways, so we do include within our group practitioners on both sides, the politicians and the staff members of parliaments and legislatures. We have, as Mr. Lewis suggested, a few pointed-head academics around in the organization and we have a good body of journalists and people from interest groups and the public sector.

We hope these occasions do foster a very serious consideration of the well-being of parliamentary institutions in this country.

I have been Chairman of this group for a year and I feel occasions like the discussion of the joint resolution and the supremacy of Parliament or the authority of legislatures within this country—I feel as if I had been appointed Chairman so that I would remain awkwardly silent in situations like this, because the Chairman should not take stances on one side or the other. But as Chairman I did receive many representations from various segments of our group along the lines that we should be responding some way to the joint resolution and examining the implications of this joint resolution for the well-being of parliamentary institutions in this country.

I might say that I feel a certain amount of personal disappointment that so many of the agenda items concerning parliamentary institutions in this country have been put on a back

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)*

Le vendredi 9 janvier 1981

[Traduction]

Le président (M. David Lewis): J'ignore si ceux qui m'ont demandé d'agir comme président voulaient s'assurer que je me tairais, mais de toute manière, il me fait grand plaisir de remplir ces fonctions. J'ai assisé, en tant que spectateur, Dieu merci, au débat sur la colline et il sera intéressant, monsieur Joyal, de connaître l'opinion de certaines personnes qui ne sont pas des parlementaires, mais qui sont fort respectées sur les campus, sur ce qui devrait se produire.

J'aimerais d'abord vous présenter le président du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, M. Colin Campbell, qui enseigne les sciences politiques à l'Université York. La parole est à vous, monsieur Campbell.

M. Colin Campbell (président, Groupe canadien d'études des questions parlementaires): Merci, monsieur Lewis.

Je vais commencer par le laïus que le président du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires fait habituellement dans de telles circonstances. Nos activités remontent à 1977, mais ce n'est qu'en 1978 que nous avons été reconnus officiellement en tant que groupe. Comme nous avons déjà organisé de nombreuses rencontres de ce genre et que je reconnaissais maints visages familiers, je ne m'attacherai pas trop longtemps à en décrire les activités. Je devrais toutefois préciser que, par le passé, notre groupe s'est intéressé, de divers points de vue, au fonctionnement du système parlementaire en tant qu'institution au pays, et cela vaut autant pour les assemblées législatives des provinces que pour les conseils territoriaux.

De ce fait, nous essayons de favoriser la communication entre les personnes qui s'intéressent au régime parlementaire de diverses façons, et nous comptons parmi nos membres des hommes politiques et des membres du personnel de parlements et d'assemblées législatives. Comme l'a fait remarquer M. Lewis, nous comptons parmi nos membres quelques enseignants à l'esprit obtu, mais aussi bon nombre de journalistes et de représentants de groupements d'intérêts et du public.

Nous espérons que ces rencontres donneront lieu à une étude très sérieuse de la situation de nos institutions parlementaires au pays.

Je suis président du groupe depuis un an et lorsque je participe à des débats qui portent sur le projet de résolution et la suprématie du Parlement ou les pouvoirs des assemblées législatives au pays, j'ai l'impression d'agir comme président et d'être forcée de me taire, car le président doit éviter de prendre position. De nombreux membres de notre groupe m'ont conseillé sur la façon dont nous devrions réagir à la présentation du projet de résolution et analyser l'incidence qu'elle pourrait avoir sur les institutions parlementaires au Canada.

Je dois dire que je suis quelque peu déçu de constater qu'un grand nombre des questions portant sur les institutions parlementaires au Canada ont été reléguées au second plan par les

[Text]

burner because of this discussion of the Constitution, and I am not one of those people who is trying to downplay the importance of that discussion, but it seems to me that whenever it raises its ugly head, many, many of the other important agenda items in this country are ignored. Among these would certainly be the response to the Lambert Commission, the continuing responses to the reports of the Auditor General, the question of freedom of information—there is a bill sitting in limbo in the House right now concerning that matter. And there was, I think, a very interesting parliamentary reform paper put forth by the Conservative Government before it fell, one which I think should have fostered much more discussion.

• 0935

So I think that is the origin of my disillusionment about these types of discussions. Perhaps it is time that we step aside and look at the implications of this ongoing debate between the Olympians, that we really look at the consequences of this debate for the very fibre or fabric of parliaments and legislatures in this country. That is really the point of departure that I see here. I think people stand on all possible positions in relation to it.

I will simply leave it at that and say I am happy you are here. I assure you that the group is becoming more and more active; it is engaging more and more interesting people. I hope tomorrow at our annual meeting we will be able to carve out some additional interesting and engaging activities for the coming year.

Thank you, Mr. Lewis.

The Chairman: Thank you, Professor Campbell.

May I just say one word before introducing the next speaker? I have watched, mostly outside Parliament but some of it inside Parliament, Canadian politics for, I suppose, almost 50 years, and I do not think I have ever known another issue in this country of issues that do not immediately touch the bread and butter of people, that do not immediately affect what goes on the plate of families, which has aroused so much not only discussion but anger, bitterness, disagreement and division, as well as agreement and support, as do the present constitutional problems.

The important fact about it is that you have had questions on every level. The way it has been done is questioned. The manner in which it is being continued is questioned. The way in which the joint Senate and House of Commons committee has proceeded is questioned. The contents of the resolution are questioned. The way in which the resolution will finally come before Parliament and the people is questioned. Whether or not it should go to Westminster in the particular framework in which it is likely to emerge is questioned. There is not an aspect of the thing—and I am using the word “thing” deliberately—that is now before the parliamentary committee and will eventually be before the Canadian Parliament which is not being questioned; questioned seriously by people who have no axe to grind and questioned bitterly by people who have an axe to grind.

What will happen when this has gone through, as to whether or not it will, as a constitution ought to, unite and strengthen the Canadian body politics and the Canadian people, or whether it will do the opposite, and for how long the bitterness

[Translation]

débats entourant la constitution; je ne suis pas de ceux qui tentent de minimiser l'importance de ce débat, mais ce sujet prend la vedette au détriment de nombreux autres sujets importants. Parmi ces derniers, citons les réactions au rapport de la Commission Lambert, l'analyse permanente des rapports du Vérificateur général et la liberté d'accès à l'information—les parlementaires ont mis en veilleuse le projet de loi portant sur cette dernière question. Or à mon sens, ce projet de loi, soumis par le gouvernement conservateur avant sa défaite, proposait une réforme parlementaire très intéressante qui aurait dû susciter un débat plus intense.

C'est là l'aspect de ces discussions qui m'a déçu. Il est peut-être temps que nous nous intéressions aux conséquences que pourrait avoir sur l'avenir des parlements et des assemblées législatives au Canada ce débat auquel se livrent nos représentants. C'est la réserve que je voulais faire, car les gens adoptent, à propos de cette question, toutes les attitudes possibles.

Je laisse cette question en suspens pour vous dire que je suis très heureux que vous soyez parmi nous. Je puis vous assurer que le groupe est de plus en plus actif et qu'il fait appel à la participation grandissante de gens fort intéressants. J'espère que nous pourrons prévoir demain, au cours de notre réunion annuelle, d'autres activités intéressantes pour l'année à venir.

Merci, monsieur Lewis.

Le président: Merci, monsieur Campbell.

J'aimerais dire un mot avant de vous présenter le prochain orateur. J'ai observé pendant presque 50 ans la scène politique canadienne, surtout à l'extérieur du Parlement, mais parfois à cet endroit, et je ne crois pas avoir été confronté à une autre question parmi celles qui ne touchent pas directement la vie quotidienne de la population, qui suscite tant de discussions, de colère, d'amertume, de désaccord et de division, mais aussi d'approbation et d'appui, que les problèmes constitutionnels que nous connaissons actuellement.

Fait important, ces problèmes ont soulevé des questions à tous les niveaux. On remet en cause le débat lui-même et la façon dont il se poursuit, les méthodes adoptées par le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, le contenu de la résolution, la façon dont elle sera ultimement soumise au Parlement et à la population et l'opportunité de soumettre à Westminster la résolution sous la forme finale qu'elle adoptera. Il ne subsiste aucun aspect de cette «chose», et j'utilise ce terme de façon délibérée, soumise à l'étude du Comité parlementaire et qui le sera dans quelque temps au Parlement, qui n'ait été remis en cause, souvent avec gravité et amertume, par des gens qui ne servent pas tous forcément leurs propres intérêts.

Tout le monde, et moi le premier, se demande si une fois la crise passée, la Constitution contribuera, comme elle devrait le faire, à unir et à raffermir les différentes factions politiques et la population canadienne ou si elle n'aura pas l'effet contraire

[Texte]

may last, is something that worries every one of us, even a person like myself. Even though I question the way in which the matter has been put before Canada—I think it would have been better to have dealt with it positively and somehow improved it and sent it home so that the thing is ended in some positive fashion—even for me it is a question of very great concern as to what will be seen in Canada after. Assuming it is passed by the Canadian Parliament and passed by the British Parliament, what aftermath will we see in this country in the various regions and between the various regions? Therefore, it is good to have Serge Joyal to tell us, in his young enthusiastic way, exactly how the joint House of Commons and Senate committee is going to solve all these easy problems. Mr. Joyal.

• 0940

Mr. Serge Joyal (Member of Parliament, Joint Chairman of the Special Joint Senate and House of Commons Committee on the Constitution of Canada): I am afraid, Mr. Lewis, it is not the mandate of the joint special committee to solve all those problems, because many of them go beyond the scope and the terms of reference of the committee. Nevertheless, I might reassure you that, as a member of this committee and having a particular role to perform, I am very conscious of all the implications you have mentioned. I have to say, first, that I am in a particular position with you this morning, taking into account that at the same moment, on the other side of the street, the committee I co-chair with the Honourable Senator Hays is still sitting, and I have been requested by all the hon. members of the committee to come back as soon as possible.

The Chairman: Will that reduce your majority?

Mr. Joyal: It does not reduce the majority at all, but the members are very upset by the idea that I might take a personal stand, or express personal views, that might jeopardize the impartiality, or so-called impartiality, I should express as a co-chairman of the committee. So, if I have the leniency of your audience, I will refrain from expressing personal views and give you more an overview of the procedure of the committee, what it has done up to now, what it expects to do in the forthcoming hours—even though, in that field, we always know at what time it starts in the morning but we never know at what time it will stop in the night—and what will happen in the forthcoming days. Past decisions that were made since the committee was appointed by the House of Commons have been changed and have had the evolution that everyone of us who is familiar with what is coming up on the Hill has known of.

But first, I would like to recall the terms of reference of the committee. It will help you, I think, to understand, in a realistic approach, what one can expect from this committee. I think it is a fair assumption to try to have in mind the mandate of the committee, if one does not want to be deceived, or if one may give a judgment, at the end of the process, on the efficiency and the responsibility of the committee.

The terms of reference of the committee were to recommend in its report whether or not such an address—which is the proposed motion, as you know—with the amendments the committee deems necessary should be presented by both

[Traduction]

en laissant un certain goût d'amertume. Même si je ne suis pas entièrement d'accord avec la façon dont la question a été soumise aux Canadiens et que j'estime qu'il aurait été préférable d'aborder la question de façon positive et de régler le problème à l'amiable, je suis préoccupé par la situation dans laquelle nous nous trouverons après coup. En supposant que la résolution soit adoptée par le Parlement canadien et par celui de Londres, quelles en seront les répercussions dans les différentes régions et quelles seront leurs relations réciproques? Il serait donc avantageux que Serge Joyal nous explique, dans son style dynamique, la façon dont le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes entend régler tous ces problèmes anodins. La parole est à M. Joyal.

M. Serge Joyal (député, coprésident du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada): Monsieur Lewis, je crains que le Comité mixte spécial ne puisse régler tous ces problèmes car nombre d'entre eux échappent à sa compétence. Néanmoins, je puis vous assurer qu'en tant que membre de ce Comité qui a un rôle particulier à y jouer, je suis très conscient des facteurs dont vous avez fait mention. Je dois d'abord préciser que je me trouve ce matin dans une situation particulière car au moment où je vous parle, le Comité que je préside, en compagnie du sénateur Hays, siège encore de l'autre côté de la rue, et tous les membres du Comité m'ont demandé d'y retourner le plus tôt possible.

Le président: Votre absence réduira-t-elle votre majorité?

M. Joyal: Non, mais les membres craignent vivement que je ne prenne position et que j'exprime des opinions personnelles qui puissent compromettre l'impartialité dont je dois faire preuve en tant que coprésident du Comité. Donc, avec la permission des participants, je vais éviter d'exposer des opinions personnelles et je me contenterai de vous fournir des explications sur les méthodes adoptées par le Comité, sur l'état actuel des travaux et sur ce qu'il entend faire au cours des heures et des jours à venir. Je souligne en passant que dans ce domaine, nous connaissons l'heure à laquelle nous nous réunissons en matinée, mais nous ne savons jamais quand les travaux prendront fin en soirée. Les décisions prises depuis la création du Comité par la Chambre des communes ont été modifiées et ont suivi l'évolution que connaissent tous ceux d'entre vous qui sont familiers avec les travaux sur la colline.

J'aimerais d'abord vous rappeler le mandat du Comité. Je crois que ce rappel vous aidera à comprendre de façon réaliste ce que l'on peut attendre de ce comité. Il est bon que vous gardiez ce mandat en mémoire si vous voulez éviter d'être déçus ou si vous voulez évaluer à la fin des travaux l'efficacité et les responsabilités du Comité.

Ce dernier a pour mandat de décider s'il doit recommander ou non dans son rapport que l'adresse, qui fait l'objet de la motion et à laquelle auront été apportées les modifications que le Comité juge nécessaires, soit soumise par les deux Cham-

[Text]

Houses to Her Majesty the Queen. That is the essence of the committee. It means that the committee has an option: to recommend not to address the motion or to address the motion. If it does not recommend to address the motion, it could certainly recommend, or suggest to both Houses a particular process regarding the constitutional question. I refrain from drawing hypotheses, but anyone of us can imagine what suggestions could be put through by any Canadian or any group that has appeared in front of the committee and made suggestions in that respect.

I will just underline this. One of the last groups we heard this week, the Canadian Connection, or Canadians for Canada of the Most Reverend Scott, suggested that there should be a broader debate, more or less an experience in Canadian politics, which should be what we call *animation sociale* or *animation politique*, which is to raise interest among, I should say, the grass roots of the Canadian people and try to foster interest, create interest, raise interest and develop interest. That could be a suggestion. I am not saying that it is necessarily a suggestion that I myself, or the party of which I am a member, would accept, but that could be a suggestion. Or we could set aside completely the motion and try another exercise. That is one option.

• 0945

The other option would be to proceed with the motion with such amendments as the committee might deem necessary and useful in the present context. It seems that up to now that is the option the government wants to take.

Before its adjournment, and after its mandate was extended from December 9 to February 9, the committee decided to hear the Minister of Justice at the beginning of next week, which would be January 12 or 13 with the amendments that the government deems necessary, which means that the process or the first step of hearing witnesses, meaning citizens or groups, comes to an end this afternoon.

It might be useful for you to know exactly how many citizens and how many groups have requested to appear. It will give you a very good idea of the interest you just expressed in your opening remarks, saying that in all fields, in all aspects of life in Canada, such an interest has been seen and has been considered by yourselves and by many people in this audience.

Up to January 5 of this year, 323 different groups and 158 individuals have requested to appear, which means a total of 481 witnesses. I should say that some of them have only expressed a written interest. 150 groups sent briefs, telegrams or letters or expressed, in one way or another, their opinion on the proposed motion, and 606 individuals have expressed their views in writing without requesting to appear or to give an oral presentation.

So it means that in total, from those who have requested to appear and those who have sent only written representations, we have received 977 briefs. It is a lot of paperwork or

[Translation]

bres à Sa Majesté la reine. C'est là l'objectif premier du Comité. Il n'a donc qu'une alternative: recommander de ne pas soumettre la motion ou de la soumettre. S'il juge préférable de recommander que la motion ne soit pas soumise, il peut certainement proposer aux deux Chambres une solution permettant de régler le problème constitutionnel autrement. Je me garde bien de poser des hypothèses, mais chacun a une idée des propositions que pourraient soumettre les Canadiens ou les groupes qui ont comparu devant le Comité.

J'aimerais simplement souligner que l'un des derniers groupes que nous ayons entendus cette semaine, le *Canadian Connection* ou *Canadians for Canada*, représenté par le Très Révérend Scott, a proposé d'élargir le débat, de faire ce que nous appelons de l'*animation sociale* ou *politique* et de tenter de susciter l'intérêt de toutes les couches de la société canadienne. C'est là une solution envisageable. Je ne dis pas qu'elle serait forcément retenue par moi-même ou par mon parti, mais la proposition mérite d'être étudiée. Une autre possibilité serait d'oublier complètement la motion et d'adopter une voie différente.

L'autre solution consisterait à accepter la motion des modifications que le Comité pourrait juger souhaitables et nécessaires dans le contexte actuel. Il semble que jusqu'à présent, ce soit là l'option que le gouvernement veut retenir.

Avant l'ajournement et après le prolongement de son mandat du 9 décembre au 6 février, le Comité a décidé de faire comparaître le ministre de la Justice au début de la semaine prochaine, soit le 12 ou 13 janvier, pour lui permettre de soumettre les modifications que le gouvernement juge nécessaires; la première étape qui consiste à entendre des témoins, soit des citoyens ou des groupes, prend fin cet après-midi.

Il serait peut-être utile que vous connaissiez le nombre exact de citoyens et de groupes qui ont demandé à comparaître. Vous aurez ainsi une très bonne idée de l'intérêt que soulève cette question et auquel vous avez fait allusion en termes généraux dans vos commentaires préliminaires en disant que dans tous les secteurs et à tous les niveaux au Canada, cet intérêt a retenu votre attention et celle de nombreux participants dans la salle.

Avant le 5 janvier de cette année, 323 groupes et 158 particuliers, soit au total 481 témoins, avaient demandé à comparaître. Je dois dire que certains d'entre eux n'ont manifesté leur intérêt que par écrit. Cent cinquante groupes ont envoyé des mémoires, des télégrammes ou des lettres ou ont exprimé, d'une façon ou d'une autre, leur opinion à propos de la motion proposée. Au total, 606 particuliers ont envoyé leurs commentaires par écrit sans demander à comparaître ou à livrer un témoignage oral.

Cela signifie donc que dans l'ensemble, en comptant ceux qui ont demandé à comparaître et ceux qui n'ont envoyé que des documents par écrit, 977 mémoires ont été présentés. C'est

[Texte]

homework, as you might like to put it in your professional terms. As we say in French, "c'est un grand nombre de devoirs à corriger."

Interjection: A lire.

Mr. Joyal: "A lire", yes. Yes, before "to correct", I should say "to read". In order to do so, because that is the right question, we have requested, and I have requested as co-chairman of this committee, the research staff of the Library of Parliament and the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade to help the 25 members of the committee: 15 Liberal, 2 NDP and 8 Conservative members drawn from the Senate and the House of Commons, to study those briefs, to classify them and to indicate to us which sections of the proposed motion were drawing interest; the kind of interest; the recurring suggestions or proposed amendments; the type of views expressed in all those briefs, so that we have more or less, an analysis grid, which shows the field of interest of all those briefs, so that, as one of our participants said exactly this morning, we might have an idea, really, of the contents of those briefs without having to read them all. As you know, the number of hours that might be required just to go through that would be an exercise of almost six months, if you really want to analyse them and to have a serious conclusion about them. I am most grateful, as co-chairman, to say that the research staff of the Library of Parliament and the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade have been most helpful in the whole process.

With that in my mind, I would like to add that all the parties around the table have benefitted from the help and great contribution of their own research staff. I must say that I know that I express a personal view on that one, but I take the liberty of saying so. I think that the contributions of all members of Parliament around the table whatever the conditions were and the tight time schedule we had, have been really tremendous. Certainly anyone watching the process on television or who came to listen to what was and is happening there, should have been impressed by the seriousness and dedication of members in trying to understand and to focus on the real issues.

• 0950

So from all of those briefs, of course, the committee has selected a certain number of groups and individual to hear. Up to now it has heard 93 groups from the 323 groups which asked to appear, and 5 individuals who are experts or professionals in the field of constitutional discussion. I mean those people whose professional interests focus on constitutional matters, or have interests that are directly related to constitutional affairs. This means that up to now the committee has sat for 170 hours from November 6. That is a large number of hours if you compare that total with other special committees of the House of Commons or joint committees so I wanted to put that into perspective to help you to understand the task of the committee.

If you remember, in the summer of 1978 the House took Bill C-60 under consideration, and a special joint committee of

[Traduction]

là une documentation fort imposante et comme vous le diriez dans vos termes, cela fait un grand nombre de devoirs à corriger.

Interjection: A lire.

M. Joyal: A lire, oui. Je devais dire «lire» avant de «corriger». Pour accomplir cette mission, car c'est là la question importante, nous avons demandé, et j'ai moi-même demandé en tant que co-président de ce comité, au personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement et au Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur d'aider les 25 membres du Comité: 15 libéraux, 2 néo-démocrates et 8 conservateurs provenant du Sénat et de la Chambre des communes, d'étudier ces mémoires, de les classer et de nous fournir des précisions sur les articles de la motion qui suscitent le plus d'intérêt, sur la nature de cet intérêt, sur les propositions ou projets d'amendements qui reviennent le plus souvent et sur la nature des opinions exprimées dans tous ces mémoires. Nous avons donc procédé plus ou moins à une analyse qui met en relief les domaines d'intérêt de tous ces documents. Comme l'a dit un de nos participants ce matin, nous pouvons avoir une idée précise du contenu de ces mémoires sans être forcés de les lire tous. Comme vous le savez, il faudrait presque six mois pour analyser en profondeur tous ces documents et tirer des conclusions sérieuses. En tant que coprésident, il me fait plaisir de dire que le personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement et le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur nous a été d'une très grande utilité dans ce domaine.

Ceci étant dit, j'aimerais ajouter que tous les partis ont profité de l'aide et de la contribution de leur propre personnel de recherche. Je sais que j'émets une opinion personnelle à cet égard, mais j'en prends la liberté. Selon moi, tous les membres du Comité ont réellement apporté une excellente contribution, compte tenu des conditions et de l'horaire très chargé. Le sérieux et l'attention dont ont fait preuve les membres du Comité en essayant de cerner et de comprendre les questions réelles devraient avoir impressionné les téléspectateurs ou l'auditoire.

Parmi les groupes et les personnes qui ont présenté des mémoires, le comité a choisi naturellement de n'en faire paraître qu'un certain nombre. Jusqu'à présent, le comité a entendu 93 groupes sur les 323 qui ont demandé à paraître. En outre, cinq particuliers, des experts en matière constitutionnelle, ont également comparu. Il s'agissait de personnes qui s'intéressaient, de par leurs fonctions, aux questions constitutionnelles ou dont les intérêts étaient directement reliés aux affaires constitutionnelles, ainsi, du 6 novembre jusqu'à aujourd'hui, le Comité s'est réuni pendant 170 heures, ce qui est énorme par rapport aux autres comités spéciaux ou mixtes. Je veux apporter cette mise au point pour vous aider à saisir la tâche qui incombe au Comité.

Si vous vous en rappelez, la Chambre avait examiné le Bill C-60 pendant l'été 1978. A cette occasion, un comité mixte

[Text]

almost the same nature was formed by the House and the Senate. Now if you want to have an idea of how many briefs were received on that occasion as an aid to understanding the interest of Canadians up to now, at that time only 35 groups and 218 individuals sent briefs. It seems that the individuals or private citizens were more concerned with the constitutional proposal at that time than they are now, but the groups are greater in number now. Also I might say that groups usually tend to have better prepared briefs in the sense that groups sometimes have to call a meeting and consult their board of directors or executive council, and tend to be more cautious. In that way they are sometimes more well prepared to appear than private individuals who have to resort only to their own thinking. That of course is not a general judgment, because we find among the individuals, experts with presentations that sometimes are as well and sometimes better prepared than are those of some groups.

If you want to have an idea of those Canadian public groups who demonstrated involvement in the process which I think is another very important aspect to understand, I have to say that 130 native groups requested to appear. That is a very important figure. It is a new fact of Canadian life. You have to keep that in mind. It is a very, very important element. So I think that your group which approached questions from a professional side will have to take this into account. From now on, native groups will be part of Canadian life, with a full status and the same involvement as any other group of interest in Canada; maybe more so, because of our history. And from all those 130, we heard 17. I will qualify that. It might appear to you a small number in comparison with the over-all number that have expressed an interest, but remember that, in 1949, when Parliament was considering amendments to the Indian Act, a parliamentary committee sat and heard only 10 Indian or native groups, and the amendments were only adopted in 1952.

• 0955

I must tell you that as a member of Parliament I have been not only impressed, but shocked by what we heard from those native groups and I would commend your group to approach that issue at one point or another, because I must really tell you that as a citizen of this country I do not know how to approach those issues. They are new issues—completely new issues—in our political life.

I must tell you that all of those native groups that have appeared have come with arguments set, I should say, in the most well-drafted way. They were not people who came and did not know how to approach the issues. They have done it in the most professional way, which is the best way to help us to understand their problems. That, I think, is the fundamental new surprise of that political exercise.

Whatever might be the result on the constitutional proposal, it is now a fact of political life in Canada that this is a problem that we cannot set aside: we have to tackle it. Mind you, I would not like to be in the shoes of the Minister of Indian Affairs because it is a very, very difficult problem. The

[Translation]

spécial analogue au présent comité avait été constitué. Si, pour saisir l'intérêt manifesté par les Canadiens jusqu'à présent, vous voulez connaître le nombre de mémoires que nous avons reçus à cette occasion, je vous dirai qu'uniquement 35 groupes avaient fait parvenir des mémoires par rapport à 218 citoyens. Il semble que les citoyens étaient plus intéressés à cette époque qu'aujourd'hui; le nombre de groupes a cependant augmenté. Permettez-moi également d'ajouter que les groupes semblent présenter des mémoires mieux rédigés, c'est-à-dire qu'ils consultent parfois leur conseil d'administration ou leur conseil exécutif. En outre, ils semblent faire davantage preuve de prudence et parfois être mieux préparés à comparaître que les citoyens qui doivent s'en remettre uniquement à eux-mêmes. Il y a naturellement plusieurs exceptions à cette règle car, parmi les citoyens, il se trouve parfois des experts qui sont aussi bien et parfois mieux préparés que certains groupes.

Si vous voulez savoir quels groupes ont démontré un intérêt marqué pour cette question, et c'est un autre aspect très important qu'il faut saisir, je dois vous dire que 130 groupes autochtones ont demandé à comparaître. C'est un chiffre très important et c'est une nouvelle réalité de la vie canadienne dont vous devez tenir compte. C'est donc un aspect extrêmement important dont votre groupe, qui a abordé cette question sous un angle professionnel, devra tenir compte. Dorénavant, les groupes autochtones seront partie intégrante de la réalité canadienne: ils jouiront de la même capacité juridique que les autres groupes canadiens et y participeront peut-être davantage en raison de notre histoire. Sur les 130 groupes qui avaient demandé à comparaître, nous en avons entendu 17. Ce chiffre peut vous sembler faible par rapport à celui des groupes qui ont manifesté leur intérêt, mais vous ne devez pas oublier qu'en 1949, lorsque le Parlement étudiait la possibilité de modifier la Loi sur les Indiens, un Comité parlementaire s'est réuni et n'avait fait comparaître que 10 groupes d'Indiens ou d'autochtones. Au demeurant, ces modifications n'ont été adoptées qu'en 1952.

Je dois dire, en qualité de parlementaire, que les propos de ces groupes autochtones m'ont non seulement impressionné, mais également bouleversé. Je vous recommanderais d'envisager cette question à un moment donné car, comme citoyen canadien, je dois vous confier que je ne sais pas comment aborder ces toutes nouvelles questions de notre vie politique canadienne.

Tous les groupes autochtones qui ont comparu devant le Comité ont présenté des arguments qui étaient, si l'on peut s'exprimer ainsi, des plus structurés. Ils savaient comment aborder le sujet. Ils l'ont fait avec pertinence, ce qui est la meilleure façon de nous faire saisir leurs problèmes. A mon avis, c'est l'élément qui a le plus surpris.

Quel que soit le résultat de l'initiative du gouvernement en matière constitutionnelle, nous savons qu'il existe actuellement un problème que nous ne pouvons pas ignorer et auquel nous devons nous attaquer. Ne craignez rien, je ne voudrais pas être à la place du ministre des Affaires indiennes car il est aux

[Texte]

situation, as I understood it, varies from one tribe to another, from one group of native people under one treaty to another. Each treaty has some kind of a different nature and aspect, and some Indians have no treaties to resort to. Some are non-status Indians and so on, and it is a very, very difficult problem.

The NDP, and I must tell you to the credit of Mr. Lewis, the NDP has played a very important role in drawing attention to that, and all the witnesses who have appeared under the human rights label have raised that issue. As I mentioned, and I do not want to insist because I will appear to be partial, I think that is a really new problem—I would not say found, because you will say it existed before I was there—but the way we have grasped it and the way we have learned about it, at this point, was really, I should say, the first element that should be stressed.

So, amongst those non-native groups that appeared, the subcommittee on the agenda made a selection which will give you I think, a good idea of the representations of the groups and citizens that were heard. Four provincial governments requested to appear, and were heard: Prince Edward Island, New Brunswick, Nova Scotia and Saskatchewan. Two territorial governments requested to appear, and were heard: the Northwest Territories and the Yukon government. I mentioned those by name because some among the audience might have an interest in going back to the briefs of some of those witnesses, because the briefs, of course, are available with our clerk, especially those who have an interest in one issue or the other might be interested to know exactly who, among them, were interested.

One municipal government requested and was heard. Among the political parties and elected representatives, three requested to appear and two were heard; one decided not to appear. Among the minority parties represented in legislature, two requested to appear and two were heard. Among the minority parties not represented in the legislature, seven did not appear because they have no elected members and priority was given to those who had elected members.

Among the political riding associations, two requested to appear and were not heard. Among the business and professional groups, 16 requested to appear: six were heard, nine did not appear and one decided not to appear.

• 1000

Among the labour groups, which is a very important issue—and I know that the committee later on today will have to make a decision on that ground—there was only one group which requested to appear and finally withdrew, which is very significant. It means that the labour groups seem not to have an interest in the constitutional process. This is very strange and, as I mentioned to you, I think it is an important point to make.

[Traduction]

prises avec un problème extrêmement difficile. Si je comprends bien, la situation varie d'une tribu à une autre, selon le traité. Chaque traité est d'une nature et d'un aspect différents; au demeurant, certains Indiens ne sont assujettis à aucun traité. Certains sont des Indiens non inscrits: c'est un problème extrêmement difficile.

Le NPD, et je dois rendre hommage à M. Lewis, a joué un rôle très important en portant ce problème à l'attention de tous. D'ailleurs, tous les témoins qui ont comparu relativement aux questions des droits de la personne, ont soulevé ce problème. Je ne veux pas insister de peur de sembler partial, mais, comme je l'ai dit, il s'agit là d'un problème réellement nouveau. Je ne dirais pas que nous l'avons découvert parce que vous ajouterez que ce problème existait auparavant. Cependant, la façon dont nous avons abordé le problème et la façon dont nous nous sommes documentés constituaient, selon moi, le premier aspect sur lequel il faudrait insister.

A propos des autres groupes non autochtones qui ont comparu, le Sous-comité du programme et de la procédure a fait un choix qui, selon moi, vous donnera une idée juste des intérêts que représentaient les groupes et les citoyens entendus. Quatre gouvernements provinciaux, qui avaient demandé à comparaître, ont été entendu: l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan et deux gouvernements territoriaux ont comparu: les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Je souligne ce détail parce que certains pourraient vouloir lire les mémoires de ces témoins; pour ce faire, il s'agit tout simplement d'en faire la demande au greffier. Ceux qui s'intéressent à une question particulière, pourraient vouloir connaître lequel de ces groupes partagent les mêmes intérêts.

Une administration municipale avait demandé à comparaître, et elle fut entendue. Quant aux partis politiques et aux députés, trois ont demandé à comparaître et deux ont été entendus tandis que le troisième a décidé de ne pas le faire. Pour les partis minoritaires comptant des députés, deux ont demandé à comparaître et ils ont été entendus. Concernant les parties minoritaires sans député, sept n'ont pas comparu parce qu'ils ne sont représentés par aucun député et que la priorité était accordée à ceux qui l'étaient.

Pour ce qui est des associations politiques de comté, deux avaient demandé à comparaître, mais n'ont pas comparu. Seize groupes d'hommes d'affaires ou de professionnels ont présenté une demande, six ont été entendus, neuf n'ont pas comparu et un a refusé de comparaître.

Parmi les groupes syndicaux, et l'aspect syndical est très important, un seul groupe a demandé à comparaître pour ensuite y renoncer, ce qui est très révélateur. Je sais que le Comité devra un peu plus tard aujourd'hui prendre une décision à cet égard. Les groupes syndicaux ne semblent pas s'intéresser au processus constitutionnel, ce qui est très étrange. Selon moi, il est important d'insister sur ce point.

[Text]

Among the majority language groups, three English groups requested to appear, but did not. There were four groups, two of French language, who did not appear.

Among the minority language groups, 12 requested to appear: seven were heard and five did not appear. I must say that the minority language groups include, of course, the English language groups from Quebec and the French-speaking people outside Québec.

Among the other linguistic and ethnic groups at the national level, 20 requested to appear, and 10 were heard. At the provincial level, six requested to appear, and only one was heard.

The other aspect—and I think that I want to focus on this one—is the human rights groups. You will understand that it is a very sensitive question, taking into account that the proposed motion has a charter of rights, that will drastically change the Canadian Constitution as, together with the referendum issue, these are the two poles of the new chapter in our constitution.

From the human rights groups at the national level, nine requested to appear, and four were heard. At the provincial level, nine requested to appear, and five were heard.

On the women's rights issue, at the national level, seven requested to appear and four were heard. At the provincial level, seven requested to appear and none was heard.

On the handicapped and disabled persons issue—and I think this is a very hot subject given the fact it is the year of the handicapped and disabled in Canada—eight requested to appear and three were heard. The briefs sent to us on those issues focused on exactly the same points.

From the right to life groups, three requested to appear and were heard. On the abortion rights groups, three requested to appear and one was heard. On the homosexual rights, four requested to appear and one was heard. For the law enforcement groups, two requested to appear and were heard.

Among the religious groups at the national level, seven requested to appear: two withdrew, two appeared and three did not. At the provincial level, three religious groups requested to appear and one was heard.

Another aspect that might be of interest to you is the social policy groups or groups promoting socio-economic rights, which is very important, considering that the Canadian budget is split in terms of social security programs. That is a very important issue, in a country such as ours which has a very special interest in its public spending in comparison with the United States, especially in terms of social security. Eleven groups requested to appear and seven were heard.

[Translation]

Parmi les groupes linguistiques majoritaires, trois groupes anglophones ont présenté une demande, mais n'ont pas comparu. Quatre groupes, dont deux groupes francophones, n'ont pas comparu.

Douze groupes linguistiques minoritaires ont demandé à comparaître: sept ont été entendus et cinq n'ont pas comparu. Je dois préciser que ces groupes linguistiques minoritaires comprenaient naturellement les anglophones du Québec et les francophones hors Québec.

A l'échelon national, vingt autres groupes linguistiques et ethniques ont demandé à comparaître et dix ont été entendus. A l'échelon provincial, un seul groupe a été entendu tandis que six avaient présenté une demande.

Il y a un autre aspect sur lequel je veux insister: les groupes intéressés aux droits de la personne. Vous comprendrez que c'est une question très délicate si l'on tient compte du fait que la motion proposée comprend une charte des droits qui modifiera considérablement la Constitution canadienne car, cette charte ainsi que la question du référendum, constituent les deux chevilles ouvrières dans notre constitution.

En ce qui concerne les groupes qui s'occupent des droits de l'homme au plan national, neuf ont demandé à comparaître et quatre ont été entendus. A l'échelon provincial, neuf avaient présenté une demande et cinq ont été entendus.

Quant aux droits de la femme, sept groupes ont demandé à comparaître et quatre ont été entendus à l'échelon national et sept avaient demandé de comparaître et aucun n'a été entendu à l'échelon provincial.

Au sujet de la question des invalides et des handicapés, et je pense que c'est un sujet très en vogue étant donné que c'est l'année des handicapés et des invalides au Canada, huit groupes ont demandé à comparaître et trois ont été entendus. Les mémoires qui nous sont parvenus à ce sujet insistaient sur exactement les mêmes points.

Concernant les groupes qui s'opposent à l'avortement, trois groupes ont été entendus. Trois groupes prônant le droit à l'avortement ont demandé à comparaître et un seul a été entendu. Quant aux droits des homosexuels, quatre groupes ont demandé à être entendus et un seul a comparu. Relativement aux forces de l'ordre, deux groupes ont demandé à être entendus et l'ont été.

Pour les groupements religieux à l'échelon national, sept groupes avaient demandé à comparaître: deux y ont renoncé, deux ont comparu et trois n'ont pas été entendus. A l'échelon provincial, un groupe religieux a été entendu alors que trois avaient présenté une demande.

Voici un autre aspect qui pourrait vous intéresser: les groupes sociaux ou les groupes qui s'occupent de la promotion des droits socio-économiques, une question très importante si l'on tient compte du fait que le budget canadien prévoit différents programmes de sécurité sociale. C'est une question très importante parce que le Canada porte un intérêt très spécial aux dépenses publiques par rapport aux États-Unis, surtout en matière de sécurité sociale. Onze groupes ont demandé à comparaître et sept ont été entendus.

[Texte]

From the groups on education, at the national level, two requested to appear and did. At the provincial level, seven requested, two were heard.

Among the political groups, the Canadian unity groups, three requested to appear and two were heard. Among the constitutional groups, two requested, one was heard. There was a certain number of other political groups. Ten groups with different interests, such as the Royal Commonwealth Society and the World Federalists of Canada, requested to appear and one was heard.

Among the native groups, I have already mentioned the importance of those groups and how many were heard. Among the Indian women's groups, two requested to appear and were heard.

• 1005

That gives you an idea of the breakdown of the interest. There are conclusions, of course, you may easily draw from those groups, especially in the interest you want to discuss today of what should be the steps or how should the political process in Canada evolve in relation to the Constitution, and where is there a lack of interest or where should there be a focus of interest in our public discussions.

If we put that into perspective—because everything is relative—you will remember that during the summer of 1978, as I mentioned earlier, 35 groups and 218 citizens requested to appear. The special joint committee at that time heard only three governments, which were the Government of British Columbia and the two territorial governments, and only nine groups, three native groups and six other groups, including the Commissioner of the Canadian Human Rights Commission and the Commissioner for Official Languages. If you put in perspective what the special joint committee has done up to now and what was done in the previous exercise, you will see that he did a tremendous amount of work. I say that to the credit of the members and to the credit of all the people who were involved, as I mentioned: the research staff of the Library of Parliament, the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, and the 25 members who have always participated.

I think there is something of interest there, too, and I raise it as a very sideline aspect, it is the fact that most of the members have retained their seats all along the process. As observers of parliamentary life—and Mr. Lewis knows it very well—you will notice that sometimes there is great interest and the committee is packed full for the first hour because of the cameras, the journalists, and the press is there, and it is a big show. But after two weeks, three weeks, four weeks, nine weeks, especially when you sit from 9.30 a.m. to midnight, you lose your soldiers. I must tell you it has been almost a new element in political life, that the members who were there at the beginning are still there now this morning. It ensures that the interest grows and that members acquire a knowledge of the dossier and a knowledge of the issue which should be used

[Traduction]

A l'échelon national, deux groupes visés par l'enseignement ont comparu et, à l'échelon provincial, sept avaient présenté une demande et deux ont été entendus.

Parmi les groupes politiques, trois groupes favorisant l'unité canadienne ont demandé à comparaître et deux ont été entendus. Parmi les groupes constitutionnels, deux ont présenté une demande et un seul a comparu. Il y avait également un certain nombre d'autres groupes politiques. Dix groupes ayant des intérêts différents, comme la *Royal Commonwealth Society* et le Mouvement canadien pour une fédération mondiale, ont demandé à comparaître et un seul a été entendu.

J'ai déjà souligné l'importance des groupes autochtones et cité le nombre de groupes qui ont comparu. Deux groupes d'Amérindiennes ont comparu.

Cela vous donne une idée de la gamme des intérêts manifestés par ces différents groupes. On peut, bien entendu, facilement tirer des conclusions, surtout en ce qui concerne la marche à suivre ou la manière dont devrait évoluer le processus politique canadien par rapport à la Constitution. On peut également tirer des conclusions quant aux domaines qui ne suscitent pas suffisamment d'intérêt et sur lesquels nous devrions mettre l'accent, lors de nos prochains débats publics.

Pour remettre les choses dans leur perspective, car tout est relatif, vous vous rappelerez qu'au cours de l'été 1978, 35 groupes et 218 citoyens ont demandé de comparaître. A cette époque-là, le Comité mixte spécial n'avait entendu que 3 gouvernements—ceux de la Colombie-Britannique et des deux territoires—and 9 groupes, 3 groupes d'autochtones et 6 autres, y compris le commissaire de la Commission canadienne des droits de l'homme et le commissaire aux langues officielles. Si l'on jette un coup d'œil sur les réalisations du Comité mixte spécial jusqu'à maintenant et sur celles de l'exercice précédent, on constate qu'il a effectué un travail considérable. Je félicite aussi bien les membres que les personnes qui y ont participé, à savoir: le personnel de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, le Centre parlementaire pour les Affaires extérieures et le Commerce extérieur et les 25 membres du Comité en question.

Point également intéressant à noter, même s'il est secondaire, la plupart des membres ont gardé leurs sièges pendant toute la durée du processus. En tant qu'observateur de la vie parlementaire—and M. Lewis en sait quelque chose—vous remarquerez que ce genre de séance attire parfois beaucoup de monde au début et que, pendant la première heure, la salle de comité est remplie de journalistes, de reporters et de caméras, enfin le grand spectacle quoi! Puis, après plusieurs semaines, surtout lorsque les séances durent de 9 h 30 à minuit, il ne reste pas grand monde. C'est donc vous dire que c'est un événement que les membres qui étaient présents lors des premières séances, le soient encore ce matin et cela prouve que l'intérêt pour la question augmente, que les membres se familiarisent avec le dossier et acquièrent des connaissances sur la

[Text]

in one way or the other when this process is over, because this process, as I understand it, is a preliminary one.

I reserve, of course, the decision of the committee and I reserve the decision of the government. But if at this point we were to lose that knowledge which has been acquired by 25 members and senators on the eve of a new parliament—because we have three years ahead to go—with all that interest shown and really professionally expressed—and I say it as a private member, or as a member of Parliament—that would really be a tragedy, because we have the know-how at one point and we have a bunch of interests, as expressed by different groups, which really need and call to be put into another effective process for the next step, as we see that there are some problems.

The thing I would like to say, too, in conclusion, because I see I am called on the other side of the street, is that there are questions—I will not say they are settled in the Canadian mentality, but they are no longer raising a question as they were, say, 10 or 15 years ago. I take the opportunity to be with you this morning to say that bilingualism in Canada is no longer questioned. It is something which has now gained almost majority support. That was well shown by the Gallup of the Canada West Foundation, where one from Central or Eastern Canada might think it is very difficult to have that accepted, but it showed very clearly that in all the four Western provinces a majority is in support of a bilingual country. That is a true discovery at this point.

• 1010

So I think when we now approach that question, as politicians—and I speak as a politician—we should not be still fearing backlash or that sort of thing. Of course, we have to move on, I should say, cautiously, but I think that it is very important. This country has had a tremendous evolution in a very few years and for me, it is a very important element. I feel at ease to say it to you because I think that as an observer of political life this is a very important fact. It seems that we are drifting now towards the native problems. I am quite sure that in the eighties—I would like and hope that it will not take ten years to resolve the problem—we might be in a position and I hope we will still be in a position to bring a solution.

If I may, in the last few minutes that I have left, I would like to focus on the section of the motion that has raised the major interest. I will just go very quickly on that one because I will be in a position, and the committee will be in a position, at the beginning of next week to release a very lengthy report. It is an analysis of all the briefs received. That might help you today in your discussions.

Part I, I should say, is unanimous clamour. It is really the point where something has to be done, and no one questions that. The first one, as we would say in French, “le premier à lâcher le gros lot” was the chairman of the Human Rights Commission. He did it in a very brilliant way and it set the tone for all the other statements presented before the Committee. I am very grateful that such a good statement was made before the Committee.

[Translation]

question, qui pourrait toujours servir, d'une manière ou d'une autre, lorsque le processus sera terminé, étant donné qu'il s'agit d'un processus préliminaire.

Bien entendu, je réserve la décision du Comité et celle du gouvernement. Si nous devions perdre maintenant les connaissances acquises par 25 membres et sénateurs à la veille d'une nouvelle législature—car il nous reste trois ans—avec tout l'intérêt manifesté—and je parle en tant que simple député—ce serait vraiment tragique. En effet, nous possédons maintenant le savoir-faire et nous nous trouvons face à un ensemble d'intérêts manifestés par différents groupes et qu'il faut intégrer dans un autre processus pour qu'on y donne suite, à la lumière des problèmes perçus.

Pour conclure, je voudrais dire qu'il y a certaines questions qui—and je ne prétends pas qu'elles soient tout à faire intégrées dans la mentalité canadienne, mais au moins elles ne posent plus les problèmes qu'elles posaient il y a 10 ou 15 ans,—ne sont plus contestées, comme le bilinguisme au Canada. Et je sais l'occasion pour vous le dire ce matin. C'est, en effet, une question qui, à l'heure actuelle, a pratiquement gagné l'appui de la majorité. Le sondage de la Fondation de l'Ouest canadien le démontre. En effet, alors qu'un Canadien du centre ou de l'Est pourrait penser que le bilinguisme est une chose très difficile à faire accepter, ce sondage montre clairement que la majorité des habitants des quatre provinces de l'Ouest l'appuie. C'est une véritable découverte.

Je pense donc que, maintenant, lorsque nous aborderons cette question comme politiciens, nous n'aurons plus à craindre de rebondées. Bien entendu, nous devons avancer prudemment, mais je pense que c'est important. Le Canada a évolué d'une manière considérable en l'espace de quelques années, je n'hésite pas à vous le dire car, en tant qu'observateur de la vie politique, j'estime que c'est un fait très important. Il semble que nous nous tournions maintenant vers les problèmes des autochtones et je suis certain que dans les années 80, car j'espère que nous ne mettrons pas dix ans pour régler la question, nous serons à même de trouver une solution.

Si vous me le permettez, je voudrais, au cours des dernières minutes qui me restent, parler de la partie de la motion qui a suscité le plus d'intérêt. Je vais brièvement la passer en revue, étant donné que le Comité et moi-même devons sortir, au début de la semaine prochaine, un long rapport sur la question. Il s'agit de l'analyse des mémoires que nous avons reçus. Cela pourrait d'ailleurs vous servir aujourd'hui pour vos débats.

Je dois dire qu'il s'agit en majeure partie d'un «cri» unanime. Il est vraiment temps de faire quelque chose et personne ne le met en doute. Le premier à, comme nous dirions en français, «lâcher le gros lot», ce fut le président de la Commission des droits de la personne. Il l'a fait d'une manière très brillante, donnant le ton aux autres exposés présentés au Comité et j'en suis très heureux.

[Texte]

The clauses on legal rights too were really questioned, saying that it was better not to have them than to have them the way they were. One would expect really that at the amendment stage, if the committee proceeds with the charter, that there will be very important amendments to the legal rights section.

The other aspect that raises a very important issue is clause 15, the nondiscrimination rights. The Advisory Council on the Status of Women—and I refer to that brief—made, I think, a very good statement on the issue, a statement that was repeated in one way or another, by other groups addressing themselves to that issue.

Clauses 16 to 20, as I mentioned, have unanimity, but one, and all the groups have addressed themselves to that one.

Clause 23, Minority Language Educational Rights, has raised interest among, of course, the groups that have a direct interest in that subject: the French-speaking people outside Quebec, and the English-speaking people in Quebec.

A very important element was pointed out too, which is the fact that the charter does not include any enforcement clause which, I think, is a major defect, and I say this as a member. Myself, when I was involved in the implementation of the Official Languages Act of Canada, I found when I wanted to use the act in the court, in support of my allegation, that there was no enforcement clause, and the preliminary decision to be taken by the court was: Is it enforceable, yes or no? If you have a Charter of Rights and if you do not even know if it is enforceable or not, it is almost, as I should say, "un chien qui se mord la queue." You do not know how to get out of that situation.

There is a lot of interest, of course, in Part IV, dealing with the amending procedure for the Constitution—the kind of amending formula we will have. And finally, the referendum procedure.

There is one aspect I want to raise which has not been raised by those we have heard from which is a major problem to be decided in the forthcoming days, and that is the Senate. In Clause 44 of the proposed charter there is an opening to change the Senate of Canada, and as a political observer, I would be really grateful to you if you would consider one point or the other of that aspect. None of the witnesses or groups we have heard raised that issue in a real proper form, which is not to request only abolition of the Senate or change in the Senate, but really addresses itself to the principle of a bicameral House in our political structure and the way that bicameral House should be composed and so on. It is a very important issue because it is the only one that interests the Honourable senators at first range, I should think, and we have not received light from the Canadian public in a proper fashion to really take a proper decision on this one, so I would expect you to do it.

I want to conclude as we usually do at the restaurant with the bill in order to give you a figure. Even though you are involved in the great business of thinking, at one point one has to pay the bill and you might be interested to know how much that exercise has cost up to now. It has cost \$1,059,000.

[Traduction]

Les articles portant sur les garanties juridiques ont également été critiqués et quelqu'un a même dit qu'il valait mieux ne pas en avoir du tout que d'avoir ceux-ci. On s'attend à ce que, à l'étape des amendements—si toutefois le Comité continue l'étude de la charte—des changements importants y seront apportés.

Autre article problème, c'est l'article 15 portant sur le droit à la non-discrimination. Le Conseil consultatif de la situation de la femme a, d'après moi, et je me réfère à son mémoire, présenté de très bons arguments sur la question, qui ont été répétés, d'une manière ou d'une autre, par d'autres groupes devant de la même question et opposés à cet article.

Les articles 16 à 20, ont été, comme je l'ai dit, approuvés à l'unanimité, sauf dans un cas, et c'est cette question que tous les groupes ont abordée.

L'article 23, portant sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité a, bien sûr, suscité l'intérêt des groupes directement concernés, à savoir: les francophones hors Québec et les anglophones au Québec.

Autre élément important signalé dans les mémoires, la charte ne comporte pas de processus d'application, ce qui, je pense, est une grosse lacune et je dit ça à titre de membre. Lorsque je me suis occupé de l'application de la Loi sur les langues officielles, j'ai constaté, en voulant la citer devant les tribunaux pour appuyer mes allégations, qu'elle ne comportait pas de disposition d'application. Donc, les tribunaux devaient d'abord décider si elle était applicable ou non. Si on possède une charte des droits, mais qu'on ne sait pas si elle est applicable, on tourne en rond sans savoir comment en sortir.

La Partie IV, qui porte sur la formule d'amendement de la Constitution et sur la procédure à adopter en matière de référendum, a suscité, bien entendu, un grand intérêt.

Il y a un autre point que je veux soulever et qui ne l'a pas été par ceux qui ont comparu, alors qu'il constitue un problème majeur à trancher dans les jours à venir: il s'agit du Sénat. Dans l'article 44 de la charte proposée, il est question de modifier le rôle du Sénat et, en tant qu'observateur politique, je vous serais reconnaissant de bien vouloir vous pencher sur la question. En effet, aucun des intervenants n'a réellement soulevé la question qui ne consiste pas seulement à abolir ou à modifier le Sénat, mais à étudier, d'une part, le système bicaméral et, d'autre part, la manière dont les Chambres devraient être composées. C'est une question très importante, car c'est la seule qui, a priori, intéresse les honorables sénateurs. Or, nous n'avons pas reçu suffisamment d'échos du public canadien pour pouvoir trancher judicieusement la question. Je vous invite donc à vous pencher sur la question.

Et, comme au restaurant, je vais terminer en vous présentant l'addition pour vous en donner une idée. Même si vous êtes engagés pour penser, étant donné qu'à un moment, quelqu'un va devoir payer la note, j'imagine que vous aimerez savoir à combien elle se chiffre jusqu'à maintenant. A \$1,059,-

[Text]

Someone said it is not much, taking into consideration that to bury Mr. Diefenbaker cost \$1 million.

I must say in conclusion, Mr. Chairman, to ladies and gentlemen, that is the essence of our work. I want to reassure you that the committee has done it—and I do not say it because I am co-chairman of the committee and I have to stand for my soldiers—but I must tell you that I am really impressed by the seriousness, the effectiveness and the way each member and the committee as such has approached the issue; you see that, in comparison with what has been done previously, it is a real step forward. The question is how we will use that to improve the situation. That is really where the point is, and I want to reassure you in such a way that you do not start your thinking from nothing. There has been a lot of work done and my only preoccupation up to now is how to use it profitably for the next step, whatever the next step must be, and that, I think, is what we expect from you this morning and today.

I would like to thank you very much.

The Chairman: Thank you. I hope Mr. Joyal's analogy to burial is not an omen.

Those of us who did not have the opportunity to hear Mr. Joyal speaking English when he first came to Ottawa cannot appreciate the immense progress he has made and I want to express to him my appreciation and my everlasting disappointment that anglophones in Parliament seem to be unable to make similar progress in the other language.

I want to thank, on your behalf, Mr. Joyal for being here and giving us this overview. I think he knows, as well as I do, that those of us who will agree with what the committee does will think that their time and effort and money were well spent; those of us who disagree with what the committee does will have an opposite view, but it has been important for us to know, because you do not quite get the same thing reading the newspapers, the extent of the work and the seriousness and commitment with which it is being approached, which is, no doubt, in large part due to the way in which it is being chaired. So I gather you have to go back to your committee. We are sorry you have to leave us. Thank you very much for being with us this morning.

Mr. Joyal: I hope to come back later on during the day. I know that all the honourable members of this committee—and I have to say it for their own reputation among the so-called intellectuals or gurus of the campuses—have expressed a real interest and I am quite sure you will see a majority of them as soon as I knock on the table that it is over for the day, so I hope to see you.

The Chairman: Thank you very much.

As everyone here knows—I am not saying anything that is new to anyone—the question of the charter of human rights and freedoms in the resolution now before Parliament has two aspects. One is whether it should be there at all and the other is what it should contain and whether what is before the committee is worthwhile. To discuss this problem, I imagine on both sides, we have first Professor William Lederman of the

[Translation]

000. Quelqu'un a dit que ce n'était pas beaucoup, quand on songe que les funérailles de M. Diefenbaker ont coûté \$1 million!

Pour conclure, monsieur le président, mesdames, messieurs, je voudrais dire que cette étude constitue l'aspect principal de notre travail et puis vous affirmer que le Comité y est parvenu. Je vous le dis non pas parce que je suis co-président et que je dois défendre mes co-équipiers, mais parce que je suis vraiment impressionné par le sérieux, l'efficacité et la manière dont chaque membre, et le Comité dans son ensemble, a traité la question. Comme vous pouvez le constater, nous avons, comparativement aux réalisations antérieures, fait un net pas en avant. Reste à savoir comment le mettre à profit; c'est là la question. Je veux vous redonner courage, afin que vous ne commeniez pas à penser à partir de zéro. Nous avons fait beaucoup de chemin et ma seule préoccupation, c'est de savoir comment en tirer parti, lors de la prochaine étape, quelle qu'elle soit: c'est ce que nous attendons de vous ce matin et aujourd'hui.

Je vous remercie.

Le président: Merci. J'espère que le rapprochement de M. Joyal avec l'enterrement n'est pas de mauvais augure.

Ceux qui n'ont pas eu l'occasion de l'entendre parler anglais, lors de son arrivée à Ottawa ne peuvent constater l'immense progrès réalisé. Je veux l'en féliciter et lui dire mon regret que les parlementaires anglophones ne soient pas capables d'en faire autant.

Je voudrais, au nom de l'assistance, remercier M. Joyal d'être venu et de nous avoir donné cette vue d'ensemble. Il sait, tout comme moi, que ceux d'entre nous qui approuvent les faits et gestes de ce comité penseront ne pas avoir perdu leur temps et leur argent. De toutes façons, il était important d'en savoir plus long—étant donné que l'on n'obtient pas ce genre de renseignements dans les journaux—d'une part sur l'envergure du travail et d'autre part sur le sérieux avec lesquels la question a été traitée, ce qui est dû, en majeure partie, à la manière dont le Comité est présidé. Monsieur Joyal, j'imagine que vous devez y retourner. Nous sommes désolés de vous voir partir et nous vous remercions d'être venu ce matin.

M. Joyal: J'espère pouvoir revenir au cours de la journée. Je sais que les honorables membres du Comité ont manifesté—and je dois le dire pour leur réputation parmi les intellectuels ou gourous de campus—beaucoup d'intérêt à propos de cette question et je suis sûr que vous en verrez un grand nombre dès que j'aurai cogné sur la table pour lever la séance. J'espère donc vous revoir.

Le président: Merci beaucoup.

Comme chacun sait, on se pose principalement deux questions au sujet de la Charte canadienne des droits et libertés figurant dans le Projet de résolution déposée devant le Parlement, à savoir: devrait-il y avoir une Charte et deuvièmement que devrait-elle contenir? Autrement dit, celle qui est déposée devant le Comité est-elle valable? Pour répondre à ces deux questions, nous avons, tout d'abord, M. William Lederman,

[Texte]

Faculty of Law of Queen's University, and Walter Tarnapolsky, Faculty of Common Law, Ottawa University and formerly, I think, Dean of the Faculty of Law, University of Windsor. Professor Lederman.

• 1020

Professor William Lederman (Faculty of Law, Queen's University): Thank you, Mr. Chairman. I am honoured to have been invited to speak here this morning. I should tell you that I speak as a professor who has, for 35 years or so, quietly pursued a classroom specialty in constitutional law, but in very recent years I find that I do not dare go into a class without having read the morning newspaper first.

The Chairman: It is about time.

Professor Lederman: And this has caused me to emerge from the classroom and take public positions about things I have very strongly held opinions on. But I do so recognizing how complex these things really are.

Well now, as I understand the procedure this morning, the panelists are asked to make brief introductory statements of about 15 minutes each, and then to respond to questions. The issue that has been brought to our attention by the organizers of the conference is the limiting implications for our Canadian Parliamentary bodies of especially entrenching, in the constitution, a comprehensive charter of human rights, such as that which is proposed in the joint resolution of the constitution currently before Parliament.

Up to this point, the usual position in our Canadian federal system has been that, for the most part, virtually all law-making powers have been distributed between the federal Parliament on the one hand, and the provincial legislatures on the other. So that what one could not do by ordinary statute, the other could. That was not entirely true, but as a matter of main thrust it has been true.

What is now proposed is that we should superimpose, on this positive division of powers, a comprehensive and especially entrenched bill of rights that would put a new dimension of limitation on the ordinary positive legislative powers at both the central and provincial levels. In effect the constitution would then be saying to the federal Parliament and to the provincial legislatures all the powers are no longer distributed. There are some things neither of you can do by ordinary statute. And the interpretation and the enforcement of these limitations and prohibitions, of necessity, passes to the courts.

That means the judiciary have the last word on the definition and extent of the limitations. Now, let us remember, of course, that these are limitations that have the purpose of safeguarding fundamental human rights and freedoms. These limitations have the positive purpose of safeguarding fundamental human rights and freedoms even against properly and democratically elected legislative majorities in Parliamentary bodies. The root question is how much of that sort of limitation should we authorize?

[Traduction]

professeur à la Faculté de droit de l'Université Queen et, ensuite, M. Walter Tarnapolsky de la Faculté de «Common Law» de l'Université d'Ottawa et anciennement doyen de la Faculté de droit de l'Université de Windsor, je crois. Monsieur Lederman?

M. William Lederman (Faculté de droit, Université Queen): Merci, monsieur le président. C'est pour moi un grand honneur de venir vous parler ce matin. Je devrais vous dire d'emblée que, depuis environ 35 ans, j'enseigne le droit constitutionnel, mais que ces dernières années, je n'ose plus entrer dans ma salle de cours, sans avoir, au préalable, lu le journal du matin.

Le président: C'est le temps.

M. Lederman: Et cela m'a obligé à prendre ouvertement position sur des questions au sujet desquelles j'avais déjà émis des opinions bien arrêtées. Je reconnais toutefois, ce faisant, combien les choses sont compliquées.

Si je comprends bien la procédure, il faut d'abord faire une déclaration préliminaire, d'une quinzaine de minutes, et ensuite répondre aux questions. La question que nous ont soumise les organisateurs de la Conférence porte sur l'effet restrictif qu'aurait sur nos organes parlementaires l'insertion d'une Charte complète des droits de la personne, comme celle qui est proposée dans le projet de résolution déposé devant le Parlement.

Jusqu'à maintenant, pratiquement tous les pouvoirs législatifs ont été répartis entre, d'une part, le Parlement fédéral et, d'autre part, les assemblées législatives, de sorte que ce que l'un ne pouvait pas faire en vertu d'une simple loi, l'autre le permettait. C'était là l'orientation générale, même si, en pratique, les choses ne se passaient pas exactement ainsi.

On se propose maintenant de rajouter à ce système une charte des droits complète et incorporée qui donnerait une dimension restrictive aux pouvoirs législatifs des deux paliers. En fait, la Constitution dira alors tout simplement aux deux paliers en cause que les pouvoirs ne sont plus répartis. Il y a certaines choses qu'aucun de vous ne peut faire en adoptant une simple loi. Par conséquent, l'interprétation et l'application de ces restrictions relèveront des tribunaux.

Ainsi, le pouvoir judiciaire aura le dernier mot en ce qui concerne la définition et la portée de ces restrictions. Ne perdons pas de vue que ces dernières ont pour objet de protéger les droits et les libertés fondamentales et ce, même contre les majorités législatives dûment et démocratiquement élues. La question essentielle est de savoir combien de limitations de ce genre nous devrions autoriser.

[Text]

• 1025

However, before I address the implications of this in more detail, there is a highly relevant threshold problem to which, with your indulgence, I must make a brief reference. The present proposal of the Government of Canada is that the British Parliament should enact this charter of rights for Canada under the direction of the British Government as part of the patriation process. The Government of Canada maintains that it would be proper, and indeed obligatory as a matter of constitutional convention, for the British to do this at the request of the Canadian Parliament and government alone without the consent of the provinces, or at least without the consent of most of them.

Well, for a long time now, as many of you know, I have taken a strong public stand against these proposed unilateral methods, not only concerning the new charter of rights but concerning other substantive changes in the Canadian constitution, especially the procedures for basic amendment. I maintain that these methods are unconstitutional in the fullest sense and that if they are pursued they may in the end be found, in spite of all the efforts, to have been quite ineffectual. That particular issue is now before the courts so I do not propose to go into it here.

I wish, however, to make two points in this connection that are related to what does concern us here this morning. First, a charter of human rights and freedoms, of all things, should attract the widest possible public approval, consent and understanding before it is specially entrenched in the constitution. In our Canadian federal situation, as a matter of political wisdom and constitutional morality, to say nothing of strict constitutional law, this means that effective special entrenchment requires the consent of all or nearly all of the provinces as well as of Parliament and the Government of Canada.

Now, in a good charter of rights I believe in a great deal of what is being proposed on the merits. Like all of us, I have some qualifications here and there, but again, as a matter of the main thrust, I am in favour of a good charter of rights and I am in favour of specially entrenching a good charter of rights.

I very much want to see that this should be done properly, and why I am disturbed is that the methods presently proposed are, in my view, simply wrong.

My second point follows from the first. In the rest of what I say here this morning, I am not going back in any way on my opposition as a constitutional scholar to these proposed unilateral methods. I have not quite made up my mind yet, but it may be that I would rather not have an especially entrenched bill of rights at all than to get one by improper methods which do not involve consensus widely enough established in our own country.

Those are my caveats about the methods.

[Translation]

Cependant, avant d'examiner plus en détail les implications de cette question, je voudrais, avec votre permission, me pencher brièvement sur un problème d'entrée en matière qui est extrêmement pertinent. Actuellement, le gouvernement du Canada propose que le Parlement britannique promulgue cette charte des droits pour le Canada, sous la direction du gouvernement britannique, dans le cadre du processus de rapatriement. Le gouvernement du Canada maintient qu'il serait opportun, voire obligatoire en tant que convention constitutionnelle, que le gouvernement britannique agisse ainsi à la demande du Parlement canadien, et seulement du gouvernement fédéral, sans le consentement des provinces, ou du moins sans le consentement de la plupart d'entre elles.

Depuis longtemps déjà, comme le savent beaucoup d'entre vous, je me suis publiquement prononcé contre ces procédés unilatéraux, non seulement à propos de la nouvelle charte des droits, mais aussi à l'égard d'autres importantes modifications à apporter dans la Constitution du Canada, notamment à propos des procédures fondamentales d'amendement. Je maintiens que ces méthodes sont absolument inconstitutionnelles et qu'à les appliquer, on risque finalement de constater qu'en dépit de tous les efforts déployés, elles auront été totalement inefficaces. Les tribunaux sont actuellement saisis de cette question, et je ne m'y appesantirai donc pas ici.

Cependant, je souhaite dire à cet égard deux choses qui concernent le sujet abordé ce matin. Tout d'abord, avant d'être intégrée dans la Constitution, une charte des droits et des libertés de la personne devrait avant tout recueillir les suffrages du plus grand nombre de citoyens possible et traduire leur consentement et leur compréhension. Dans notre contexte fédéral canadien, eu égard à la sagesse politique et à la moralité constitutionnelle, sans parler du droit constitutionnel le plus strict, cela signifie que tout ce qui figurera dans la Constitution devra exiger le consentement de toutes ou de presque toutes les provinces, aussi bien que du Parlement et du gouvernement du Canada.

Je souscris à priori à un grand nombre des dispositions proposées pour la Charte des droits. Comme vous tous, j'ai quelques réserves ça et là, mais encore une fois, de façon générale, j'appuie le principe d'une bonne charte des droits encastrée dans la Constitution.

Je tiens beaucoup à ce que cela se fasse selon les normes, et ce qui m'inquiète, c'est que les méthodes qu'on nous propose ici sont carrément mauvaises selon moi.

Mon second point découle du premier. Dans ce que je vais dire de plus ici ce matin, je ne vais nullement revenir sur le fait qu'en tant que spécialiste des questions constitutionnelles, je m'oppose vivement aux méthodes unilatérales que l'on nous propose. Je n'ai pas encore de point de vue définitif, mais je préférerais peut-être qu'aucune déclaration des droits ne figure dans la Constitution plutôt que d'en avoir une encastrée au moyen de procédés inappropriés, qui ne recueilleront pas suffisamment de suffrages dans notre pays.

Voilà les raisons de mon opposition à ces procédés.

[Texte]

The rest of what I have to say, I ask myself this question: Assuming we were to get a charter of rights specially entrenched by proper methods, what effect would this have in our country on the balance of functions between the courts on the one hand and the parliamentary bodies, both federal and provincial, on the other? Assuming proper methods of amendment are employed, we would then effectually get especially entrenched bill of rights, and what would that do? I think it is quite clear that the effect would be to shift more power to the courts at the expense of parliamentary bodies. Now perhaps up to a point this would be a good thing, but you cannot begin to especially entrench everything. That would not do. So there must be criteria for settling what deserves especial entrenchment and what does not. Remember that the judges have the last word in the definition of the extent of the especially entrenched matters, and the elected parliamentarians have the last word respecting all other subject.

• 1030

Right here we have to address this word "supremacy" or "sovereignty". I think in our discussions, in our considerations of these issues, there is perhaps too much of a tendency to treat supremacy in lawmaking as an all or nothing proposition. Particularly in a federal country this supremacy has always been divided, and what the special entrenchment of the bill of rights does is to bring a further dimension of division to supremacy in lawmaking powers. What I mean is that in some respects provincial legislatures are supreme, in other respects the federal parliament is supreme, and in a third respect, this new dimension, with an especially entrenched bill of rights, there are respects in which the judges and their decisions would be supreme over both the provincial and the federal parliaments.

Well, how do you determine which subjects are to be given this status of especial entrenchment as against the legislatures and in favour of judicial definition? In an essay I published last year on the Canadian constitution and the protection of human rights I dealt with this problem of how you determine what should be especially entrenched and what should not be especially entrenched by means of a charter of rights. If you will allow me a quotation, it will sum up for you, I hope rather briefly, in my own words my general conclusion about what the criteria are for making this distinction.

As I understand it, this is what very much concerns us here this morning. We are not going to have the parliamentary bodies supreme in all respects, neither are we going to have the courts supreme in all respects. What we are going to have is the parliamentary bodies supreme in some respects and the courts supreme in other respects. What we need is a proper mix of the two. What is the proper mix? What are your tests for determining the proper mix?

I would add the further comment that we must not look upon the appointed judiciary and the elected parliamentarians as rivals for power in the making of the definition of laws. We should rather look upon them as partners. They each have

[Traduction]

Je voudrais, par ailleurs, me poser cette question: en supposant que l'on ait recours à des méthodes appropriées pour enchaîner une Charte des droits dans notre Constitution, quel effet cela aurait-il dans notre pays, eu égard à l'équilibre des fonctions des tribunaux d'une part et des instances parlementaires, fédérales et provinciales de l'autre? Si des méthodes appropriées de modification étaient employées, nous obtiendrions effectivement une déclaration spécialement enchaînée et qu'en résulterait-il? Je crois qu'il est tout à fait clair que nous assisterions à un déplacement de pouvoir vers les tribunaux aux dépens des organismes parlementaires. Ce serait peut-être une bonne chose dans une certaine mesure, mais on ne peut commencer à tout insérer de façon spéciale. Ce serait insensé. Nous devons donc nous fonder sur certains critères pour décider de ce qui mérite d'être spécialement enchaîné. Rappelez-vous que les juges ont le dernier mot dans la définition des questions qui ont été spécialement enchaînées et que les parlementaires élus ont le dernier mot pour toutes les autres questions.

Déjà, nous devons tenir compte des termes «suprématie» ou «souveraineté» dans nos discussions, et lorsque nous étudions ces questions, on a peut-être trop tendance à traiter la suprématie dans la législation comme une proposition du tout ou rien. Plus particulièrement dans un pays fédéral, cette suprématie a toujours été divisée et l'enchaînement spécial de la déclaration des droits ne fait qu'apporter une autre dimension de division de la suprématie dans les pouvoirs législatifs. A certains égards les assemblées législatives provinciales détiennent la suprématie, à d'autres égards le Parlement fédéral la détient et à un troisième égard, cette nouvelle dimension, si la déclaration des droits est spécialement enchaînée, les juges et leurs décisions seront dans certains cas souverains par rapport aux parlements fédéral et provinciaux.

Ainsi, comment allez-vous déterminer les questions qui doivent être spécialement enchaînées pour les mettre à l'abri des assemblées législatives et les assujettir à une définition judiciaire? Dans un essai publié l'an dernier sur la Constitution canadienne et la protection des droits de la personne, j'ai traité du problème qui consiste à déterminer ce qui devrait être spécialement enchaîné ou non dans une charte des droits. Si vous me permettez une citation, je vais vous résumer, assez brièvement je l'espère, dans mes propres mots ma conclusion générale au sujet des critères qui permettraient de faire cette distinction.

Si je comprends bien, c'est ce qui nous préoccupe surtout ici ce matin. Il ne s'agit pas que les organismes parlementaires ou les tribunaux soient souverains en tous points. Nous voulons que les organismes parlementaires soient souverains à certains égards et que les tribunaux le soient dans d'autres domaines. Il nous faut un mélange approprié des deux. Quel est ce mélange? Quelles normes adopterez-vous pour déterminer le mélange approprié?

J'aimerais ajouter que nous ne devons pas considérer les membres du pouvoir judiciaire nommés et les parlementaires élus comme des rivaux pour la détention du pouvoir de définition des lois, mais plutôt comme des partenaires. La contribu-

[Text]

especial and highly necessary kind of contribution to make to the total process of operating the legal and constitutional system of the country. Neither can do without the other. Our problem is to establish their respective responsibilities as partners.

If you will permit me this brief quotation:

• 1035

In our parliamentary system, democratic parliaments, both provincial and federal, are the primary law-making bodies. Most of the important social policy decisions for change are taken there, and in my view should be taken there, and expressed in statutes that are passed by an ordinary majority of the elected representatives of the people under the leadership of the Cabinet. Periodic elections give the members of democratic legislatures a unique and primary legitimacy for this purpose that appointed persons do not have, however eminent and however impartial they may be.

Nevertheless, the independent courts, composed of judges appointed with secure tenure in office for life or until an advanced age, also have a very important part to play. Courts should not be seen as rivals of parliamentary bodies but rather as partners, with complementary functions to carry out that are likewise essential. They have to take the legal principles found in constitutions and ordinary statutes, which run at various levels of generality, and individualize them so as to give authoritative decisions at the particular level of everyday affairs for the persons contemplated by the terms of the laws. In this connection, courts have an authoritative fact-finding function that is crucial to the whole process of applying laws.

It need hardly be emphasized that the historic independence of the judiciary, which we have inherited from Britain as part of our constitutional system, is essential to impartial and competent individualization of laws. I do not mean by this that all instances of the specific application of laws require judicial hearings and decisions. That would be impossible. The judges deal only with a very small number of critical cases. But in so doing, and in giving reasons, they set standards for the whole range of the application of laws by other tribunals, by ministers, by civil servants, and by governmental officers of all kinds.

But while important discretions rest with the judges, the priority of ordinary statutes remains. Parliament can amend one of its statutes if it does not like the interpretation given to it by the courts. There is, however, an exception to this in the case of laws that are especially entrenched in the constitution. In this respect, courts are placed in an especially powerful position. For example, the equality clause of the American constitution is specially entrenched, because change in it can only be legislated by a two-thirds majority in both Houses of Congress, followed by the concurrence of three-quarters of the fifty states, democratically ascertained in each state. Such

[Translation]

tion spéciale de chacun est essentielle au fonctionnement juridique et constitutionnel du pays car l'un ne peut exister sans l'autre. Le problème qui se pose est de déterminer les responsabilités respectives de ces partenaires.

Si vous me le permettez, je vous lirai ce bref extrait:

Dans notre régime parlementaire, les parlements démocratiques, tant à l'échelle provinciale que fédérale, sont les principaux législateurs. La plupart des décisions importantes en matière de politique sociale y sont prises, comme il se doit à mon avis. Ces politiques sont ensuite incluses dans des lois qui sont adoptées par la majorité simple des représentants élus du peuple sous la direction du Cabinet. Parce qu'ils sont élus, les députés des assemblées législatives démocratiques sont mieux placés pour agir comme législateurs que les personnes nommées quelles que soient leur compétence et leur impartialité.

Néanmoins, les tribunaux indépendants qui se composent de juges nommés à vie ou jusqu'à un âge avancé, ont aussi un rôle très important à jouer. Les tribunaux ne devraient pas être considérés comme les rivaux des assemblées législatives, mais comme des partenaires dont les fonctions complémentaires sont aussi essentielles. Ils doivent interpréter les principes juridiques qui figurent dans les constitutions et les lois ordinaires parfois très générales et rendre des décisions qui font autorité et qui ont des répercussions sur la vie quotidienne des personnes visées par la loi. A cet égard, les tribunaux sont chargés d'établir les faits, fonction qui est essentielle à l'application des lois.

Il n'est certes pas nécessaire de rappeler que l'indépendance historique du judiciaire dans le régime constitutionnel dont nous avons hérité de la Grande-Bretagne est essentielle à l'individualisation impartiale et compétente des lois. Je ne veux pas dire qu'il faut toujours avoir recours à des audiences et des décisions judiciaires pour appliquer la loi, car ce serait impossible. Les juges ne s'occupent que d'un très petit nombre de cas critiques. Mais en le faisant et en justifiant leurs décisions, ils établissent des normes en matière d'application des lois qui seront suivies par d'autres tribunaux, par des ministres, par des fonctionnaires et par des représentants gouvernementaux de tout genre.

Bien que les juges soient investis d'un pouvoir discrétionnaire important, les lois ordinaires prévalent toujours. Le Parlement peut modifier l'une de ses lois s'il n'aime pas l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux. Les lois qui sont insérées dans la Constitution font toutefois exception à cette règle. A cet égard, la position des tribunaux est particulièrement puissante. Par exemple, pour modifier l'article sur l'égalité dans la Constitution américaine, il faut obtenir l'assentiment des deux tiers des membres des deux Chambres du Congrès ainsi que des trois quarts des cinquante États, démocratiquement obtenu dans tous les états. Il est très rare en politique

[Texte]

majorities are seldom politically feasible, and this means that most of the time the superior courts have the last word about the meaning and the application to affairs in the country of especially entrenched laws.

So which laws should be especially entrenched? Which human rights and fundamental freedoms should be subject only to extraordinary legislative amendment and therefore subject mainly to definition by the courts and which should be subject to the ordinary majoritarian statutory processes?

Well, my general conclusion about this is that one that especially entrenches those fundamental human rights and freedoms which are essential to the operation of parliamentary democracy itself. It is most important to entrench them. Once you have ensured the viability of the parliamentary process in this way, then the tendency should be to favour the final determination of social policy by ordinary statutory change in the democratically elected legislative bodies.

• 1040

Back in 1968, when I had the honour to be the principal consultant on these particular matters to the Hon. J. C. McRuer, who produced volume IV of his report in that year, we attempted to face this problem and we reached this conclusion: that special entrenchment should be limited to those rights of the individual that are themselves the foundation of parliamentary democracy as we have inherited it and as we know it. The Royal Commission then spelled out these rights as follows:

We list these rights as we see them in general language without regard to the precise literary forms they might take and then comment on certain institutional requisites essential to their enjoyment.

First, the right of every person to freedom of conscience in religion; second, the right of every person to freedom of thought, expression and communication; third, the right of every person to freedom of assembly and association; four, the right of every person to security of his physical person and freedom of movement; five, the right of every adult citizen to vote, to be a candidate for election, to be elected to public office and to fair opportunity for appointment to appointive public office on the basis of proper personal qualifications; six, the right of every person to fair, effective and authoritative procedures in accordance with principles of natural justice by the determination of his rights and obligations under the law and his liability to imprisonment or other penalty; seven, the right to have the ordinary courts presided over by an independent judiciary.

I would add myself that in the Canada of today, more special entrenchment is desirable and necessary, I think, concerning education in both English and French, and rights, of course, to the use of the English and French languages for reasons which arise out of our whole history and tradition in this country.

[Traduction]

d'obtenir une telle majorité, ce qui signifie que la plupart du temps les tribunaux supérieurs déterminent, en fin de compte, le sens des lois spécialement insérées et leur application au pays.

Quelles lois devrait-on incorporer? Quels droits de la personne et libertés fondamentales ne devraient être modifiés que par un processus législatif extraordinaire et donc assujettis à l'interprétation des tribunaux et quels droits et libertés peuvent être laissés au processus statutaire normal?

A mon avis, on ne devrait prévoir dans la Constitution que les droits de la personne et les libertés qui sont essentiels au fonctionnement de la démocratie parlementaire elle-même. Il est très important de le faire. Une fois que vous aurez assuré la viabilité du processus parlementaire, il faudrait essayer de déterminer de façon définitive, la politique sociale en apportant des modifications ordinaires au sein des corps législatifs démocratiquement élus.

En 1968, j'ai eu l'honneur d'être le principal conseiller de l'honorable J. C. McRuer à ce propos. M. McRuer avait rédigé le volume IV de ce rapport en 1968; nous avions alors tenté de nous attaquer à ce problème et nous en sommes venus à la conclusion suivante: l'insertion spéciale devrait être restreinte aux droits des citoyens qui sont l'essence même de la démocratie parlementaire de la façon dont nous en avons hérité et comme nous la connaissons. La Commission royale a par la suite énoncé ainsi ces droits:

Nous les énumérons en des termes généraux sans tenir compte des styles littéraires précis et nous avons apporté certaines observations concernant les conditions institutionnelles que ces droits nécessitent.

En premier lieu, le droit de chaque citoyen au libre choix religieux; en deuxième lieu, le droit à la liberté de pensée, d'expression et de parole; en troisième lieu, le droit d'être libre de se constituer en assemblée et en association; en quatrième lieu, le droit à la sécurité physique et à la liberté de déplacement; en cinquième lieu, le droit de chaque citoyen adulte de voter, de se porter candidat à des élections, d'être élu à une charge publique et d'avoir les mêmes possibilités d'être désigné à une charge publique, en fonction de ses compétences personnelles; en sixième lieu, le droit de chaque citoyen à un jugement équitable et efficace fondé sur des principes de justice naturelle déterminant ses droits et ses obligations conformément à la loi et d'être passible d'emprisonnement ou d'autres peines; en septième lieu, le droit d'avoir des tribunaux ordinaires présidés par un pouvoir judiciaire indépendant.

J'ajouterais que, dans le Canada d'aujourd'hui, il est souhaitable et nécessaire d'avoir une constitutionnalisation plus particulière en matière d'éducation dans les deux langues; naturellement il ne faut pas oublier les droits d'utilisation de l'anglais et du français pour des raisons qui découlent de notre histoire et de nos traditions.

[Text]

I am just about at the end of the prepared portion of my remarks. I realize there are provisions in the proposed charter, particularly proposed Section 1, which have a lot to do with the balance of function and power between the courts and the legislatures. I may have something to say about that later. My colleague, Walter Tarnapolsky, and I had a preliminary conference on the telephone, and I know he is going to address the problem of those clauses. I think I am in substantial agreement with what he may say. If I am not, I will no doubt have the opportunity to say so later.

I think, Mr. Chairman, I should stop at this point and yield to Mr. Tarnapolsky.

The Chairman: Thank you very much.

I should have said earlier that if anyone has difficulty in hearing with these things that are attached to each chair, if you turn the "whatever you call it" to the English language, not to the French, if you want to listen in English, and put this in your ear and can stand the discomfort of it, you will hear, no matter how softly people speak.

• 1045

Je suis certain que ceux qui veulent écouter le français savent qu'il y a l'interprétation simultanée—

With that, I will ask Professor Walter Tarnapolsky to address us.

• 1045

Professor Walter Tarnapolsky (Faculty of Common Law, Ottawa University; President, Canadian Civil Liberties Association): Thank you, Mr. Chairman.

Let me, because I think the organizers wanted the opportunity for all of you to participate, move right in without too long an explanation of my position.

I am an unabashed supporter of a written bill of rights. Let me start off by facing up to the question of what one should expect from a bill of rights and what one should not expect from a bill of rights. I think one has to face this in analyzing the categories of civil liberties, which I have accepted from Bora Laskin before he was Mr. Justice and Chief Justice, and I will keep to the four categories.

Taking the first, which he called the political civil liberties or the fundamental freedoms, I consider these to be inevitable for inclusion in a bill of rights. As you heard Professor Lederman referring to the conclusion of Mr. McRuer, these are tied up with our parliamentary democracy. On the other hand, I do not consider them very important for inclusion from the practical point of view because the mere establishment of a democratic system with majority legislatures gives you most of the protections that are necessary in the field of the fundamental freedom. I think the only place where the fundamental freedoms included in the bill of rights become important is with respect to dissenting minorities, regardless of what those minorities dissent about. With respect to them, certainly there is need for provision of the fundamental freedoms.

[Translation]

Je suis sur le point de terminer la partie rédigée de mon exposé. Je me rends compte que le projet de charte comprend des dispositions, particulièrement l'article 1, qui portent essentiellement sur l'équilibre du pouvoir entre les tribunaux et les assemblées législatives. J'aurais peut-être des observations à formuler plus tard sur cette question. J'ai communiqué par téléphone avec mon collègue Walter Tarnapolsky, et je sais qu'il abordera le problème que constituent ces dispositions. Je crois que je souscris d'emblée à ce qu'il pourra dire; dans le cas contraire, j'aurai sans doute l'occasion de faire connaître mon point de vue.

Monsieur le président, je cède maintenant la parole à M. Tarnapolsky.

Le président: Je vous remercie infiniment.

J'aurais dû préciser que, si quelqu'un a de la difficulté à entendre, des dispositifs sont attachés aux fauteuils; en réglant le bouton au canal anglais et non au canal français, vous entendrez les intervenants, peu importe s'ils parlent bas, à condition de mettre ce dispositif dans votre oreille et de supporter cet inconvénient.

Those who want to listen to the proceedings in French can listen to the simultaneous translation.

Cela dit, je vais demander au professeur Tarnapolsky de prendre la parole.

M. Walter Tarnapolsky (Faculté de Common Law, Université d'Ottawa; président de l'Association canadienne des libertés civiles): Merci, monsieur le président.

Permettez-moi, car je pense que les organisateurs souhaitent que tous les intervenants aient l'occasion de prendre la parole, de passer sans autre préambule à ma position sur cette affaire.

J'appuie sans réserve une déclaration des droits écrite. Permettez-moi de commencer en traitant de ce qu'il faut s'attendre d'une déclaration des droits écrite, mais aussi de ce à quoi il ne faut pas s'attendre. Pour répondre à cette question, il faut analyser les catégories de libertés civiles établies par Bora Laskin avant qu'il ne devienne juge en chef de la Cour suprême, et auxquelles je vais me limiter.

La première a trait aux libertés civiles politiques ou libertés fondamentales; j'estime son insertion inévitable dans une déclaration des droits. Comme M. Lederman l'a dit en évoquant les conclusions de M. McRuer, ces libertés découlent de la démocratie parlementaire. D'autre part, d'un point de vue pratique, je ne crois pas qu'il soit important de les insérer car le simple fait d'instaurer un système démocratique majoritaire garantit automatiquement les protections nécessaires dans le domaine des libertés fondamentales. L'unique raison pour laquelle l'inclusion des libertés fondamentales dans la déclaration des droits est importante, c'est les minorités dissidentes, peu importe l'objet de leur désaccord. Pour ces minorités, il est nécessaire, sans aucun doute, de prévoir leurs libertés fondamentales.

[Texte]

I would like to make two references, however, with respect to this. One is that this should not be surprising for us in Canada. Right from the very beginning we have had provision in our constitution for protection of minorities, which prevented Parliament from ever touching their fundamental rights, which is, of course, in Sections 93 and 133. They are not very complete—we may have had more—but we have, from the very beginning, had provisions which overrode parliamentary supremacy.

The second thing I think one should note is that in the United States—and I have not studied this since the early 1970s, during the 1968-71 constitutional debate, but I remember at that time looking into the issue—in the United States, during the 20th century, the Bill of Rights has not been used to invalidate a single act of Congress in the field of the fundamental freedoms.

So, we are not looking at provisions which involve great battles between the courts and the legislatures. We are looking at the fundamental freedoms largely in provisions that the legislatures protect for us all because they reflect our will and, to the extent that they do not, it seems that minorities need a protection in the constitution.

Let me turn to a second category which is the economic, social and cultural rights, now, of course, made very important because of the international covenant on economic, social and cultural rights.

I think, with respect to these, very few constitutions would intend to include binding principles. There are constitutions, such as those of Ireland or India, which talk about fundamental principles of state policy, but they are clearly hortatory; they are not intended to be binding legal principles. And, if we look at our own history, I think it is quite clear that this is an area we do not want the courts to enter into and, if you look at the history of the United States, it is clearly also an area one does not want the courts to enter into. On the whole, it is the legislatures that have provided the fundamental protections for loss of life or limb or job or breadwinner, and not the courts.

Therefore, I think a bill of rights should be very brief with respect to any economic, social and cultural rights, and it is very difficult, if you examine the proposed charter, to find anything much beyond the mobility rights in Section 6. I personally would not go much further than that.

Let us take the next group, which we will call the egalitarian civil liberties. These are the rights of access to homes and jobs without discrimination. Here again, the record of our courts in Canada has been abysmal, not much worse than the legislatures because I have challenged the legislatures that enacted statutes such as those in British Columbia that denied occupational opportunities and denied residential opportunities to Asiatics, such as the laws that we had in Saskatchewan prohibiting white women from working for Chinese. So it was not the courts that passed this legislation but, on the other hand, the courts did absolutely nothing to hold it invalid and it was not until the legislatures became somewhat affected by the horrors of World War II and the worldwide movement for

[Traduction]

Je voudrais, toutefois, donner deux exemples à ce sujet. Le premier ne devrait pas nous surprendre ici au Canada. Depuis le début, notre constitution protège les minorités, ce qui a empêché le Parlement de porter atteinte à leurs droits fondamentaux qui figurent, bien sûr, aux article 93 et 133 de la Constitution. Malheureusement, ces articles sont incomplets—nous aurions pu en ajouter d'autres—mais, depuis le début, nous avons élaboré des dispositions l'emportant sur la suprématie du Parlement.

Deuxièmement, il convient de noter qu'aux États-Unis—and je n'ai pas étudié ce sujet depuis le début des années 70, au cours du débat constitutionnel de 1968 à 1971, mais je me souviens avoir étudié la question à l'époque—au cours du XX^e siècle, le *Bill of Rights* n'a jamais été invoqué pour invalider une seule loi du Congrès dans le domaine des libertés fondamentales.

Donc, il ne s'agit pas de dispositions donnant lieu à de grands affrontements entre tribunaux et législatures, mais de libertés fondamentales qui, dans l'ensemble, sont défendues par les législatures car elles témoignent de notre volonté et, dans la mesure du contraire, il me semble que les minorités doivent être protégées par la Constitution.

Permettez-moi de parler d'une deuxième catégorie de droits fondamentaux; les droits culturels, sociaux et économiques, qui, maintenant, sont très importants à cause du pacte international sur les droits culturels, sociaux et économiques.

En ce qui concerne ces droits, très peu de constitutions viseraient à englober des principes exécutoires. Certaines, comme la constitution irlandaise ou la constitution indienne, font état de principes fondamentaux en matière de politique d'État; ce sont des lignes directrices et certes pas des principes juridiques ayant force de lois. Et, pour peu que nous nous penchions sur notre propre histoire, il est tout à fait clair que c'est un domaine où nous ne voulons pas voir intervenir les tribunaux et d'après l'histoire américaine, il en va de même là-bas. Dans l'ensemble, ce sont les législatures qui ont protégé des libertés fondamentales comme la vie, la perte d'un membre, de la vie ou d'un emploi, et non pas les tribunaux.

En conséquence, une déclaration des droits doit être concise quant aux droits économiques, sociaux et culturels, et il est très difficile, en lisant le projet de charte, de trouver quoi que ce soit de plus que ce qui figure à l'article 6, nommément les libertés de circulation et d'établissement. Personnellement, je n'irai pas plus loin.

Prenons le groupe de droits suivants, que j'appelle les libertés civiles égalitaires. Il s'agit des lois d'accès à la propriété et à l'emploi sans discrimination. Ici encore, le dossier de nos tribunaux est lamentable, mais pas tellement plus que celui des législatures car j'ai attaqué les assemblées législatives qui ont voté des lois, comme en Colombie-Britannique, refusant le travail ou un logement aux Asiatisques. Cela a aussi été le cas en Saskatchewan où les femmes blanches ne pouvaient travailler pour des Chinois. Donc, ce ne sont pas les tribunaux qui ont voté ces lois, mais, par contre, ils n'ont rien fait pour les invalider et ce n'est que lorsque les assemblées législatives ont été sensibilisées aux horreurs de la Seconde Guerre mondiale ainsi que par le mouvement mondial pour les droits de

[Text]

human rights, that we started to have our anti-discrimination statutes administered by human rights commissions.

• 1050

I have no doubt that the situation should still be the same today, namely, that the bulk of the responsibility in this area should not come under a bill of rights and through court action, but by human rights commissions. In fact, I think one should consider that a provision such as the proposed Section 15 is, on the whole, intended to deal with public responsibility, when most of our interests today is with private discrimination. And private discrimination, I think, is much better looked after by human rights commissions.

The fourth and final category are the legal civil liberties. I must say, I cannot see how Premier Lyon and all of his advisers could possibly have suggested that this is an area where the courts should not be able to overrule legislatures. We are not talking about great areas of social and economic policy in the legal civil liberties, but about right to counsel, whether there should be bail, under what circumstances there should be a right to be heard and be represented by counsel. These are not issues of economic and social policy where one must insist that the legislatures override the courts. It is impossible for the legislature to be in a court room, to apply the particular law to the particular case. It is impossible for a legislature to be able to provide all the exceptions to exceptions, under which circumstances, when can one call a lawyer, if you may have a telephone provided for you in your car half-way between Manotick and Ottawa, or whether you must be brought to the police station, within the doorway, or where does one have it. There is only one way to deal with legal civil liberties and that is in a bill of rights, or, of course, in a criminal code.

But, if we put it in a criminal code, we are still giving to the courts the responsibility to apply those principles. The only difference would be whether we would have the criminal code provisions easily amended, or whether we would consider that some matters such as, the right to be heard, the right to have counsel, the right to interpretation, are matters that just are not changeable from year to year by whatever majority might happen to come together. And most of the time, we do not have a majority in legislatures in any case.

So, we are not looking at areas of great competition between courts and legislatures when we are talking about the legal civil liberties. In fact, I do not see how else one can deal with them except through court enforcement, whether that be entrenched or not. That really brings me to the question of entrenchment and what is entrenchment.

There is a great deal, I think, of loose definition with respect to entrenchment; in fact, there is a lack of definition. In fact, popularly I suppose, people think that it means making a bill of rights in this case, which is our concern, a part of the constitution. Well, as you know, that just is not entrenchment. We have got all kinds of matters in our constitution which are

[Translation]

l'homme, que nous avons vu des commissions des droits de l'homme lutter contre la discrimination.

Je suis sûr qu'il en est encore de même aujourd'hui. L'ensemble des responsabilités dans ce domaine ne devrait pas dépendre d'une charte des droits ou d'action en justice, mais de commissions des droits de la personne. En fait, l'article 15 proposé s'adresse au grand public, alors que ce qui nous intéresse, c'est la non-discrimination concernant certains groupes. Dans ce cas, les commissions des droits de la personne sont mieux placées.

La quatrième et dernière catégorie, ce sont les libertés civiles. Je ne vois pas comment le premier ministre Lyon et ses conseillers ont pu dire qu'il s'agit d'un domaine où les tribunaux ne devraient pas avoir préséance sur les assemblées législatives provinciales. Nous parlons non pas des grands domaines que couvrent la politique socio-économique en matière de libertés civiles, mais du droit à un avocat, de la question de savoir s'il doit y avoir comparution et enfin dans quelle conditions il peut y avoir droit à comparaître et à être représenté par un avocat. Ces questions ne relèvent donc pas d'une politique socio-économique, domaine dans lequel les assemblées législatives doivent avoir préséance sur les tribunaux et il faut insister là-dessus. Les assemblées législatives ne peuvent comparaître devant les tribunaux pour pouvoir appliquer une loi donnée à une affaire donnée, pas plus qu'elle ne sont en mesure de prévoir l'exception aux exceptions, de dire dans quelles circonstances quelqu'un peut appeler un avocat, si on peut mettre un téléphone à sa disposition dans sa voiture, à mi-chemin entre Manotick et Ottawa, ou si on doit l'amener sur le seuil d'un commissariat de police ou encore quelque soit l'endroit où se trouve le téléphone. Il n'y a qu'une manière de traiter la question de libertés civiles dans une charte des droits ou, bien entendu, dans le code criminel.

Mais, en incorporant la question du code criminel, on laisse encore aux tribunaux la responsabilité d'en appliquer les principes. Reste à savoir s'il sera facile de modifier le code criminel ou si l'on considère que le droit à comparaître, le droit à un avocat, le droit à l'interprétation, etc., sont des questions qui ne peuvent être modifiées d'une année à l'autre par la majorité du moment. Et, la plupart du temps, nous n'avons pas de majorité dans les assemblées législatives provinciales.

Donc, lorsque l'on parle de libertés civiles, il n'y a pas grande concurrence entre tribunaux et assemblées législatives. En fait, je ne vois pas comment traiter la question, autrement que par l'application par les tribunaux, que cette question soit insérée ou non dans la Constitution. Et cela m'amène à la question de l'insertion et à sa définition.

Il existe un grand nombre de définitions plus ou moins vagues à ce sujet et il en faudrait une qui soit plus précise. En fait, les gens pensent que cela veut dire inclure la charte des droits dans la Constitution, ce qui nous inquiète. Comme vous le savez, ce n'est pas le cas. Notre constitution comporte toutes sortes d'éléments qui ne sont pas inscrits. Grâce au paragraphe

[Texte]

not entrenched. The whole reason for Section 92.1 in the B.N.A. Act is that the provinces can amend any part in the B.N.A. Act or elsewhere, which affects their constitution. It is not entrenched against provincial amendment. There are other provisions in the B.N.A. Act which affect Parliament, and which obviously under Section 91.1, Parliament can amend.

We have other statutes, either British or Canadian, which are part of our constitution, and are not entrenched and easily amended. It is not just a matter of making a bill of rights a part of the constitution which entrenches it. What is entrenchment? Entrenchment, I think very simply, is protection against ordinary or regular law-making procedures.

So, what we are looking at is the adoption of a procedure which is different from the ordinary law-making process. Again, setting aside for a moment the issue of whether the present resolution should go forward or not, I do not see how we can have a basic constitutional document, including a bill of rights applying to the provinces and Ottawa, which is not entrenched. Quite clearly, if it is not entrenched and you have a bill of rights which purports to apply to the provinces and Ottawa, and any one of them can amend it at any time they want to, you just do not have a bill of rights. You would have 10-15 different versions in no time at all. There is no way to include in a basic constitutional document a bill of rights which is not entrenched. So, supposing the decision is that we are going to have that included in the constitution, it obviously has to be entrenched.

But that, as I suggested, is not the important question. In the United States, clearly, the American bill of rights is entrenched. And the American bill of rights has not been amended. Not because of the difficulties as, after all they have met them on other occasions, but just because the principles included in the bill of rights are pretty universal and pretty consistent, and have changed very little in time. With all the difficulties that people raise about whether British Columbians are somehow different from Saskatchewanians, and I do not know how much Saskatchewanians have changed in the 10 years since I left there, I do not know why people cannot look at the European Convention on Human Rights which was drafted by 23 countries or, for that matter, the International Covenant on Civil and Political Rights which it is my duty to enforce as a member of the Human Rights Committee at the United Nations which was drafted by—I do not know what the membership of the United Nations was—perhaps 129 at that time and representing Muslim legal systems, socialist legal systems and western legal systems. The drafting of the bill of rights and the principles is a relatively simple matter and has changed very little. What is important is whether or not the bill of rights is going to be overriding, and that really is the crucial issue.

• 1055

I think one must remember here that a bill of rights cannot be any more sacrosanct than the constitution of which it is part. All of the arguments that are raised by way of example from Nigeria or Uganda or Chile to say that we have countries here with bills of rights but after all the bills of rights did not

[Traduction]

1 de l'article 92 de l'AANB, les provinces peuvent modifier toute partie de celui-ci et autres statuts qui nuiraient à leur constitution. Ce paragraphe n'est pas inscrit comme tel. L'AANB comporte également d'autres dispositions touchant le Parlement et que, de toute évidence, celui-ci peut modifier en vertu de 91.1.

D'autres statuts, britanniques ou canadiens, font partie de notre constitution et ne sont ni insérés ni facilement modifiables. Or, insérer la Charte des droits ne veut pas dire seulement l'inclure dans la Constitution. Qu'est-ce que l'insertion? C'est une mesure de protection contre les méthodes habituelles du processus de législation.

Nous cherchons donc à adopter une méthode qui diffère du processus habituel de législation. Mis à part la question de savoir s'il faut poursuivre le projet de résolution actuel, je ne vois pas comment on peut avoir un document constitutionnel de base qui comprenne une charte des droits s'appliquant aux provinces et au palier fédéral qui ne soit pas insérée. De toute évidence, si elle n'est pas insérée et que chacun des deux paliers peut la modifier à sa guise, c'est comme s'il n'y en avait pas, il y aurait, en un rien de temps, une quinzaine de versions. Donc, à supposer qu'il soit décidé d'inclure cette charte dans la Constitution, il faut absolument l'enchaîner.

Mais ce n'est pas là le plus important. La Charte des droits américaine est insérée et n'a pas subi de modification, et ce, non pas à cause des difficultés, car, après tout, les Américains en ont rencontré à d'autres occasions, mais tout simplement à cause du fait que les principes qu'elle renferme sont suffisamment universels et cohérents et ont peu changé avec le temps. Compte tenu des problèmes que se posent les gens pour savoir si les habitants de Colombie-Britannique sont légèrement différents de ceux de la Saskatchewan—and je ne sais pas dans quelle mesure ces derniers ont changé depuis l'époque où je les ai quittés, soit il y a dix ans—je ne vois pas pourquoi ils ne se penchent pas sur la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales rédigée par 23 pays ou encore sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pacte que je me dois d'appliquer en tant que membre du Comité des droits de l'homme des Nations unies et qui a été rédigé à l'époque par les pays membres des Nations unies (129) en tenant compte à la fois des régimes judiciaires des pays musulmans, des pays socialistes et des pays occidentaux. La rédaction de la Charte des droits et de ses principes est une chose relativement simple qui a peu changé. Ce qu'il importe de savoir, c'est si elle aura préséance.

Il est bon de se rappeler que cette charte ne peut être plus sacrée que la Constitution dont elle fait partie. Citer des exemples (Nigéria, Ouganda, Chili) pour dire que des pays possèdent une Charte des droits, mais que cela n'a pas arrêté Idi Amin, Pinochet ou la guerre civile, c'est ignorer le fait

[Text]

stand in the way of Idi Amin or Pinochet or the civil war in Nigeria is to ignore the fact that a bill of rights cannot be any more sacrosanct than a constitution. If the constitution is ignored, why should the bill of rights be any more protected? On the other hand, if one considers a country such as ours where we pride ourselves on recognition and respect for the constitution, why should one assume that the bill of rights would be any less sacrosanct or any less respected?

Let me turn to this question then which I say is a crucial question, and that is, is it overriding and what affects the decision as to whether a bill of rights is overriding? One that does affect the issue is its constitutional position. I have suggested, and I think in fact Davie Fulton argued this one presenting the 1960 Bill of Rights, that the Canadian bill of Rights is as clearly a part of the Constitution as a whole number of other statutes are part of the constitution, whether it be the Governor General's Act or the Yukon Act or the Statute of Westminster which are ordinary statutes of Parliament dealing in some way with organs of government powers in relationship to people in the same way a Canadian bill of rights is constitutional. Nevertheless, as you know, the judiciary has been too timorous on this and repeatedly have stated that this is a statutory bill as if statutory is somehow different than constitutional, or have suggested that at most it is quasi-constitutional. I must say I do not understand what quasi-constitutional is, but that is the most that our Supreme court has been able to bring ourselves to. So, I think it is a step forward to make it absolutely clear that the Canadian bill of rights is part of the basic constitutional document.

Something more important than that is the content, and I do not want to spend too much time on the details of the suggested wording, but here is where the wording of the proposal becomes rather important. It is the content that is important. What is the language chosen? Is it the intention of the bill of rights to be merely hortatory or is it intended to be applied? That is the first question.

Is it a direct principle state policy as in one part of the Indian constitution or is it the bill of rights which is the binding part? On that we have Clause 25 of the proposed bill and, unfortunately, I think the main defect there is that it applies to laws only. There is no reference, as I am going to return to in a moment, to administrative acts. So, is the bill of rights binding—that is partly a matter of language. The second, I think, is the actual choice of language in particular provisions.

And here again, if I may for just a brief moment digress, one of the things that was repeated in constitutional conferences and all kinds of articles and programs is the proposition that since the East European countries have beautiful constitutions, beautifully worded bills of rights and these have not protected civil liberties, why should we turn to a bill of rights? And I have to say that, in my opinion, people who say that have never read any of those East European constitutions, they have never read them, because if they did, they would see very clearly that each of them has its own defect written right into it. I have had to deal with these provisions time and again in the Human Rights Committee, and what you have in all of the

[Translation]

qu'une charte des droits ne peut être plus sacrée que la Constitution elle-même. En effet, si l'on passe outre à la constitution, pour quelles raisons, dans ce cas, la Charte devrait-elle être davantage protégée? Par contre, si on prend un pays comme le nôtre, où nous reconnaissions et respectons notre constitution, pourquoi présumer que la charte des droits sera moins sacrée, voire moins respectée?

Permettez-moi maintenant d'aborder la question cruciale que je mentionnais tout à l'heure: la charte a-t-elle préséance et quels éléments entrent en jeu pour le décider? Un de ces éléments, c'est sa situation sur le plan constitutionnel. J'ai déclaré pour ma part—et Davie Fulton a soutenu cet argument lorsqu'il a présenté la charte de 1960—que la Charte fait autant partie de la Constitution que tout un ensemble d'autres statuts, qu'il s'agisse de la Loi sur le gouverneur général, de la Loi sur le Yukon ou du statut de Westminster. Il s'agit de simples lois du Parlement ayant trait à des organismes gouvernementaux, tout comme le ferait une Charte canadienne des droits. Néanmoins, le pouvoir judiciaire s'est montré trop timide à ce sujet et a déclaré à plusieurs reprises qu'il s'agissait d'une loi statutaire, comme si «statutaire» voulait dire autre chose que constitutionnelle. Il a déclaré que c'était au plus, une loi quasi-constitutionnelle. Je dois dire que je ne comprends pas cette expression, mais c'est le plus loin qu'a voulu aller la Cour suprême. En conséquence, il faut absolument préciser que la Charte des droits fait partie intégrante de notre constitution.

Notez que le contenu est encore plus important et je ne veux pas passer trop de temps sur les détails du libellé suggéré, mais c'est ici qu'il devient important. C'est le fonds qui compte. Quel est son libellé, la Charte est-elle destinée à être purement théorique ou non? C'est là la première question.

S'agit-il d'une pure politique de principe, comme dans une partie de la Constitution autochtone, ou alors la Charte constitue-t-elle un lien? Il y a à ce sujet l'article 25 du Projet de résolution, dont le principal défaut est de ne s'appliquer qu'aux règles de droit. En effet, on n'y fait pas mention des lois administratives—and je reviendrai là-dessus plus tard—, donc on se demande si la Charte lie? C'est, en partie, une question de libellé. La deuxième question, c'est le choix du libellé de certaines dispositions.

Et, une fois de plus, si je puis m'écartier un peu du sujet, voilà ce qui a été dit et redit lors des conférences constitutionnelles et dans tous les articles et programmes sur la question: étant donné que les pays de l'Europe de l'Est possèdent de magnifiques constitutions et des chartes merveilleusement libellées, mais que cela n'a pas protégé les libertés civiles, pourquoi devrions-nous au Canada adopter une Charte des droits? A mon sens, ceux qui parlent ainsi n'ont jamais lu de constitutions des pays de l'Est, car s'ils l'avaient fait, ils auraient constaté que chacune d'elles contient des défauts: j'ai eu, à l'occasion, affaire à certaines d'entre elles au Comité des droits de la personne et je peux vous dire que ce que contien-

[Texte]

provisions in all of the bills of rights in all of the East European countries are words in the interests of building socialist society for the purpose of defending the working class. Now, if people consider these to be beautiful bills of rights, I can see why we should not have one.

• 1100

However, clearly we are not talking about those kinds of provisions, although I have to say that the draftsmen of our bill, judging by Sections 8 and 9 of the proposed charter, did not do much better than the Soviets. I am sure they would have been able to get leading positions in the Soviet Department of Justice—for drafting purposes only.

If you look at proposed Section 8, you will see that searches or seizures are prohibited except in accordance with procedures established by law. That gives you nothing, obviously, and the same applies to Section 9 and many others.

So, obviously, whether a bill of rights is entrenched in the most fundamental constitution, whether we provide a 90-percent majority for its amendment, the language chosen is going to be important, and on that point I think we have to look at it. Along with that is, of course, the issue of limitations clauses. You heard Mr. Joyal referred to Section 1, which is the one that all of us who appeared before the committee attacked. I am very happy to hear that the government and the committee are contemplating amendments, because obviously Section 1 provides for the taking away of everything that is granted by all the other sections. There is no question about it: you cannot have a limitations clause which provides that a bill of rights is subject to such limitations as are "generally accepted in a free and democratic society with a parliamentary system of government". Clearly, the reference to "parliamentary system of government" is a reference to parliamentary supremacy in Odyssean terms, not in the more modern Sir Ivor Jennings terms that I have argued for. This means, obviously, that Parliament can make or unmake any law. It also seems to me it would be impossible to convince any court that a limitation enacted by a popularly elected legislature, such as our legislatures and parliaments, is not generally accepted. How can one argue that the majority as represented in Parliament is not passing limitations which are generally accepted? It is a clause that takes away everything; it is not quite as good the one in the Malaysian constitution which provides something to the effect that the bill of rights is subject to such limitations as parliament thinks necessary. It is not quite as bad as that, but it is not far from it—and obviously one is happy to hear that it is going to be changed.

However, I do want to emphasize an important thing about it. I would hope that the committee and the government do not go too far over to the other side and totally remove a limitations clause, because I think a limitations clause can be very important. Let me just provide two arguments in favour. One is that I think it is very important to recognize that there are gradations of the extent to which civil liberties can be infringed upon. If you look at the international instruments, the European Convention on Human Rights, or the Interna-

[Traduction]

uent leur charte, ce sont des mots visant à promouvoir une société socialiste pour défendre la classe ouvrière. Si maintenant les gens considèrent ces chartes comme étant très valables, je comprends pourquoi nous ne devrions pas en avoir.

Mais, de toute évidence nous ne parlons pas ici de ce type de disposition, bien que les rédacteurs de notre libellé, à en juger par les articles 8 et 9 du projet de charte, n'ont pas fait beaucoup mieux que les Soviétiques: je suis sûr qu'ils auraient pu obtenir de hauts postes au ministère soviétique de la Justice!

Si vous jetez un coup d'œil sur l'article 8, vous constaterez que les fouilles, perquisitions et saisies sont interdites, sauf lorsqu'elles sont effectuées dans les conditions que prévoit la loi. Ce qui ne mène à rien, et il en va de même pour l'article 9 et bien d'autres.

Donc, qu'une charte soit insérée dans la Constitution, que la majorité soit pour sa modification à 90 p. 100, le libellé aura son importance et c'est sous cet aspect, que nous devons l'étudier. En même temps, il y aura bien entendu la question des clauses restrictives. Vous avez entendu M. Joyal se référer à l'article 1 qui constitue l'article que tous les intervenants ont attaqué et je suis très content de voir que le gouvernement et que le Comité envisagent de la modifier, car il élimine tout ce qu'accordent les autres articles. On ne peut avoir une clause restrictive stipulant qu'une charte est «soumise aux réserves normalement acceptées dans une société libre et démocratique de régime parlementaire». De toute évidence, l'allusion au régime parlementaire se rapporte certainement davantage à une suprématie homérique, qu'à l'expression moderne de Sir Ivor Jennings, expression que j'ai soutenue, car cela veut dire que le Parlement peut faire et défaire toute loi à volonté. D'après moi, il serait parfaitement impossible de convaincre un tribunal qu'une clause restrictive adoptée par une assemblée législative élue par le peuple, comme dans notre région, ne soit pas généralement acceptée. En effet, comment faire valoir que la majorité représentée au Parlement n'adopte pas de clause restrictive généralement acceptée? Or l'article 1 élimine tout le reste, sans aller toutefois aussi loin que celui qui figure dans la Constitution de la Malaisie et selon lequel la Charte des droits est assujettie aux restrictions que le Parlement juge nécessaires. Même s'il ne va pas aussi loin, il s'en faut de peu et on est content de savoir qu'il va être modifié.

Je voudrais toutefois souligner un aspect important: j'espère que le Comité et le gouvernement n'adopteront pas la position extrême en retirant totalement la clause restrictive, car elle peut avoir un rôle important à jouer. Permettez-moi de vous présenter deux arguments en sa faveur: premièrement, j'estime important de reconnaître qu'il existe un degré d'empêtement des libertés civiles. Prenez par exemple des accords internationaux comme la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou le Pacte internatio-

[Text]

tional Covenant on Civil and Political Rights, you will note that the limitations clauses apply to the fundamental freedoms, but do not apply in peacetime to the legal liberties. Even for reasons of public order, of national security, of public health or morals, there is no justification for restrictions on matters such as right to counsel, right to be tried within a reasonable time and so on. These rights, as recognized in international instruments, should not be abridged except in an emergency specifically proclaimed. Even so, if you look at Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights, you will see there certain rights that are not derogable even in wartime. For example, the right not to be subjected to cruel or unusual treatment or punishment—an obvious right that one should not infringe even in wartime. The right to an interpreter: why should a person be without knowledge of what he or she is charged with, even in time of emergency?

So there are really three categories in terms of limitations and there is no way to deal with that categorization except with a limitations clause. We dealt with it rather roughly, as you know, in the 1960 Canadian Bill of Rights in that there is a provision in Section 6 which says that whatever measures are taken under the War Measures Act they are not deemed to be contrary to the Canadian Bill of Rights. That is a kind of exceptions clause. However, I think that we need to be somewhat more sophisticated than that.

Finally, on the matter of limitations clause, let me suggest that inclusion of such a clause I think makes clearer that the onus is on the government, or whoever is arguing in favour of the limitation, to prove that the limitation was necessary or justifiable on whatever grounds we choose. I think I would rather have that than our judiciary—as they have indicated over the past number of years they would be—making up what they consider to be reasonable limitations, which is just about anything that government wants to do.

• 1105

Let me turn to the third matter that, I think one has to consider in deciding whether a bill of rights is effective and a préséance overriding—and Mr. Joyal did refer to that—and that is the matter of remedies or, if you wish, enforcement. Here, again, I have referred already to Section 25, which, unfortunately, refers only to laws, not to administrative or police acts, and Mr. Joyal was obviously referring to—I do not think he specified it—Section 26 of the proposed charter, which not only does not grant a remedies power but takes away one of the most important remedies powers that, for example, the American courts have developed.

I think clearly we are faced with the same kind of dilemma as the Supreme Court was faced with in the famous Hogan Case. You remember, in the Hogan case, Hogan was stopped, when riding with his girl-friend, on suspicion of driving, and was asked to come to the police station. While he was waiting for the breathalyzer his lawyer arrived at the police station. He asked to speak to this lawyer. The police said, "No, in fact, not only do you not have a right to speak to the lawyer, but if you do not take the breathalyzer we will charge you within Section 238, failing, or refusing to take, the breathalyzer". Hogan,

[Translation]

nal relatif aux droits civils et politiques, et vous remarquerez que la clause restrictive s'applique aux libertés fondamentales et non pas, en temps de paix, aux libertés légales. Même des raisons d'ordre public, de sécurité nationale, d'hygiène publique ou de moralité ne peuvent justifier l'imposition de restrictions concernant des questions comme le droit à un avocat, le droit à être jugé dans un délai raisonnable, etc. Ces droits, reconnus dans les accords internationaux, ne devraient pas être restreints, sauf dans une situation d'urgence expressément déclarée. Même là, si l'on étudie l'article 4 du Pacte déjà mentionné on constate que certains droits restent intouchables, même en temps de guerre, comme par exemple, le droit à la protection contre tout traitement ou châtiment cruel ou abnormal. Le droit à un interprète: même en cas d'urgence, pourquoi une personne devrait-elle ignorer le chef d'accusation porté contre elle?

Ainsi, il existe en fait trois catégories de restrictions et seule une clause restrictive peut s'en charger. Comme vous le savez, nous avions commencé à aborder la question dans la Charte des droits de 1960, dont l'article 6 stipule notamment que: quelles que soient les mesures prises en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, elles ne seront pas jugées contraires à la Charte des droits canadienne. C'est un genre de clause restrictive, mais il faut toutefois l'approfondir.

Enfin, en ce qui concerne la clause restrictive, son insertion précise, d'après moi il incombe au gouvernement ou à toute partie se prévalant de la restriction, de prouver que celle-là était fondée quels que soient les motifs invoqués. Je préférerais cette solution plutôt que de voir le pouvoir judiciaire fixer ce qu'il considère être des restrictions raisonnables, qui correspondent en fait aux désirs du gouvernement.

Passons maintenant au troisième élément à considérer pour décider si la Charte des droits est pertinente et à préséance: il s'agit des dispositions rectificatives ou tout simplement de l'application de la Charte. J'ai déjà parlé de l'article 25 qui, malheureusement, ne se rapporte qu'aux règles de droit et non pas aux lois administratives ou policières. Apparemment, M. Joyal faisait allusion à l'article 26 du projet de charte, lequel non seulement n'accorde aucun pouvoir réparateur, mais encore en élimine un des plus importants que par exemple, les tribunaux américains ont créé.

Nous nous trouvons là devant le même type de dilemme que celui auquel la Cour suprême se trouvait confrontée dans la célèbre affaire Hogan. Hogan avait été arrêté, alors qu'il conduisait en compagnie de sa petite amie, pour cause d'ivresse et on lui avait demandé de venir au commissariat de police. Tandis qu'il attendait qu'on lui fasse passer le test, son avocat arriva au commissariat. Hogan demanda à lui parler, ce qui fut refusé pour les motifs suivants: «non seulement, vous n'avez pas le droit de parler à votre avocat, mais encore si vous refusez de passer le test, on vous en accusera aux termes de

[Texte]

mistakenly, took the breathalyzer. How many of us would not have? I think even a good third of the lawyers would probably have hesitated at that stage and would have taken the breathalyzer. At that stage, the question arose, what can you do about it? All the members of the Supreme Court said that clearly this was a contravention of the right to counsel. They did not question that. But at that point the majority said, but the Bill of Rights does not contain a remedies clause, so who are we to provide a remedies clause, and why should we try to learn anything from the Americans? So, obviously, no remedy granted.

Does the present charter change that? I think, without question, it does not, and Section 26 not only does not meet with that but would prevent one of the main remedies that one can contemplate.

Mr. Chairman, I think I have gone longer than 20 minutes, so I had better not go into the issue of is this the right time, except to say this—if I may finish off on it—how long does one wait? How long does one wait to conclude, as I have concluded for myself, that the provinces will never agree? They are raising all kinds of issues, which are unconnected with the Bill of Rights, in order not to agree to a bill of rights. There are some, and I think, much as I am totally opposed to his view, Premier Lyon, specifically, and Premier Blakeney have put themselves opposed to a bill of rights for fundamental, philosophical reasons—with which I disagree, but they have dealt with them. But, let us face it, we have seen these debates for years and many of those who are now on record as opposing a bill of rights only do so because they do not have fishery rights, or they do not have resource rights, or they cannot sell their oil at the price they want to, or they do not have offshore mineral resources. These are not matters of principle as to whether a bill of rights is effective or not, this is horse-trading and I think we have traded enough of them. I will just finish by saying, "There is a tide in the affairs of men . . ." Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: No doubt there is a tide; it depends on where it is.

We are now open to questions. Presumably that, as usual, means comments as well.

I have been asked to ask you to be sure to identify yourselves clearly for the purpose of the record and also to speak up so that everyone in the hall may hear you.

Professor R. Blair (University of Toronto): There were two adjectives used by Walter Tarnapolsky in relation to judges—in Canada, I assume—one was "timorous" and the other was "abysmal", in relation to their judgments. The question I have to ask is very simple: Why this blind faith in the judiciary and so little faith in our democratically elected representatives? Professor Tarnapolsky must have been at innumerable affairs of this sort in recent weeks. I attended one in which he was a participant at the University of Toronto at the Faculty of Law Symposium in which Harry Arthurs had a very neat characterization of poor judicial style and Walter Tarnapolsky will recollect that Professor Arthur's conclusion was that the best

[Traduction]

l'article 238». Hogan se plia à la demande de la police et passa le test. Qui d'autre ne l'aurait pas fait? Je pense même qu'un bon nombre d'avocats auraient probablement hésité à ce stade et se seraient soumis à la demande de la police. Se posait ensuite la question suivante: Que peut-on y faire? D'après les membres de la Cour suprême, c'était manifestement une violation du droit de parler à un avocat. Mais, à ce moment là, la majorité d'entre eux a dit: La Charte ne comporte pas de disposition rectificative et ce n'est pas à nous à en fournir une et pourquoi devons-nous toujours nous fier à l'expérience américaine? Donc, de toute évidence, aucune réparation du préjudice subi n'a eu lieu.

La Charte actuelle pallie-t-elle à la situation car non seulement l'article 26 ne s'occupe pas de la question, mais encore il empêche le recours à l'un des principaux remèdes possibles.

Monsieur le président, je pense que j'ai dépassé les vingt minutes autorisées et vais donc m'en tenir à la question suivante: qu'attendons-nous pour conclure que les provinces ne seront jamais d'accord? Elles soulèvent toutes sortes de points qui n'ont rien à voir avec la Charte, de manière à ne pas tomber d'accord sur celle-ci. Il y a certaines personnes, comme les premiers ministres Lyon et Blakeney, qui se sont opposés à la charte des droits pour des raisons fondamentales et philosophiques, raisons avec lesquelles je ne suis pas du tout d'accord, mais ils les ont énoncées. De toute façon, cela fait des années que nous assistons à ce genre de débat et nombre de ceux qui sont officiellement contre une charte des droits, ne le sont que pour les raisons suivantes: ils n'ont pas de droits de pêche, ils n'ont pas accès aux ressources, ils ne peuvent vendre leur pétrole au prix souhaité ou enfin ils ne possèdent pas de ressources minérales au large des côtes. Il ne s'agit donc pas d'étude de principe quant à la pertinence de la Charte, mais de maquignonnage, et il a suffisamment duré. Je finirai par ceci: «Il y a un cycle dans toute chose». Merci, monsieur le président.

Le président: Ça, nous le savons tous, tout dépend de savoir où il en est.

Nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions et à entendre vos commentaires.

Pourriez-vous vous identifier clairement, ne serait-ce que pour le compte rendu, et parler suffisamment fort pour que tout le monde vous entende?

M. R. Blair (Université de Toronto): M. Tarnapolsky a traité les juges canadiens de «timorés» et d'«inculte». Alors voilà la question que je me pose: pourquoi avoir tant confiance dans les tribunaux et si peu dans nos représentants démocratiquement élus? M. Tarnapolsky doit avoir été soumis, ces dernières semaines, à une multitude d'affaires de ce genre. J'ai assisté à l'une des conférences de la Faculté de droit de l'université de Toronto à laquelle il participait et au cours de laquelle Harry Arthurs a très bien défini le style assez pauvre des jugements rendus par nos juges. M. Arthurs a conclu en disant, et M. Tarnapolsky s'en souviendra, que ce que nous pouvions espérer de mieux pour le moment, c'est que nos

[Text]

we could hope for now would be a stoical approach on the part of our beleaguered judiciary.

• 1110

Leaving aside the death of Dicey, which is news to me; just vanished today—is there any evidence whatsoever that Canadian judges are going to do anything for our civil liberties, our political civil liberties or our legal civil liberties that our parliamentarians have not done? This of course has much larger impact on provincial legislatures, but surely it is worth nothing that in the past decade at least the record of legislatures as well as of the Parliament of Canada has been a very impressive one.

It is all very well to harken back to British Columbia in the year one; one could also harken to the situation in the United States with a bill of rights and the condition of Asiatics there. Gustavus Myers' history of bigotry in the United States is replete with examples of what can happen when you have such a situation and nothing has been good.

So the question is, why the faith in judges? What evidence is there to say that they are going to do a better job than parliamentarians do?

The Chairman: Go ahead.

Professor Tarnapolsky: Thank you.

Let me start from the further end, and that is that the laws passed by British Columbia were not at year one; they were in year 1947, 1950. They went around in fact at the federal level until after the enactment of the Canadian Bill of Rights in 1960. We still had discriminatory provisions in our Immigration Act into the nineteen sixties, so we are not talking about year 1.

If we are looking at discriminatory acts, let us say in immigration, we had them very openly all the way through. In British Columbia you had these restrictions; in Ontario you had provision for segregated schools for blacks until someone argued about it. I think it was 1958 or 1959, that Harry Arthurs pointed this out. So we are not talking about something far back.

How does one have faith? Let us just refer to the United States. One of the arguments that has been raised several times is that Canada without a bill of rights did no worse than United States with the bill of rights with respect to the Japanese Canadians. I would suggest, with respect, that it is not true. The Americans did, as we did, remove the Japanese from the West Coast, but when the war ended that treatment ended, whereas you will remember that in our case the attempted deportation of Japanese Canadians took place after the war, into 1947 and 1948.

So we are talking about how much can one expect. I certainly do not think that a bill of rights is going to prevent all kinds of abuses. Let us go further back to "Is Dicey dead?". I think Dicey is dead even in the United Kingdom. The Judicial Committee of the Privy Council in the Ranasinghe case said that regardless of what Dicey said much earlier, Parliament can only make or unmake laws according

[Translation]

tribunaux «assiégés» abordent la question d'une manière stoïque.

Mise à part la mort de Dicey, aujourd'hui, comme je viens de l'apprendre, peut-on prouver qu'en ce qui concerne nos libertés civiles en général et, nos libertés civiles politiques et légales, les juges canadiens en feront davantage que nos parlementaires? La question a de bien plus grandes répercussions sur les assemblées législatives provinciales. Il est intéressant de noter qu'au cours de la dernière décennie, leurs réalisations en la matière, et celles du Parlement du Canada ont été impressionnantes.

C'est bien joli de parler des agissements de la Colombie-Britannique il y a bien longtemps, mais dans ce cas on pourrait également citer les États-Unis (qui possèdent une Charte des droits) concernant la situation de leurs citoyens asiatiques. L'histoire d'intolérance des États-Unis, écrite par M. Gustavus Myers, regorge d'exemples de ce qui se produit dans une telle situation, et ce n'est pas flatteur.

Donc, pourquoi avoir tant confiance dans les juges? Qu'est-ce qui nous prouve qu'ils vont faire un meilleur travail que les parlementaires?

Le président: Allez-y.

M. Tarnapolsky: Merci.

Permettez-moi de commencer dans l'autre sens: les lois adoptées par le Colombie-Britannique ne remontent pas à Mathusalem, mais à 1947 et 1950. Le gouvernement fédéral a en fait contourné la question jusqu'à l'adoption de la Charte canadienne des droits, en 1960. Notre loi sur l'immigration contenait encore, dans les années 60, des dispositions discriminatoires.

En parlant de lois discriminatoires, disons tout de suite que dans le domaine de l'immigration, elles l'ont toujours été et ouvertement. En Colombie-Britannique, il y avait des restrictions et en Ontario, des dispositions prévoyant des écoles séparées pour les Noirs, jusqu'à ce qu'on soulève la question. C'était je pense en 1958 ou en 1959 qu'Harry Arthurs l'a signalé. C'est donc un passé récent.

Comment faire confiance? Prenons, par exemple, le cas des États-Unis. Voici un argument qui a été donné à plusieurs reprises: le Canada ne s'est pas porté plus mal sans charte des droits, que les États-Unis avec une, pour ce qui est des Japonais canadiens. Eh bien, ce n'est pas vrai: les Américains ont, tout comme nous, déporté les Japonais de la côte Ouest, mais à la fin de la guerre, ils ont cessé la déportation, tandis qu'au Canada vous vous rappelerez que le projet de déportation s'est poursuivi jusqu'après la guerre, soit en 1947 et 1948.

Qu'est-ce qu'une charte pourrait nous apporter? Je ne pense pas qu'elle puisse empêcher toutes sortes d'abus de se produire. Revenons à l'affaire Dicey: ce précédent compte-t-il toujours? Je pense que non, même au Royaume-Uni. Dans l'affaire Ranasinghe, la section judiciaire du Conseil privé a déclaré que, peu importe les propos du juge Dicey auparavant, le Parlement ne peut faire et défaire les lois qu'en vertu de règles

[Texte]

to the rules that say what an act of Parliament is and in this particular case the constitution had provided for amendment in certain form, and amendment without that form was not valid.

So how alive is Dicey today? He is only alive today in the sense that Mr. Justice Ritchie, in trying to decide what the words "equality for the law" meant in 1960, instead of considering what the various provincial legislatures had been doing in enacting human rights codes, which might have given him some idea of what equality before the law was intended to mean, maybe because he took it from the rule of law provision in the preambles to the Bill of Rights, instead of considering what people like Mr. Justice Fauteux at the time and Mr. Justice Thorson at the time and the International Commission of Jurists were saying about what is equality before the law and the rule of law, he went to Dicey, in 1885. Now I think there is a bit of question about that kind of legitimacy, and I find that abysmal, as to choosing between what is available in Canada in the nineteen fifties and sixties and choosing what was said with reference to a unitary legislature to show distinction between the French administrative law and English administrative law.

So coming down to why do I have so much faith in judges when I say that they are timorous they are timorous partly because the Parliament did not go far enough in the Canadian Bill of Rights; they are so partly because too many lawyers and too many judges at the time the Canadian Bill of Rights was enacted were still thoroughly imbued with Dicey. The legal education of most of the people concerned was largely pre-World War II. The new developments in Australia, in South Africa while it was still part of the Commonwealth and with such a new constitutionalist as Sir Ivor Jennings, Hamish Gray and others, had not had the same impact. Much of this is myth and it is a question of whether we adopt it. So, I still have faith in judges with a proper bill of rights providing a better standard of civil liberties than without.

I think one of the things, and I am going to finish on this point, one of the things that one should keep in mind is this. There is a great deal of fear that the judges are going to be throwing out parliamentary legislation right and left. I say the history of our judicial decisions just has not been that way. If anything, the question is how to get them going and how to get them to provide protections for the Hogans, not how to hold them back.

The Chairman: I think I should ask Professor Lederman if he is bursting to make any comment on that. Only if you are bursting can you have the floor.

Professor Lederman: This is one of the perpetual dilemmas in these situations. I suppose you could put it this way: Who are the good guys—the elected parliamentarians or the judges? Who are the good guys and who are the bad guys? I do not think either of them are good or bad, and I expect I am agreeing with Walter on this point.

[Traduction]

qui définissent l'expression «loi adoptée par le Parlement». Or, dans ce cas précis, la Constitution avait prévu une possibilité de modification, à condition de la faire sous une certaine forme, faute de quoi la modification serait jugée nulle et non avenue.

Qu'en est-il à l'heure actuelle du précédent Dicey? Voici la raison de sa survie: en essayant d'interpréter en 1960, l'expression «égalité devant la Loi», le juge Ritchie a fait appel au précédent Dicey qui remonte à 1885, au lieu d'étudier ce qu'avaient fait les assemblées législatives provinciales en la matière, ce qui aurait éclairé sa lanterne, et au lieu d'examiner ce que disaient à l'époque et à ce sujet les juges Fauteux et Thorson ainsi que la Commission internationale des juristes. Il y a de quoi se poser des questions, et je trouve aberrant de choisir entre les précédents canadiens des années 50 et 60 et ceux d'une assemblée législative unitaire, rien que pour faire la distinction entre le droit administratif français et le droit administratif anglais.

Quant à savoir pourquoi j'ai tant confiance dans les juges, alors que je les traite de timorés: s'ils le sont, c'est en partie dû au fait que le Parlement ne s'est pas suffisamment mouillé dans la Charte canadienne des droits et, en partie, parce qu'un trop grand nombre d'avocats et de juges étaient encore, au moment où la Charte canadienne des droits a été mise en vigueur, imbus du précédent Dicey. La plupart des intéressés ont acquis leur formation juridique avant la Seconde Guerre mondiale. Les faits nouveaux survenus en Australie et en Afrique du Sud, laquelle faisait encore partie du Commonwealth à cette époque et comptait de nouveaux constitutionnalistes comme Sir Ivor Jennings, Hamish Gray et autres, n'ont pas eu les mêmes répercussions. En gros, c'est un mythe, et la question est de savoir si nous l'adoptons. Donc, j'ai encore foi aux juges et estime qu'avec une déclaration des droits, les libertés civiles sont mieux protégées.

Je pense qu'il ne faut pas oublier ceci, et je vais terminer là-dessus. On craint beaucoup que les juges ne jettent la législation du Parlement à droite et à gauche. Mais d'après le dossier de nos décisions judiciaires, il n'en a jamais été ainsi. Il s'agit de se demander comment faire en sorte qu'ils protègent les Hogans et non pas qu'il les contiennent.

Le président: Monsieur Lederman, s'il vous tarde de faire une observation à cet égard, vous avez la parole.

M. Lederman: C'est l'un des perpétuels dilemmes dans ces cas-là. Je suppose qu'on pourrait se demander tout simplement qui sont les bons: les parlementaires élus ou les juges? Qui sont les bons et qui sont les mauvais? Mais je ne pense pas que ni l'un ni l'autre groupe ne soit bon ou mauvais, et je suis d'accord avec Walter à cet égard.

[Text]

I go back to what I said about partnership. Our salvation lies in both the parliamentarians and the judges doing their best with sensitivity. I think Dicey is dead, too. He has been dead for me for a good 40 years.

The Chairman: I thought he was moribund when I studied him in England in the early 1930s.

Professor Blair: There is death and death. I was reading Dicey last week and trying to stay interested, and that is why . . .

The Chairman: The suggestion that there is death and death is an interesting one. If you will permit me a word, I always trip at one point in this argument, the point being that when I studied law and practised it a little bit in my life I found that most of the legal rights which are proposed in this resolution were not provided in statutes first. They were in fact, developed in the common law by the judges, and most of the things I studied as a student that made our democratic system function for the person charged with something and the rights related to that had been developed in the courts and not passed by legislatures until very many years after they had been developed in the courts.

I always trip, Professor Blair, about this dichotomy between the legislatures and the courts, because when I practised law a little and did some labour law and I went into court about some case and the question was whether there was a proper hearing, was natural justice applied, was natural justice violated and all of these questions, they were not questions that were answered by a reference to some statute. They were all questions that were answered by reference to cases over many centuries in Britain, in Canada and in other countries. So, when somebody tells me these rights are better left to the legislatures, I say to myself, you know, there are rights which were in fact protected by the courts and not by the legislatures in the past. I just trip at that point wondering whether the dichotomy that is being created is really valid.

Professor Blair: I do not wish to convey that impression. My fundamental question is: Upon what is this sublime faith based? I agree totally with Professor Tarnapolsky that our concerns about the judiciary in Canada are not that they are going to rush madly and valiantly forth. It is that they are going to hide their very considerable light under a very large bushel. I think there are many people who have a very real concern on that score based on the record.

The Chairman: I have a simple solution to that, but I am too old even to think I can become Prime Minister of Canada. Just appoint Professor Blair and Professor Tarnapolsky to the court and that problem would be solved.

[Translation]

Pour revenir à ce que je disais sur l'association, notre salut réside dans le fait que les parlementaires et les juges fassent de leur mieux et agissent de façon sensée. Je pense aussi que Dicey est mort. Pour moi, il est mort depuis 40 bonnes années.

Le président: Il était moribond quand je l'ai étudié en Angleterre, au début des années 30.

M. Blair: Il y a mort et mort. Je lisais Dicey la semaine dernière et essayais de conserver mon intérêt, et c'est pourquoi . . .

Le président: Il est intéressant de dire qu'il y a mort et mort. Si vous le permettez, j'aimerais mentionner qu'à l'époque où j'ai étudié le droit et l'ai exercé, la plupart des droits juridiques proposés dans cette résolution n'étaient pas protégés par les lois d'abord. En fait, ce sont les juges qui les ont ajoutés au droit coutumier. Dans notre système démocratique, les droits de l'accusé et les droits connexes ont d'abord été protégés par les tribunaux et non par les assemblées législatives, lesquelles sont intervenues beaucoup plus tard.

Monsieur Blair, cette dichotomie entre les assemblées législatives et les tribunaux me fascine toujours. Quand j'ai exercé le droit et fait un peu de droit du travail, je me suis occupé d'une affaire où la question était de savoir si l'audience avait été appropriée, si la justice naturelle avait été appliquée, si elle avait été violée, etc. Pour y répondre, on s'est reporté non pas à une loi quelconque, mais à diverses affaires entendues au cours des siècles en Grande-Bretagne, au Canada et dans d'autres pays. Donc, quand on me dit qu'il vaut mieux confier ces droits aux assemblées législatives, je me rappelle que certains droits ont, dans le passé, été protégés par les tribunaux et non par les assemblées législatives. Vraiment, cela me fascine. Je me demande si cette dichotomie est vraiment valable.

M. Blair: Ce n'est pas l'impression que je voudrais donner. Ma question fondamentale est la suivante: sur quoi se fonde cette foi sublime? Je suis pleinement d'accord avec M. Tarnapolsky pour dire que nous nous préoccupons non pas de ce que le pouvoir judiciaire au Canada agisse avec précipitation et ardeur, mais de ce qu'il agisse en cachette. D'après le compte rendu des délibérations, nombreux sont ceux qui s'en préoccupent vraiment.

Le président: J'ai une solution fort simple, mais je suis trop vieux pour penser devenir Premier Ministre du Canada. Nommez simplement M. Blair et M. Tarnapolsky au tribunal, et le problème sera résolu.

Professor Tarnapolsky: Professor Lederman made a point on this which I think is very important, it is the matter of the partnership. If one looks at the American experience, this becomes very clear. Repeatedly, what the American Supreme Court did when faced with, let us say, the Espionage Act, or the Sedition Act, and so on, was to give definitions which caused a public debate. These issues came to the fore. They

M. Tarnapolsky: M. Lederman a soulevé une question qui, à mon avis, est très importante et il s'agit d'association. Si l'on regarde l'expérience américaine, la situation est très claire. A maintes reprises, la Cour suprême, face à, disons, la Loi sur l'espionnage ou la Loi sur la sédition, etc, a donné des définitions qui ont soulevé des controverses dans le public. Ces problèmes ont commencé à être connus. On n'a pas dit que la

[Texte]

did not say the Sedition Act is invalid; they would say the Sedition Act is valid in these and these circumstances. It was not a clear overriding of the word of Congress, but you had then the opportunity to re-enact the statutes. And this is really, I think, the important thing in the partnership of courts and legislatures with a bill of rights. Otherwise there is none.

The Chairman: Mrs. Jeffrey.

Mrs. Brooke Jeffrey (Library of Parliament): My question is related somewhat to the previous question, and also to a comment Professor Tarnapolsky made regarding the lack of a mechanism for remedy in the present resolution. I would ask both people to comment on the suggestion of the Saskatchewan Human Rights Commission when they were here. Professor Ken Norman suggested that as a possible inclusion in a remedial mechanism you could have a situation in which the courts would be first required to consult—particularly at the provincial level, because as I think the previous person pointed out, the provinces would be more affected by this. You could have a mechanism by which the provincial human rights commissions and the provincial legislation in human rights would be consulted first by the courts and they could give an opinion or an advisory before any decision were made. It would only go to the courts after this had been done.

I would be interested in hearing your comments on this.

The Chairman: Professor Tarnapolsky.

Professor Tarnapolsky: There was a very interesting proposal in Australia for a bill of rights, under the Australian treaty power, which in effect used the approach of the human rights commission and established a commissioner for—I think they called it civil liberties human rights, who would take initial complaints about contraventions of the bill of rights and, as our human rights commissioners do, investigate, attempt to settle, seek redress, and only if there were a failure of that go on to court. So I personally think that is a rather valuable suggestion.

Along that same line, a thing which I think is very valuable and which might have been considered here is the approach of Quebec. Under the Quebec Charter of Rights and Freedoms, the Quebec commission is mandated to review legislation before it is enacted. It is somewhat similar to Section 3 of the Canadian Bill of Rights, but I think used much more effectively, with much greater participation in the legislative process. In other words, we should not always wait just for the resolution in court.

I personally would have favoured both methods to be introduced here. The only question is how much can you expect by way of change in one kind of resolution. That is a bit difficult.

[Traduction]

Loi sur la sédition est sans validité, mais qu'elle l'était dans telle ou telle circonstance. Il ne s'agissait pas clairement de ne pas tenir compte de l'avis du Congrès, mais il y avait là une occasion de modifier les lois. Et cette question est véritablement, à mon avis, l'aspect le plus important de l'association des tribunaux et des assemblées législatives en ce qui concerne une déclaration des droits. Sinon, il n'y en a aucune.

Le président: Madame Jeffrey.

Mme Brooke Jeffrey (Bibliothèque du Parlement): Ma question se rapporte en quelque sorte à la question précédente et aussi à l'observation de M. Tarnapolsky concernant l'absence d'un mécanisme pour corriger la situation dans la présente résolution. Je vous demanderais à tous deux de donner votre avis sur les suggestions faites par la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan lorsqu'elle était ici. M. Ken Norman a proposé comme mécanisme possible de correction, une situation où les tribunaux devraient d'abord entrer en consultation, particulièrement au niveau provincial, parce que, comme l'a, je crois, souligné la personne précédente, les provinces seraient les plus touchées par cette mesure. Il pourrait y avoir un mécanisme selon lequel les tribunaux consulteraient d'abord les commissions provinciales des droits de la personne et les assemblées législatives provinciales, qui pourraient donner leur avis ou des consultations avant toute prise de décision. Cette question serait renvoyée aux tribunaux seulement après.

J'aimerais connaître votre avis sur cette question.

Le président: Monsieur Tarnapolsky.

M. Tarnapolsky: Il y a eu une proposition très intéressante en Australie concernant une déclaration des droits aux termes des pouvoirs conférés par le traité australien qui, en fait, a utilisé la même méthode que la Commission des droits de la personne et a créé une commission des libertés civiles au lieu des droits de la personne, je crois, à qui l'on adresse d'abord les plaintes concernant la violation de la déclaration des droits et qui, comme notre Commission des droits de la personne, fait enquête, tente de régler le problème, demande justice, et seulement en cas d'échec a recours au tribunal. Je suis personnellement d'avis qu'il s'agit là d'une proposition plutôt intéressante.

Dans le même ordre d'idée, une autre proposition qui, je crois, serait très valable et qui aurait pu être examinée ici est celle du Québec. En vertu de la Charte des droits et libertés du Québec, la Commission du Québec a pour tâche d'examiner les mesures législatives avant qu'elles ne soient adoptées. Cette mesure est quelque peu semblable à l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits, mais à mon avis elle est utilisée beaucoup plus efficacement, avec une participation beaucoup plus grande dans le processus législatif. En d'autres termes, nous n'aurions pas toujours à attendre la décision des tribunaux.

J'aurais personnellement souhaité que les deux méthodes soient présentées ici. La seule question qui se pose est de savoir ce que l'on peut attendre de ce genre de résolution. C'est un peu difficile.

[Text]

• 1125

The Chairman: Any other questions?

Professor N. Franks (Queen's University): I want to direct my question to both panelists and am carrying on a theme that Professor Lederman raised. We have been talking about a bill of rights in abstract. I mean just assuming that the bill of rights that is before us is entrenched, what would it do to legislative supremacy or authority.

Professor Lederman raised the question of this specific process of getting a bill of rights, whether it would entrench it in fact or not, and I am just trying to spell out in my mind what he meant by that. It would seem to me that you would have to say, first, that the Canadian Parliament through a bill could not do what this bill of rights is doing. In other words, that a simple statute passed by Parliament through three readings and so on, would not have the authority that the address of Parliament would have. Second, you are saying that, if the knee-jerk hypothesis of the British Parliament is correct and that the British Parliament must do what the Canadian Parliament asks in an address, that an address of the Canadian Parliament has more legislative authority than does an act passed by the Canadian Parliament. So it would seem to me that Professor Lederman was raising the question of whether an address by the Canadian Parliament, regardless of what the British Parliament might do, does in fact have the authority that the knee-jerk hypothesis gives it. Therefore it seemed to me that the question being raised—if an address is passed by the Canadian Parliament and if an act is passed by the British Parliament—is whether the Canadian courts would accept that as legislative authority or sufficient authority for entrenching a bill of rights.

I am not sure if I have your question correct there, but it seems to me you were raising the question of what the view of the courts would be to a bill of rights entrenched by this procedure; whether that is an adequate guarantee of entrenchment or not. I would be interested in both panelists' reaction to that.

Professor Lederman: Well, perhaps I should react first, Mr. Chairman. I was raising this issue. If we follow the present proposed procedure through to a finish and, if the British government and Parliament were to consider for whatever reason that they should do exactly what the Parliament of Canada asks, regardless of the lack of provincial consents, you would in form, get the enactment the Constitution Act, 1980, by the British Parliament. Would those provisions be law in Canada? I do not know whether they would be. And all I am saying is, why take that risk? Why not work towards what has been our traditional amending procedure and attempt to satisfy it? This is very much the question that is before the courts at the present time. I think in the purely legal sense you are running the risk that a few years down the road, a very short time down the road, some Canadian court will say, "Well, it is true that all this procedure has been followed, but it is not valid constitutional amending procedure and we do not recog-

[Translation]

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. N. Franks (Université Queen): J'aimerais poser une question aux deux membres du groupe de discussion portant sur le même thème qu'a soulevé M. Lederman. Nous avons parlé de façon abstraite d'une déclaration des droits. Supposons simplement que la déclaration des droits qui est devant nous soit constitutionnalisée, quelles en seraient les conséquences en ce qui concerne la suprématie ou l'autorité législative?

M. Lederman a soulevé la question du processus précis d'adoption d'une déclaration des droits, qu'elle soit ou non inscrite dans la Constitution, et j'essaie simplement de clarifier ce qu'il a voulu dire. A mon avis, il semble qu'il faudrait d'abord que le Parlement adopte une déclaration différente de cette déclaration des droits. En d'autres termes, une simple loi adoptée par le Parlement après trois lectures, etc. n'aurait pas le même pouvoir que celui d'une adresse du Parlement à la souveraine. En second lieu, vous dites que dans l'hypothèse où le Parlement britannique soit juste et qu'il fasse ce que demande le Parlement canadien dans une adresse, que cette adresse du Parlement canadien aurait plus de pouvoirs sur le plan législatif qu'une loi adoptée par le Parlement canadien. Donc, il me semble que M. Lederman a posé la question, à savoir si une adresse du Parlement canadien, sans égard à ce que le Parlement britannique peut faire, a en fait le pouvoir que cette hypothèse lui donne. Par conséquent, il me semble que la question soulevée—si une adresse est adoptée par le Parlement canadien et si une loi est adoptée par le Parlement britannique—est si les tribunaux canadiens considéreraient celle-ci comme un pouvoir législatif ou un pouvoir suffisant pour intégrer la déclaration des droits.

Je ne suis pas certain d'avoir bien saisi votre question, mais il me semble que vous avez soulevé la question de savoir quelle serait l'attitude des tribunaux face à cette méthode d'intégration d'une déclaration des droits: si ce sera une garantie suffisante de son inscription dans la constitution ou non. Il serait intéressant de connaître la réaction des deux membres à cette question.

M. Lederman: Je pourrais peut-être réagir le premier, Monsieur le président. J'ai soulevé la question. Si nous suivons la procédure proposée actuellement et si le gouvernement et le Parlement britannique devaient décider, pour quelque raison que ce soit, qu'ils doivent faire exactement ce que demande le Parlement du Canada, sans tenir compte de l'absence du consentement des provinces, on obtiendrait l'adoption de la Loi de 1980 sur la constitution par le Parlement britannique. Ces dispositions seraient-elles légales au Canada? Je ne sais pas, mais pourquoi prendre ce risque? Pourquoi ne pas procéder selon notre formule traditionnelle d'amendement et tenter de l'obtenir? Voilà la question qui est actuellement devant les tribunaux. A mon avis, dans un sens purement juridique, vous courrez le risque que dans quelques années, dans très peu d'années même, un tribunal canadien dise: «Il est vrai que l'on a suivi cette procédure, mais ce n'est pas une procédure valable d'amendement de la Constitution et nous ne le reconnaissions

[Texte]

nize its fruits. We think the status quo ante is still in effect." I do not want to see that possibility of failure looming or lurking in the background, so I am in favour of the reference of this question to the courts. I do not know, and I would not presume to predict, what the courts are going to decide, but it is a good thing the question is before the Canadian courts.

• 1130

Mr. Justice Rand, in his Harvard lecture on the Canadian constitution the year after he retired from the Supreme Court, was not dealing with the issues that are before us now, of course, but he did deal with the issue of what the British Parliament could do and what ought to be recognized in Canada, and he did make the statement that if the British Parliament were simply to repeal the Statute of Westminster on their own initiative without a proper request from Canada, the Canadian courts should not recognize it. That was Mr. Justice Rand's position in a public lecture at Harvard, not in court. I emphasize that. It was the year after he had retired from the court.

So I have these misgivings and I say, why take these risks? Fortunately—I think fortunately—the risk is not being taken. Before we get too much further down the road there will be some kind of pronouncement from provincial courts of appeal and, presumably, a little later from the Supreme Court of Canada.

Professor Tarnapolsky: For the same reasons that Professor Lederman has suggested, I do not know if we can discuss these issues too far inasmuch as they are before the court, but I do want to make a couple of points. One is that it is not that surprising that Parliament should be able to achieve by resolution what it cannot by ordinary act. After all, that really has been the situation for quite some time.

Let us take even the amendments to the provision on the age of judges, or 94A on pensions. It has been quite clear that amendments can result from a joint resolution regardless of what precedes it. I am not dealing with that at the moment, but regardless of what precedes it, a joint resolution of Parliament can achieve a change, which I think, according to the summit reference, Parliament cannot do in applying the bill of rights to the provinces. One of the issues then might be what would happen if, let us say, the Parliament of the United Kingdom were to ignore the requirement in the Statute of Westminster that any future act would have to indicate that it was at the request of the Dominion and with its consent, or supposing it suddenly said: We repeal the BNA Act. I think the position of our courts—who knows I feel fairly confident—would be similar to that of the high court of Rhodesia after UDI. The position they took was that UDI was unlawful; nevertheless the *de facto* situation is, you have got a government running. You have to have the courts operating and therefore action taken in the normal functions of government to go on. Our courts would go a little further and would have to follow the proposition which, I think, is an important one, whether it be peaceful or not. But a revolution legitimizes itself and that is what I think our courts would face from that point.

[Traduction]

pas. Nous sommes d'avis que le statu quo est encore en vigueur.» Je ne veux pas envisager cette possibilité d'un échec, donc je suis en faveur de référer cette question aux tribunaux. Je ne sais pas, et je n'oserais prédire ce que les tribunaux décideront, mais c'est une bonne chose que cette question soit débattue par les tribunaux canadiens.

Monsieur le juge Rand, dans son allocution sur la Constitution canadienne à Harvard, un an après avoir pris sa retraite de la Cour suprême, ne parlait évidemment pas des questions que nous étudions actuellement, mais il a soulevé la question concernant ce que ferait le Parlement britannique et ce qui doit être reconnu au Canada; il a déclaré que si le Parlement britannique devait simplement abroger le statut de Westminster de sa propre initiative sans que le Canada en ait fait la demande, les tribunaux canadiens ne le reconnaîtraient. Voilà la position prise par M. le juge Rand lors d'un discours public à Harvard, et non devant les tribunaux. J'insiste sur cette question. C'était un an après qu'il ait pris sa retraite comme juge.

Donc j'ai certains doutes et je dis: pourquoi prendre ce risque? Heureusement, ce risque n'existe pas encore. Mais avant d'aller plus loin, il y aura certaines décisions des cours d'appel provinciales et probablement un peu plus tard de la Cour suprême du Canada.

M. Tarnapolsky: Pour les mêmes raisons qu'a invoquées M. Lederman, je ne sais pas si nous pouvons discuter de ces questions tant qu'elles seront devant les tribunaux, mais j'aimerais soulever quelques points. Entre autres, il n'est pas si étonnant que le Parlement puisse obtenir par résolution ce qu'il ne peut pas obtenir par une loi ordinaire. Après tout, cette situation existe depuis assez longtemps.

Prenons même les modifications à la disposition concernant l'âge des juges ou l'article 94A sur les pensions. Il est très clair que des modifications peuvent résulter d'une résolution conjointe sans tenir compte de ce qui a précédé. Je ne traite pas de cette question dans le moment, mais sans tenir compte de ce qui a précédé, une résolution conjointe du Parlement pourrait obtenir une modification que le Parlement ne pourrait obtenir en appliquant la déclaration des droits aux provinces. Donc, une des questions qui se pose pourrait être: qu'est-ce qui arriverait si, disons, le Parlement du Royaume-Uni ne tenait pas compte des dispositions du statut de Westminster voulant que toute future loi indique que c'est à la demande du Dominion et avec son consentement, ou supposons qu'il décide soudainement d'abroger l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je pense que la position adoptée par nos tribunaux doit être la même que celle qui a été adoptée par la Cour supérieure de Rhodesie à propos de l'U.D.I. La position qu'ils ont adoptée rendait illégale l'U.D.I.; néanmoins il y a eu gouvernement. Il faut que les tribunaux exercent leurs pouvoirs et, en conséquence, qu'ils prennent les mesures qui font partie de leurs attributions normales. Nos tribunaux iraient un peu plus loin et seraient favorables à la proposition qui, je pense, est importante, qu'elle soit pacifique ou non. Mais toute révolution

[Text]

They would have to go on with whatever—whether it be unanimity or whatever the provinces . . . But surely, the sanction on a convention has to be political and not a court order. If one contravenes the sanction and one's contravention of it is not supported to the extent that that contravention becomes a new convention, then surely the sanction of it is political—defeat, perhaps change in government, or whatever—rather than a court order. I do not think I should say more than that on the issue of conventions, now. Thank you.

The Chairman: I hope the court gives it the decision that both of you suggest it might. My little experience of the court tells me there is always a danger they may accept John Robinette's smart argument that the thing is before the courts prematurely and that the court cannot really decide on something that Parliament has not even itself decided. If you get that kind of decision you will all be in a box.

M. Herbert Marx (député, Assemblée nationale de la province de Québec): D'emblée, je dois dire que je suis contre le projet de résolution unilatéral et inconstitutionnel que propose le gouvernement fédéral, et j'ajoute que tous les partis politiques à l'Assemblée nationale sont également contre les méthodes inconstitutionnelles. Je suis membre d'un parti qui est en faveur de l'insertion de la déclaration des droits dans la Constitution. Donc, tout ce que je souhaite, c'est poser une question théorique sur une déclaration des droits insérée dans la constitution.

Walter Tarnapolsky et Bill Lederman également ont déclaré (si Bill Lederman ne l'a pas dit clairement, c'était implicite) qu'ils étaient contre l'ingérence des tribunaux dans la sphère économique, sociale et culturelle. Ils ne feraient pas intervenir les tribunaux dans ces domaines qui seraient toujours du ressort des différentes assemblées législatives.

Si la déclaration des droits, comportant la liberté de circulation et d'établissement et un article sur l'égalité et des dispositions sur la langue etc. je pense qu'il y aurait là suffisamment matière, et que si jamais les tribunaux décidaient d'adopter à l'avenir une attitude moins réservée, cette possibilité existerait toujours, mais il convient de remarquer que M. Pigeon dans un de ses jugements a reconnu que même si la déclaration des droits était insérée, cela ne voudrait pas dire que nous soyons obligés de décider différemment. Je pense que cela est très important, car cette nouvelle procédure, dont nous avons parlé au Canada n'existe pas depuis longtemps, à savoir que les magistrats soient conscients d'appliquer plus libéralement la déclaration des droits.

Mais si nous disposons de tous ces articles comme celui sur la liberté de circulation et d'établissement, les droits linguistiques, les droits sur l'égalité etc., n'est-il pas possible qu'un jour les tribunaux statuent sur des questions sociales, économiques et mêmes culturelles, étant donné que tout cela se trouvera déjà dans la déclaration des droits?

Le président: Tant qu'ils ne se mêlent pas de génétique. Vous avez quelque chose à ajouter?

M. Tarnapolsky: Merci. Je voudrais reprendre un des derniers points abordés. Je suis très heureux que M. Pigeon soit

[Translation]

se légitime et c'est ce à quoi nos tribunaux devront faire face. Ils devront continuer d'exister, qu'il y ait unanimité ou que les provinces . . . Mais la sanction, à n'en pas douter, en matière de convention doit être politique et non pas une ordonnance rendue par un tribunal. Or en cas d'infraction, si cette infraction acquiert le statut de nouveau pacte, il va sans dire que dans ce cas, il s'agit d'une défaite politique pouvant occasionner un changement de gouvernement plutôt qu'une ordonnance rendue par un tribunal. Je ne crois pas que je doive ajouter quelque chose au sujet des conventions maintenant. Merci.

Le président: J'espère que le tribunal se prononcera comme vous l'avez dit tous les deux. D'après l'expérience limitée que j'ai des tribunaux, il y a toujours un danger, comme John Robinette l'a dit, non sans raison, de porter une affaire devant un tribunal prématûrement et ce faisant, que ce tribunal ne soit pas en mesure de rendre un jugement sur une question à propos de laquelle le Parlement ne s'est pas prononcé. Si c'est ce qui se passe, vous serez tous coincés.

M. Herbert Marx (Member, Quebec National Assembly): I should say at the outset that I am against the unconstitutional, unilateral message proposed by the federal government and I should hasten to add that all political parties of the Quebec National Assembly are against these unconstitutional methods. I will say that I belong to the party which is in favour of an entrenched bill of rights in the constitution. So, I would just like to ask a very theoretical question concerning a possible entrenched bill of rights.

Walter Tarnapolsky and Bill Lederman as well stated—or if Bill Lederman did not state it clearly, it was implicit—that they were against the courts entering into the sphere of economic, social and cultural rights. They would keep the courts out of those areas and they would have the legislatures act in those areas.

Now, if we have the proposed bill of rights with the mobility clause, with an equality clause, with language clauses and so on, I think there is enough stuff in there that if the courts do decide to be less timorous in the future, there is always that possibility, but we should note that Mr. Pigeon, in one of his judgments, said that even if we would have an entrenched bill of rights does not mean we have to decide differently. I think that is very important because we have not had this new education we talked about in Canada for a long period of time, to have judges who are conscious of applying a bill of rights more liberally.

But if we have all these clauses such as mobility, language rights, equality and so on, is there not the possibility that some day the court could do social engineering, economic engineering and even cultural engineering, because the stuff is already in the bill of rights?

The Chairman: As long as they do not do genetic. You have something to add?

Professor Tarnapolsky: Thank you. Let me start off again with one of the last things and that is I am very happy now

[Texte]

l'un de mes collègues à l'université d'Ottawa. On ne risque pas de voir ce principe appliqué par la Cour suprême. A mon avis, la question que vous avez soulevée a trait aux dispositions sur les droits culturels, sociaux et économiques. La seule chose que je peux dire, c'est que si l'on prend les droits linguistiques, ces derniers figurent dans l'AANB, comme d'ailleurs les écoles séparées. Donc je ne pense pas que cela soit un changement si important pour les droits des minorités. L'article 15 est, de toute évidence, nouveau, et c'est parce qu'il y a certaines dispositions dans la déclaration des droits, qu'il serait difficile de ne pas l'inclure, et je ne vois pas comment une société à l'heure actuelle pourrait dans sa Constitution, ne pas s'engager à défendre l'égalité, peu importe les modalités qui seront finalement choisies, que ce soit l'égalité devant la Loi ou en vertu de la Loi ou avec la Loi en autant que l'on parle de droits qui sont généralement acceptés.

• 1140

The last, of course, mobility. In a way that has been around for a long time. I mean, it was suggested by the Judicial Committee way back in Union Colliery in 1899 and in Cunningham and Tomey Homma in 1903 that the matter of earning a living and moving is a fundamental right of citizenship and, of course, Mr. Justice Ritchie, in the Miller and Cockriell case in 1951, said the same thing. So, again, it is not that new a right and my hope is really that we do not go into a whole series of protection of property rights and into a due process clause, which is what led to much of the difficulty in the United States with the substantive due process interpretation. That is really the only hope I have in taking the three examples you gave which have been around and to that extent are not really such new issues.

Professor Lederman: Well, I agree with what Walter is saying and would just add with respect to the equality clause that I do not mind the equality clauses provided Clause 1 is fixed up as Professor Tarnapolsky suggested and that it is still there, that is "the equality clause is subject to such exceptions and qualifications as reason and justice would warrant", something like that. I am not sure just in what terms my colleague would phrase that general qualification clause there but I think there should be a general qualification clause providing for reasonable and just exceptions to the asserted rights, with an onus in favour of the main asserted rights and those who would establish exceptions would have the burden of proving the exceptions.

I am quite happy with that but I think that kind of a clause ought to be in because the nature of these asserted rights is such that when you get a lengthy system of asserted rights and defined rights of this kind, they conflict one with the other and you have problems with competing values and the application of one asserted right has to be modified in favour of some room for the other asserted right. I think a clause like clause 1, modified as I think we have been agreeing it ought to be modified, is necessary because it is fair to the people.

[Traduction]

that Mr. Pigeon is now Professor Pigeon, a colleague of mine at the University of Ottawa, so we will not see that principle applied in the Supreme Court. The question I think you have pinned are the provisions which raise economic, social and cultural rights. The only thing I would suggest is this: if one takes the language rights, we have had, not the same, but we have had the matter of language provisions in the BNA Act and even the matter, obviously, of separate schools in the BNA Act for quite a long while. So I do not think it is that big a change as far as these minority or group rights are concerned. Section 15 is obviously a newer one and it is just that there are some provisions of a bill of rights that would be very difficult not to include and I do not see how a society today could not, in its fundamental instrument, commit itself to equality, in whatever terms are finally chosen, whether it is going to be equality before the law or under the law or with the law as long as we are dealing with egalitarian rights as they have generally come to be accepted.

La liberté de circulation et d'établissement existe d'une certaine façon depuis longtemps. Je veux dire que ce droit avait été proposé par le Comité judiciaire en 1899, du temps de l'Union Colliery et par Cunningham et Tomey Homma en 1903. Le fait de pouvoir circuler et gagner sa vie est un droit fondamental; bien entendu, le juge Ritchie, dans l'affaire Miller et Cockriell en 1951, a été du même avis. Donc, ici encore il ne s'agit pas d'un nouveau droit et j'espère que nous ne nous embarquerons pas dans une nouvelle série de droits visant à protéger la propriété, ainsi que dans une nouvelle disposition sur le principe de la légalité qui a donné lieu à tant de difficultés aux États-Unis, sur l'interprétation fondamentale du principe de la légalité. C'est le seul espoir, à vrai dire, que j'ai en prenant les trois exemples que vous avez donnés et on peut dire qu'il ne s'agit pas véritablement de nouvelles questions.

M. Lederman: Je suis d'accord avec ce que Walter dit et je voudrais ajouter, en ce qui concerne l'article sur l'égalité, que je l'accepte dans la mesure où l'article 1 se présente de la façon proposée par M. Tarnapolsky, et qu'il y ait des exceptions prévues par la loi. Je ne voudrais pas préjuger du libellé que mon collègue donnerait à cet article, mais je pense que la déclaration devrait comporter une disposition prévoyant certaines exceptions aux droits prévus, préciser les principaux droits, et ceux qui y dérogeraient devraient donner des raisons.

Je ne trouve rien à dire à cela, mais je crois que ce type de disposition devrait être ajouté étant donné que lorsqu'il y a beaucoup de droits, ils entrent en conflit les uns avec les autres, et c'est à ce moment-là que les problèmes se posent, que l'on a affaire à des droits qui se font concurrence et aussi que l'application de l'un d'entre eux doit être modifiée pour permettre à un autre d'être appliquée. Je pense qu'une disposition comme l'article 1 modifiée de la façon qui a été convenue est nécessaire, car elle est juste.

[Text]

It is all very well to say as I think the Canadian Bar Association said in its submission, eliminate Clause 1 entirely because the judges and the lawyers all know that the judges will always establish some reasonable qualifications; they will establish exceptions as a matter of a judicial gloss on the bill of rights. However, the public does not realize that and why should they. So I think it is reasonable to give notice in very general terms that when you have a considerable list of fundamental freedoms and human rights, they cannot all be literally enforced all the way to the limit for the reasons I have given.

The Chairman: I am sorry I do not know names so I have to . . .

Mr. Simon McInnes (Constitutional Adviser, Inuit Committee on National Issues): I just wondered if Professor Lederman could address some comments towards Clause 24 of the proposed patriation resolution and could he comment on the position, which was put forward to the Foreign and Commonwealth Affairs Committee in London by the three national native associations regarding the legal and moral responsibility of the Imperial Crown towards that native peoples? The three national associations have said that if proper and adequate amendments are not made to the current resolution, then their position will be as follows, and if I could just read a brief paragraph which summarizes their five-page brief to the Foreign and Commonwealth Committee in London, it will not take long to read:

• 1145

In summary, the early pattern of direct imperial prerogative responsibility for relations with the aboriginal nations or tribes involves an obligation to protect the aboriginal nations and involves a commitment to change through agreement. The Imperial Crown obligations and responsibilities have never been explicitly transferred to Canada. The shifts in power that occurred in 1860, 1867, 1931 and 1949 neither explicitly nor implicitly transferred the imperial obligations and responsibilities to Canada. It follows then that the act of patriation being requested by the Government of Canada will shift those obligations and responsibilities to Canada, but these obligations and responsibilities are owned to the aboriginal nations or tribes. The United Kingdom cannot legally substitute Canada for itself in its relationship with the aboriginal nations. This would be true of any treaty relationship, but is particularly obvious in this case because of the basic model of negotiation and consent in the treaty process prescribed by the Royal Proclamation of 1763.

The Chairman: It is in your court. It is a very simple question.

Professor Lederman: Mr. Chairman, I have to confess that I have not been a very thorough or close student of some of the issues you have raised. I am, I think, sensitive to the very great

[Translation]

On peut dire, comme l'Association canadienne du barreau dans son mémoire, qu'il convient d'éliminer l'article 1 complètement car magistrats et avocats trouveront toujours des exceptions à la Déclaration des droits. Ils feront des exceptions de pure forme. Toutefois, le public ne s'en rend pas compte, comment le pourrait-il? Ainsi, je crois qu'il est raisonnable de dire sans entrer dans les détails que s'il y a une grande liste de droits et libertés fondamentaux, ces droits ne peuvent pas tous être respectés en tout temps pour les raisons que j'ai données.

Le président: Excusez-moi, je ne connais pas les noms, donc il me faut . . .

M. Simon McInnes (conseiller constitutionnel, Comité des Inuit sur les questions nationales): Je me demande si M. Lederman peut nous dire quelque chose au sujet de l'article 24 du projet de résolution visant à rapatrier la Constitution et aussi s'il peut faire quelques commentaires sur la position qui a été présentée à la Commission des affaires étrangères du Commonwealth à Londres par trois associations nationales d'autochtones quant à la responsabilité morale et juridique de la Couronne vis-à-vis des autochtones? Les trois associations nationales ont déclaré que si les amendements qui s'imposent ne sont pas apportés au projet de résolution, la position qu'ils adopteront sera la suivante, et à ce sujet je voudrais vous donner lecture d'un court paragraphe qui résume le mémoire de cinq pages qu'ils ont déposé devant la Commission du Commonwealth et des affaires étrangères à Londres; je ne serai pas long.

En résumé, la responsabilité directe qu'avait au départ la Couronne dans ses rapports avec les nations et les tribus aborigènes consistait à les protéger, mais également à sceller son engagement à changer par un accord. Les obligations et responsabilités de la Couronne n'ont jamais ouvertement été transférées au Canada. L'évolution du pouvoir qui est survenue en 1860, 1867, 1931 et 1949 n'a jamais, tant explicitement qu'implicite, eu pour effet de transférer les obligations et responsabilités impériales au Canada. Il s'ensuit que le rapatriement de la Constitution exigé par le gouvernement du Canada va déplacer ces obligations et responsabilités, qui seront maintenant celles du Canada, mais c'est oublier que celles-ci doivent être assumées vis-à-vis des nations et tribus aborigènes. Le Royaume-Uni ne peut donc pas légalement demander au Canada de traiter avec les nations aborigènes. On pourrait dire exactement la même chose pour n'importe quelle relation existante par traité, mais c'est particulièrement évident dans ce cas à cause du modèle fondamental de négociation et aussi vu l'obligation de consentement en matière de traité prévue par la Proclamation royale de 1763.

Le président: A vous la parole, c'est une question simple.

M. Lederman: Monsieur le président, je dois reconnaître que je n'ai pas étudié dans le détail certaines des questions que vous avez soulevées. Je reconnais les graves inquiétudes

[Texte]

concerns of our native peoples and our original peoples. I am most anxious to see that justice is done to them, but my over-all feeling is that if we are going to do justice to our many groups of native and original peoples this is, as Mr. Joyal was advising us, a very complex matter. Even if I knew more about it than I do I could not undertake to capture all the complexities of it in two, three or four minutes here. My personal conviction, and it has been reinforced by what the chairman of the joint committee said this morning, is that this is one of our greatest problems and we must address it with the greatest care, but we must do it as Canadians in Canada. I hope that as Canadians in Canada we will get the constitution home, get it home by proper methods, and then use our newly domesticated powers to do justice to the native peoples.

Regardless of what legal arguments could be made by way of succession to treaty rights and so on—and as I say, I confess I am not very well informed about that—regardless of what legal arguments can be made on the basis of the old treaties and the international law of succession to treaty rights and so on I think we must face these problems at home, and we will be able to do it if we can accomplish patriation of the constitution and domesticate the amending process, if we can do those two things. If we do not, we do not really accomplish anything else at this point. If we can patriate the constitution and get a domestic amending process then we can address the problems of our native and original peoples. In the end it is we who must do it. I think our native peoples are misleading themselves if they expect the British to do much for them, or to be able to do much for them. Really, the only people who can straighten this problem out are we ourselves, Canadians, here at home. I do not mean to say that the British are unconcerned and insensitive, all I am trying to say is that these problems are no longer problems for the British people, or the British Parliament, or the British government, and neither we nor the native groups should be attempting to get the British Parliament, or the British government to settle them for us. I think we must face them ourselves. It is an immensely complex matter, and I hope very much that when we get past our current difficulties we will be able to do just that and recognize what, I think, are the established rights, indeed the vested rights, of native peoples. I am sorry, that is about all I can say on this issue. Perhaps my colleague, Mr. Tarnapolsky, has something to add.

• 1150

The Chairman: Have you? Can you solve it in 30 seconds?

Professor Tarnapolsky: No, I guess we do not disagree on my desire for more than just patriation. Essentially, I agree.

The Chairman: Thank you.

M. André Tremblay (professeur, Faculté de droit, Université de Montréal): La question que je veux poser à mes deux amis panelistes est très simple. C'est une question qui serait

[Traduction]

éprouvées par nos autochtones. Je suis très désireux de voir que justice leur soit rendue, mais j'ai l'impression que si nous voulons rendre justice à nos autochtones ou aborigènes, comme M. Joyal nous le disait, il faut que nous nous rendions compte que c'est une question très complexe. Même si j'en savais plus, je ne serais pas certain de pouvoir évoquer tous les éléments en quelques minutes. Je suis convaincu, et ma conviction est ravivée par les propos tenus par le président du Comité mixte ce matin, que c'est là l'un des plus graves problèmes auxquels nous ayons à faire face. A cet égard, il faut que nous fassions très attention en prenant des mesures, mais quoique nous fassions, nous devrons le faire en tant que Canadiens au Canada. J'espère qu'à ce titre, nous serons en mesure de rapatrier la Constitution comme il convient, pour pouvoir ensuite mettre en œuvre les nouveaux pouvoirs dont nous disposons pour rendre justice aux autochtones.

En dépit des raisons juridiques qui pourront être données pour remplacer les droits prévus aux traités, etc.—comme je l'ai dit, je ne connais pas très bien la situation—compte tenu des raisons juridiques qui pourront être invoquées contre les vieux traités, et du droit international en matière de succession, etc., je crois que c'est ici au Canada, que nous devons nous attaquer aux problèmes, et nous serons en mesure de le faire si nous parvenons à rapatrier la Constitution et à élaborer une formule d'amendement. Dans le cas contraire, nous n'aurons pas fait grand chose. Si nous rapatrions la Constitution avec une formule d'amendement, nous pourrons dès lors étudier les problèmes des autochtones du Canada. En fin de compte, c'est nous qui devons le faire. Je crois que nos autochtones se méprennent s'ils espèrent que l'Angleterre fera ou pourra faire beaucoup pour eux. En fait, nous, Canadiens, sommes les seuls à pouvoir résoudre ce problème. Je ne veux pas dire que les Britanniques sont indifférents. Je prétends simplement que ces problèmes ne sont plus les problèmes du peuple britannique, du Parlement britannique ou du gouvernement britannique et ni les autochtones ni nous-mêmes ne devrions tenter d'amener le Parlement ou le gouvernement britannique à les résoudre pour nous. Je crois que nous devons y faire face nous-mêmes. C'est une question immensément complexe et j'espère de tout cœur que lorsque nous aurons aplani les difficultés actuelles, nous pourrons simplement reconnaître ce qui m'apparaît être les droits établis, les droits acquis des autochtones. Je suis désolé, mais c'est à peu près tout ce que je puis dire sur cette question. Peut-être mon collègue M. Tarnapolsky a-t-il quelque chose à ajouter?

Le président: Est-ce le cas? Pourriez-vous résoudre le problème en trente secondes?

M. Tarnapolsky: Non, je crois que nous sommes d'accord pour dire que nous désirons plus qu'un simple rapatriement. Essentiellement, je suis d'accord.

Le président: Merci.

Mr. André Tremblay (Professor, Law Faculty, University of Montreal): The question I want to ask my two colleagues is very simple. It is a question that probably could not be put

[Text]

probablement interdite devant les tribunaux, mais je suppose que le président va me permettre de la poser.

La question est la suivante et je pense que c'est une question que les Canadiens peuvent légitimement se poser: Le projet de résolution, mis à part l'aspect formel de l'enchâssement, quant au contenu, améliore-t-il la Déclaration canadienne des droits? Compte tenu des différentes clauses limitatives dont le professeur Franks a déjà parlé, et on peut les rappeler, l'article 1, l'article 3, l'article 6, l'article 8, l'article 10, l'article 12, l'article 15, qui contiennent tous des clauses limitatives, le projet de résolution ne consacre-t-il pas le statu quo? Est-ce que ce projet de loi constitue une amélioration, sur le plan du contenu, par rapport à la Déclaration canadienne des droits?

Le président: Je pense qu'on a déjà dit au comité que ce n'est pas une amélioration.

Professor Tarnapolsky: Did you not have a storm in Montreal today? How did you get through to Ottawa to pose these questions?

There are two points. One is the pure issue of content. I think there is no doubt, as we said from the Canadian Civil Liberties Association, and as I would say in my own personal capacity, I think there are such defects at the moment that I have better hope for the Canadian Bill of Rights. There are things we could still do with that. I say this with great hesitation, but I have come to that conclusion.

There is the other point, and I had thought this was really another question that you were getting into, and that is, if this resolution was enacted, what does it do to the present Canadian Bill of Rights? That is a very interesting legal question. Obviously, it does not have a clause saying, notwithstanding the Canadian Bill of Rights, by and pursuant to Section 2. But I think, despite the argument I have tried to put forth unsuccessfully—thoroughly unsuccessfully—for the last 15 years, that the Canadian Bill of Rights is constitutional, our courts, basically, have not said so.

• 1155

Now, we have a document which is clearly being made part of the basic constitutional instrument. Even if you take it from the point of view of the later instrument overriding the earlier instrument to the extent of inconsistency in every way I think, if this resolution was enacted by the United Kingdom Parliament, to the extent of conflict, it would override the present Canadian Bill of Rights, whether weakening it or, as I think in many cases it does, strengthening it. I think one has to conclude that.

Le président: Il faut espérer, monsieur Tremblay. M. Joyal a suggéré que le gouvernement et le comité envisagent certains changements fondamentaux. Peut-être cela améliorera-t-il la résolution?

Professor Lederman: I agree with Professor Tarnapolsky, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, it does look as if the government and the committee are taking some of the suggestions seriously.

[Translation]

before a court, but I suppose the Chairman will allow me to ask it.

Here is the question that Canadians can legitimately ask themselves I think: Does the proposed resolution, apart from the formal aspect of the entrenchment and of its content, improve the Canadian Charter of rights? Taking into account the various restrictive clauses Professor Franks already mentioned, that is, section 1, 3, 6, 8, 10, 12 and 15, which all contain some restrictions, does the proposed resolution not sanction the status quo? Does this bill represent an improvement with respect to the content of the Canadian Charter of rights?

The Chairman: I think that the Committee has already been told that it is not an improvement.

M. Tarnapolsky: N'avez-vous pas eu une tempête à Montréal aujourd'hui? Comment avez-vous pu vous rendre à Ottawa pour poser ces questions?

Il y a deux points en cause. D'une part, il s'agit de la pure question du contenu. Je crois que cela ne fait pas de doute, comme nous l'avons dit, nous de l'Association canadienne pour les libertés civiles, et je dirais personnellement qu'il y a tant de défauts dans le projet actuel que j'ose espérer qu'un meilleur sort sera réservé à la Déclaration canadienne des droits. Il y a des choses dont nous pourrions toujours nous contenter. Je dis cela avec beaucoup de réticence, mais j'en suis arrivé à cette conclusion.

Il y a l'autre point; j'ai d'ailleurs pensé qu'il s'agissait réellement d'une autre question que vous abordiez: si la résolution est adoptée, quel sera son effet sur l'actuelle Déclaration canadienne des droits? C'est une question juridique très intéressante. De toute évidence, elle ne contient pas de clause stipulant: nonobstant la Déclaration canadienne des droits, conformément à l'article 2. A mon avis, même si j'ai tenté, sans succès aucun, au cours des quinze dernières années, de faire valoir que la Déclaration canadienne des droits est constitutionnelle, nos tribunaux ne partagent fondamentalement pas cet avis.

Maintenant, nous sommes en présence d'un document qui est nettement inséré dans un texte constitutionnel fondamental. Même si l'on suppose que le texte récent l'emporte sur le précédent dans la mesure où il est absolument incohérent, je crois que si cette résolution était adoptée par le Parlement du Royaume-Uni et que s'il y avait conflit, ce texte aurait préséance sur l'actuelle Déclaration canadienne des droits. Il l'affaiblirait ou, comme je le pense, dans bien des cas il la renforcerait. Je crois qu'il faut en arriver à cette conclusion.

The Chairman: We must hope, Mr. Tremblay. Mr. Joyal suggested that the Government and the Committee were thinking of some basic changes. Perhaps that will improve the resolution?

M. Lederman: Je suis d'accord avec M. Tarnapolsky, monsieur le président.

Le président: Oui, il semble que le gouvernement et le comité prennent certaines de ces suggestions au sérieux. A

[Texte]

How seriously and how many suggestions, only next week will show. I gather that Mr. Chrétien is to appear, or so Mr. Joyal said, on Monday or Tuesday to indicate what amendments the government is prepared to support, and we will then have a better idea as to how far they are prepared to go in the direction of improving the resolution. Maybe if we have this conference on Wednesday, we will be able to decide whether or not it is worth having. Any other questions?

Mr. Phillip Laundy (Library of Parliament): May I ask a very general question, perhaps a very naïve one? But is there not a danger of being too specific in the drafting of the bill of rights? Is there not always the danger, if one starts specifying rights in a charter of this kind, that one may overlook something which may turn out to be very important at a later period, that one may perhaps incorporate something which ceases to be appropriate in a later era? I am thinking, for example, of the right to bear arms in the American Constitution which I am sure was a very reasonable thing to incorporate at the time, but which is now a menace to society.

It was suggested to me by an eminent constitutionalist once that the phrase at the beginning of the B.N.A. Act to the effect that Canada should have a constitution similar in principle to that of the United Kingdom, was worth more than any charter of rights because this gave Canadians the protection of the accumulated rights the British have enjoyed since the Magna Carta. Would the panelists comment on this suggestion? I have the impression, incidentally, that some of the comments made by Mr. Lewis earlier this morning suggested he might agree with that idea.

The Chairman: Do you want to comment on that briefly because we are about at lunch time.

Professor Lederman: Well, Mr. Chairman, I think characteristically bills of rights are very brief and set out in very general terms, equal protection of the laws, natural justice in trial procedures and so on. I do not think they should go beyond rather general formulations because, if you did that, rather than have a 5 or 6 page document you would have a 500 or a 600 page document. It is very hard ever to stop once you start down that road of getting more and more specific with the particular implications. Once you have selected the rights and the fundamental freedoms expressed in general terms that you are going to especially entrench, then I think you have to trust the judges with the last words. With that amount of discretion they will adjust to changing times.

What I am trying to say is however distinguished the history of the common law has been in establishing fundamental rights for individuals—and it has been a distinguished history—I do not think that is any longer sufficient. We live in a much more complex world. So I am, as I said at the beginning, in favour of a good charter of human rights.

Mr. Laundy: Lord Hailsham agrees with you.

[Traduction]

quel point les prennent-ils au sérieux et combien de suggestions sont touchées, nous ne le saurons que la semaine prochaine. Je crois que M. Chrétien doit comparaître, comme l'a dit M. Joyal, lundi ou mardi, pour indiquer quels amendements le gouvernement est disposé à appuyer. Nous saurons alors mieux jusqu'où il est disposé à aller pour améliorer la résolution. Si nous avons cette conférence mercredi, nous pourrons peut-être décider si ces modifications sont valables. Y a-t-il d'autres questions?

Mr. Phillip Laundy (Bibliothèque du Parlement): Puis-je poser une question très générale, qui est peut-être aussi très naïve? N'est-il pas dangereux d'être trop précis dans la rédaction de la Déclaration des droits? N'y a-t-il pas risque, si l'on commence à préciser des droits dans une charte de ce genre, d'oublier des éléments qui pourraient s'avérer très importants plus tard ou d'incorporer quelque chose qui deviendra inopportun éventuellement? Je songe, par exemple, au droit de porter des armes, inscrit dans la Constitution américaine. Je suis sûr que c'était une question qu'on pouvait très raisonnablement incorporer à l'époque, mais qui présente maintenant un danger pour la société.

Un éminent constitutionnaliste m'a déjà dit que la phrase du début de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à savoir que le Canada devrait avoir une constitution en principe semblable à celle du Royaume-Uni, valait plus que toute charte des droits parce qu'elle donne aux Canadiens la protection des droits acquis par les Britanniques depuis la Grande Charte. Mes collègues pourraient-ils commenter cette affirmation? J'ai l'impression incidemment que, d'après les commentaires formulés par M. Lewis plus tôt ce matin, il serait d'accord avec cette idée.

Le président: Voulez-vous commenter ce point brièvement parce que l'heure du dîner approche?

M. Lederman: Monsieur le président, je crois qu'essentiellement, les déclarations de droits sont très brèves et établissent en termes très généraux une égale protection devant la loi, reconnaissent le principe de la justice naturelle dans les poursuites, etc. Je ne crois pas qu'elles devraient être plus que des formulations générales car sinon, au lieu d'avoir un document de cinq ou six pages, vous auriez un document de 500 à 600 pages. Il est très difficile de s'arrêter après être entré dans les détails et avoir commencé à analyser toutes les implications. Une fois que vous avez déterminé quels droits et libertés fondamentales exprimés en termes généraux vous allez inscrire, je crois que vous devez alors vous en remettre aux juges et leur laisser le dernier mot. Disposant d'un tel pouvoir discrétionnaire, ils apporteront les rajustements nécessaires, en fonction des changements.

J'essaie simplement de dire que quelque remarquable qu'ait été l'histoire du droit commun lors de l'établissement des droits fondamentaux des particuliers, et il s'agit effectivement d'une histoire remarquable, cela ne suffit plus. Nous vivons dans un monde beaucoup plus complexe. C'est pourquoi je favorise, ainsi que je l'ai dit au début, l'adoption d'une Charte adéquate des droits de l'homme.

Mr. Laundy: Lord Hailsham est d'accord avec vous.

[Text]

• 1200

Professor Tarnapolsky: There was this and a growing number in the United Kingdom. One of the things which I think is sometimes overlooked in Canada, when people use the U.K. example as absence of a bill of rights indicating a path we should follow, is that the United Kingdom is now subject to a bill of rights, the European Convention. Under the European Convention in a number of embarrassing ways the U.K. has been found to be in violation and a growing number of people are saying that rather than wait until we go before the European commission and the European court would we not be better off giving our own House of Lords opportunity to apply those standards, and some people have suggested that the European Convention might be the model of the bill of rights. But I think that is just an illustration that even there it is becoming a serious issue.

The Chairman: I think in view of a comment made by Mr. Laundy, and perhaps it has no importance at all, but I should make clear that I have been in favour of the entrenchment of a bill of rights in the Canadian constitution for many decades. In fact, I suppose since the Regina Manifesto of 1933. Also, I must say that I have for many decades been irritated by the fact that the umbilical cord with Britain has not been cut. It is about time it was cut and we became an independent nation in the very full sense of that word, including having the constitution at home and amending it ourselves. I have naturally the greatest respect for Britain, but I think the umbilical cord has been there too long. That is a comment of the chairman at the end, since I will not give anybody any opportunity to comment back.

I will give, before I adjourn this meeting, a moment to the president of the group for some announcements.

Mr. Campbell: Just a few announcements. First Miss Thériault, sitting strategically at the entrance, has a very keen eye for people who have not paid the fee for entrance into this meeting. Never fear, you may think that she does not know that you have not paid, but she does, and so some time during the day would you please make sure that you approach her and ask for reconciliation of some sort.

As well, there is a program change this afternoon in that John Robarts is unable to make the engagement, so in his place the Honourable David MacDonald, the former Secretary of State and Conservative M.P. from Prince Edward Island will be substituting.

Someone has asked, in fact, Mr. Lewis, concerning guidance about where people should have lunch. One of the advantages of having the gatherings here is that we maintain a certain amount of anonymity and are not too closely identified with the Hill. The drawback to this, of course, is the fact that we have not been able, except for the banquet this evening, to set arrangements on the Hill, providing accommodation, but you all realize that we are very close to the West Block cafeteria and the South Block cafeteria, which used to be the Metropolitan Life building. I just hope that people who have access to

[Translation]

M. Tarnapolsky: Lui et un nombre croissant au Royaume-uni. L'une des choses qui, à mon sens, est parfois négligée au Canada, lorsqu'on utilise l'exemple du Royaume-uni pour citer l'absence d'une déclaration des droits, c'est que le Royaume-Uni est maintenant assujetti à une déclaration des droits, la Convention européenne. Or, fait embarrassant, il a été établi que le Royaume-uni n'avait pas toujours respecté cette convention, et un nombre croissant de personnes disent qu'au lieu de comparaître devant la commission et le tribunal européen, nous ferions peut être mieux de donner à notre propre Chambre des lords l'occasion d'appliquer ces normes. D'aucuns ont laissé entendre que la Convention européenne pourrait être un modèle de déclaration des droits. Je crois que cela illustre simplement que même là, il s'agit d'une question sérieuse.

Le président: Je crois que pour tenir compte d'un commentaire fait par M. Laundy, je devrais préciser, fait qui n'a peut-être aucune importance, que je favorise l'insertion d'une déclaration des droits dans la Constitution canadienne depuis de nombreuses décennies. En fait, je suppose que cela remonte au manifeste de Regina de 1933. En outre, je dois que depuis de nombreuses décennies, j'ai été irrité par le fait que le cordon ombilical qui nous rattache à l'Angleterre n'ait pas été coupé. Le temps est venu de le faire pour que nous devenions une nation indépendante dans tous les sens du terme: notre constitution nous appartiendrait et nous pourrions la modifier nous-même. Bien entendu, je respecte au plus haut point l'Angleterre, mais je crois que le cordon ombilical aurait dû être coupé il y a longtemps. C'est un commentaire final du président étant donné que je ne laisserai à personne la possibilité de renchérir.

Avant que nous suspendions nos travaux, je vais laisser la parole un moment au président du groupe qui désire faire certaines annonces

M. Campbell: Seulement quelques-unes. Premièrement, Mme Thériault, qui est assise stratégiquement à l'entrée, est très perspicace et sait reconnaître les gens qui n'ont pas payé leur droit d'entrée à cette réunion. N'ayez crainte, vous devez penser qu'elle ne sait pas que vous n'avez pas payé, mais elle le sait. Aussi, au cours de la journée pourriez-vous la contacter pour rentrer, comment dire, dans ses bonnes grâces.

En outre, il y a un changement au programme de cet après-midi. En effet, John Robarts ne peut venir, et nous accueillerons à sa place l'honorable David MacDonald, ex-Secrétaire d'État et député conservateur de l'Île-du-Prince-Édouard.

Quelqu'un a demandé en fait, M. Lewis, des conseils sur des endroits où aller dîner. L'un des avantages de nous réunir ici est que nous maintenons un certain degré d'anonymat et que nous ne sommes pas étroitement associés à la Colline. Par contre, bien sûr, nous n'avons pu, sauf pour le banquet de ce soir, prendre des dispositions à ce sujet sur la Colline, mais vous constatez tous que nous sommes très près de la cafétéria de l'Édifice de l'Ouest et de celle de l'Édifice du Sud, l'ancien édifice Metropolitan Life. J'espère simplement que les personnes qui ont accès à ces installations, le personnel parlementaire

[Texte]

those facilities, parliamentary staff and others, might sort of keep an eye open for those who are looking for a place to have lunch. You do not have to pay for the lunch certainly, but perhaps you can get access for them.

With regard to coats, people have them stacked up on tables, and I understand there are coat hangers up on the second floor.

Would everyone please pick up a copy of Geoffrey Stevens report of proposals for projects which the group might tackle this year. They are available as you leave. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, and be here at 2 o'clock sharp, please.

AFTERNOON SITTING

• 1400

Mr. Colin Campbell (Chairman, Canadian Study of Parliament Group): There are not too many procedural matters to raise at this point. I am sure that some things will come up as we go on, except that I want to remind you that immediately following this session we will be having a reception in Room 253-D of the Centre Block. I believe that is the Railway Committee Room. It is scheduled for 6 o'clock, but I understand that if we proceed there immediately after the meeting, there will probably be refreshments for us and then we will be eating dinner together in the same room at 7 o'clock and the Honourable Roy Romanow, the Attorney General of the Province of Saskatchewan, will be giving us our annual address.

So, having made those small notices, I turn it over now to the person who is substituting for John Robarts and that is David MacDonald, former Secretary of State.

The Chairman (Hon. David MacDonald, P.C.): Thank you, Mr. Campbell. Being a former Premier is almost as comfortable as being a former Cabinet minister. I am personally disappointed that John Robarts is not here today because I think his extensive experience as a provincial Premier, as well as his more recent activity in co-chairing the task force, would have been a useful ingredient to today's discussion.

I have been asked to make one announcement before we begin our afternoon's program, but it relates to this morning when Serge Joyal was talking about the public input with respect to the Special Joint Committee. He mentioned that one of the surprising omissions to date with respect to the committee was the lack of public representation about the Senate, for which at least almost 100 Canadian citizens were breathing a sigh of relief. That is not his comment; that is mine.

But those of you who think that the Senate sometimes is not listening to these comments should be aware that instantly, it would seem, we have been given a report on certain aspects of the Canadian Constitution that deal directly with the business of constitutional reform and the future of the Senate. Now, it was produced over lunch, I should tell you, but it was produced

[Traduction]

et d'autres, aient l'œil ouvert et dirigent ceux qui cherchent un endroit où dîner. Vous n'aurez pas à payer pour leur dîner, c'est certain, mais peut-être pourriez-vous les faire entrer.

En ce qui a trait aux manteaux, on les laisse s'accumuler sur les tables, mais je sais qu'il y a des cintres au deuxième étage.

Auriez-vous l'obligeance de prendre à la sortie un exemplaire du rapport de M. Geoffrey Stevens qui contient des propositions sur les projets que le groupe pourrait étudier cette année? Merci beaucoup.

Le président: Merci beaucoup, et revenez à 14 heures précises, s'il vous plaît.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

M. Colin Campbell (président, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires): Il n'y a pas tellement de questions de procédure à soulever à présent, mais je suis certain que des problèmes vont se présenter en cours de route. Je tiens à vous signaler qu'immédiatement après la séance de travail, une réception sera offerte à la salle 253-D de l'édifice du Centre qui, je pense, est la salle du Comité des chemins de fer. La réception est prévue pour 18 h 00, mais je crois savoir que si nous nous y rendons immédiatement après la réunion, des rafraîchissements nous seront probablement servis et nous dînerons ensemble dans la même salle à 19 h 00: le procureur général de la province de la Saskatchewan, l'honorable Roy Romanow, prononcera le discours annuel.

Après ces petites annonces, je cède maintenant la parole au remplaçant de M. John Robarts, M. David MacDonald, ancien secrétaire d'État.

Le président (l'honorable David MacDonald, c.p.): Merci, monsieur Campbell. Un poste d'ex-premier ministre est presque aussi rassurant qu'un poste d'ex-ministre. Personnellement, je dois dire que je suis déçu que M. Robarts ne soit pas parmi nous aujourd'hui parce que je crois que sa longue expérience de premier ministre provincial, de même que celle qu'il a acquise en co-président le groupe de travail, aurait pu constituer un apport très utile à la discussion d'aujourd'hui.

On m'a demandé de faire une annonce avant d'entreprendre le programme de cet après-midi, et elle a trait à l'intervention de M. Serge Joyal ce matin lorsqu'il a parlé de la participation du public au Comité mixte spécial sur la Constitution. Il a dit que l'une des choses étonnantes qui n'a pas été signalée jusqu'à maintenant à propos du comité, c'est l'absence de mémoires présentés par le public sur le Sénat, question pour laquelle à tout le moins presque 100 citoyens canadiens poussent un soupir de soulagement. Ce ne sont pas ses propos mais plutôt les miens.

Mais ceux d'entre vous qui pensent que le Sénat ne tient pas compte de ces observations devraient savoir que très rapidement, il semble, les sénateurs ont publié un rapport sur certains aspects de la Constitution ayant trait directement à la réforme constitutionnelle et à l'avenir du Sénat. Certes, le rapport n'a pas été rédigé du jour au lendemain, dois-je vous

[Text]

over the course of the last few months, completed substantially I think during the early fall, and published in November, to be considered by a committee of the Senate itself early this year.

I think it is the kind of document that everyone who is here today for this discussion might well want to have and examine and I have been told by the legal counsel, of the Senate, Mr. Duplessis that there will be copies here for everybody who is attending. There will be at the door a copy of the report itself, together with a paper with some selected quotes from it. So, this will sort of flash out that particular aspect and may be quite useful to you in the further discussion that takes place on this issue. If there are others who were here this morning and are not here this afternoon, you might want to mention to them that this is available.

• 1405

This morning's discussion dealt primarily with the relationship of a charter of rights to the future functioning and responsibilities of the legislatures and of the national legislature, but this afternoon's discussion is to shift somewhat considerably, still looking at the legislative responsibility and authority but zeroing in specifically on the use of the referendum. While those who asked me to participate as chairman did not know it at the time, there was something prescient in their invitation because, within 24 hours of my invitation to be chairman of this particular session, I found myself in front of the special joint committee being asked by one of the members what I thought of the referendum. I will not burden you with the answer that I gave them because I am sure that the two panelists we have this afternoon will do a much more adequate and knowledgeable job in trying to respond to that very prickly question.

I would hope, in the mix of people that are here this afternoon in terms of the background, experience and interests, that we will get some good discussion as a result of what these two panelists have to present to us.

I think we are fortunate in that we have on the one hand an individual who has spent the whole part of his professional life involved in federal government administration—I think that is accurate, Gordon—and, more specifically, over the course of the last decade or more, with carrying major responsibility in a professional and public sense in terms of constitutional proposals and constitutional discussions. So, I think to that extent, we are extremely fortunate to have, if one may call it that, the distilled wisdom of an insider's point of view.

A little later we will hear from an individual who comes more from the academic community but is at the present time playing a very active role, as I understand it, in providing counsel and advice on constitutional matters to the Leader of the Opposition in the Province of Quebec.

I think with the mix that we have here I will see myself as a kind of interested ringmaster, if I can put it that way, during the context of this afternoon's discussion.

[Translation]

dire, mais les sénateurs y ont consacré ces derniers mois et y ont mis la dernière main je crois, au début de l'automne pour le publier en novembre. Le rapport devrait être étudié par un comité du Sénat même au début de cette année.

Je crois qu'il s'agit là d'un document que tous les participants d'aujourd'hui vont probablement vouloir examiner et le conseiller juridique du Sénat, M. Duplessis, m'a dit qu'un exemplaire de ce rapport serait remis à chacun d'entre vous. Vous en trouverez un exemplaire à la porte ainsi qu'un document contenant certaines citations tirées du rapport. Voilà donc qui met cet aspect particulier en lumière et qui peut nous être utile dans les autres discussions qui auront lieu sur la question. Si les participants de ce matin qui sont absents cet après-midi désirent obtenir un exemplaire du rapport, vous pourrez leur dire qu'ils pourront se le procurer.

La discussion de ce matin a porté principalement sur le lien qui existe entre une charte des droits et le fonctionnement et les responsabilités éventuelles des assemblées législatives et de l'Assemblée nationale, mais cet après-midi, nous allons changer de cap, tout en tenant compte des responsabilités et de l'autorité des assemblées législatives: nous allons nous concentrer précisément sur l'utilisation du référendum. Même si les personnes qui m'ont demandé de présider la séance d'aujourd'hui n'étaient pas au courant, elles ont à leur insu été prévoyantes parce que 24 heures avant que l'on me fasse part de cette invitation, je témoignais devant le Comité mixte spécial sur la Constitution et l'un des membres me demandait ce que je pensais du référendum. Je ne vais pas vous ennuyer avec la réponse que j'ai donnée parce que je suis convaincu que les deux participants qui interviendront cet après-midi vont accomplir un travail beaucoup plus convenable et expérimenté en tentant de répondre à cette question épiqueuse.

J'espère que le mélange de connaissance, d'expérience et d'intérêt de ces participants vont permettre de tenir une discussion corsée à la suite de leur intervention.

Je crois que nous sommes très chanceux parce que nous avons, d'une part, un témoin qui a consacré la majeure partie de sa vie professionnelle à l'administration fédérale, je crois que c'est juste Gordon. Plus précisément, depuis les dix dernières années et plus, cet homme s'est vu confier de très grandes responsabilités dans le domaine professionnel et public, en ce qui a trait aux propositions et aux discussions constitutionnelles. Je crois donc qu'à cet effet, nous sommes extrêmement chanceux de pouvoir profiter, si vous me permettez l'expression, de la sagesse «raffinée» d'un initié.

Un peu plus tard, nous entendrons le témoignage d'un représentant du monde universitaire, mais qui joue actuellement un rôle très actif, d'après ce que j'en sais, auprès du chef de l'opposition officielle de la province de Québec en le conseillant sur les questions constitutionnelles.

Je crois qu'avec le mélange de connaissances et d'expérience des témoins d'aujourd'hui, je vais un peu me considérer comme un maître du cirque intéressé, si vous me permettez l'expression, au cours de la discussion de cet après-midi.

[Texte]

With that as an over-all introduction, I would like to call first upon Mr. Gordon Robertson who is at present President of The Institute. If you notice in my introduction a slight deference, or more than a slight deference, it will only be partly due to the fact that I am currently employed by The Institute. One always watches oneself in delicate situations like that.

As I said a moment ago, Gordon has served throughout his life as a public servant, primarily here in the City of Ottawa, as a Deputy Minister for the Department of Northern Affairs and Natural Resources, and then for more than a decade with respect to the central institutions, the Privy Council Office and the particularly critical post of Secretary to the Cabinet and Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations.

I think the kind of overview that he brings to us, as well as the kind of distilled experience, specifically on the issue of the referendum, because that is the point of view that we want to deal with today and its potential future relationship to the legislative institutions that we are all most concerned with today, make for what promises to be an existing and interesting afternoon. Gordon Robertson.

Mr. Gordon Robertson (President, The Institute for Research on Public Policy): Mr. Chairman, ladies and gentlemen, the Chairman has given me the opportunity to develop two points that I was going to mention. One is my own position in relation to the proposal that is now before Parliament because, as David has said, it is no secret that I have been involved in constitutional matters on behalf of the federal government for a good many years. In fact, I was involved in all the constitutional discussions that there were from 1968 until the time of my retirement a year ago. The question might arise, particularly because the press has had a certain amount of speculation about it, at times, whether I had any involvement in the present proposals and therefore whether I am under any inhibitions about commenting on them. The answer is, I have had no involvement whatever in the present proposals.

• 1410

I think I can say that at a certain point after the election I told Mr. Trudeau that I was not interested in any contract with the Government of Canada. If it wanted any advice on a free basis I would give it free. Mr. Trudeau said, that was an offer he could not turn down. But he has not turned to me for advice, so I had no involvement in the present proposals and, therefore, can speak on them quite freely.

The second thing is to make clear in advance what is implied by what the chairman has said about my role. My role has, all my working life, been in government and for a number of years in federal-provincial relations and the constitution. My comments on the question we are addressing this afternoon about the referendum are going to be particularly in that context, the context of practicability and the implications, as I see them, from the point of view of federal-provincial relations

[Traduction]

Cela dit, j'aimerais demander à M. Gordon Robertson, actuellement président de l'Institut de recherches politiques, de prendre la parole. Si dans mon introduction vous avez remarqué une certaine mesure de respect ou peut-être même un peu plus, cela ne tient en partie qu'au fait que je travaille actuellement pour l'Institut. Il faut toujours faire attention dans des situations délicates de ce genre.

Comme je viens de le dire, M. Robertson a toujours été fonctionnaire, en grande partie ici, à Ottawa, en tant que sous-ministre des Affaires du Nord et des Ressources naturelles et par la suite, pendant plus de dix ans, il a travaillé dans les institutions centrales, comme le Bureau du Conseil privé et il a occupé le poste particulièrement critique de secrétaire du cabinet et secrétaire du Bureau des Relations fédérales-provinciales.

Je crois que la perspective qu'il nous fait entrevoir aujourd'hui, de même que son expérience «raffinée», surtout sur la question du référendum, comme il s'agit du sujet à l'ordre du jour, de même que les liens possibles avec les assemblées législatives, sujet qui nous préoccupe au plus haut point aujourd'hui, risquent de rendre notre après-midi très intéressant. Monsieur Gordon Robertson.

M. Gordon Robertson (président, Institut de recherches politiques): Monsieur le président, mesdames et messieurs, le président me donne l'occasion d'élaborer deux points que je me proposais de discuter. Le premier, ma propre position face à la proposition que le Parlement étudie actuellement parce que, comme M. MacDonald l'a dit, ce n'est un secret pour personne que j'ai pris part, pendant un bon nombre d'années, aux discussions constitutionnelles au nom du gouvernement fédéral. En fait, j'ai participé à toutes les discussions constitutionnelles de 1968 jusqu'au moment de ma retraite, il y a un an. La question risque de se poser, surtout parce que ce sujet a fait couler beaucoup d'encre à certains moments; la presse voulait savoir si j'avais participé aux propositions actuelles et, par conséquent, si j'hésitais à les commenter. Ma réponse est la suivante: je n'ai aucunement participé à l'élaboration des propositions actuelles.

Je dois dire qu'après les élections, j'ai avisé M. Trudeau que je ne voulais pas travailler pour le gouvernement du Canada. Je lui ai aussi laissé savoir que s'il voulait mon avis bien librement, je le lui donnerais; M. Trudeau a répondu que c'était là une offre qu'il ne pouvait refuser. Mais il ne m'a pas demandé conseil, donc je n'ai pas participé aux propositions actuellement à l'étude et par conséquent, je peux les commenter en toute liberté.

Deuxièmement, je tiens à préciser ce rôle dont le président a fait état. Durant toute ma carrière professionnelle, j'ai travaillé pour le gouvernement, et pendant un certain nombre d'années dans le domaine des relations fédérales-provinciales et de la constitution. Les observations que je ferai cet après-midi au sujet du référendum cadrent précisément avec ce contexte, c'est-à-dire la faisabilité et les répercussions du référendum, du point de vue des relations fédérales-provinciales et de l'administration fédérale.

[Text]

and the working operation of governments in our federal context.

The proposals in the present resolution for referenda are extremely interesting and really quite innovative, as far as Canada is concerned, because we have had very little experience of the instruments of direct democracy, such as the referendum, in our system of government, particularly at the federal level. Unless I am wrong, we have only had two cases where a referendum or a plebiscite has been used at the federal level, one was in 1898 on the very important question of prohibition and the other in 1942 on the question of conscription. Apart from those, we just have not used the referendum. There have been provisions for referenda under the Canada Temperance Act to permit local areas to adopt prohibition on a local option basis. At the provincial level, again there is not much experience. In a case in, I think, 1919 it was held that it was ultra vires for a province to provide for a referendum as a means of bringing a law into effect directly, because to have a referendum that had direct effect, would eliminate the role and function of the Crown in the form of the Lieutenant Governor, and a province had no power to do that. So the proposals in the resolution are really quite new and innovative, as far as Canada is concerned.

There are in the resolution two different referendum proposals. One is in Part IV as a part of the temporary situation that would prevail, up to the point at which there is a definite decision on a continuing process for amendment of the constitution. For two years the constitution will be amended by Parliament, with the unanimous consent of the provinces. At the end of the two years, what will come into effect is the Victoria formula, with minor variation, unless there has been agreement in the meantime, by unanimous consent, for some other proposal. However, if eight provinces with 80 per cent of the population agree on something other than Victoria and do not like the Victoria formula, then there will be a referendum to choose between whatever is the option of the eight provinces with 80 per cent of the population and, on the other side, the Victoria formula, or any alternative that the federal government may put up.

• 1415

The other provision for referendum is a continuing and permanent provision. In Part V of the resolution, Section 42 establishes an alternative route to amendment of the constitution, alternative to the Victoria formula, or whatever might be chosen by that first referendum procedure. Under Section 42, the federal government, if authorized by resolution of the House of Commons and the Senate, could have a referendum for no matter what amendment of the constitution, and the result of that referendum would be automatically operative, provided the referendum received a double majority: a majority of the votes cast in Canada as a whole, and a majority of votes cast in the provinces where you would have to get consent of the legislatures under the Victoria formula. In other words, you would have to have a majority of the votes in Ontario, Quebec, two provinces of the West with 50 per cent

[Translation]

Les propositions que contient la résolution actuelle au sujet du référendum sont extrêmement intéressantes et tout à fait innovatrices pour le Canada, parce que le pays possède très peu d'expérience de ces instruments de démocratie directe, comme le référendum, dans notre système de gouvernement, surtout au niveau fédéral. Si je ne m'abuse, seulement deux fois un référendum ou un plébiscite ont été tenus au niveau fédéral, d'abord en 1898 sur la question très importante de la prohibition et le deuxième en 1942 sur la conscription. Autrement, nous n'avons jamais eu recours au référendum. La Loi canadienne sur la tempérance contient des dispositions à cet effet pour permettre aux régions d'adopter leurs lois sur la prohibition. Au niveau provincial, encore là, on n'a pas eu souvent recours au référendum. Je crois qu'en 1919, il a été déclaré qu'une province outrepassait ses pouvoirs en tenant un référendum pour faire appliquer directement une loi parce que la tenue d'un référendum, qui aurait des conséquences directes, serait un déni du rôle et des fonctions de la Couronne, représentée par le Lieutenant-gouverneur, et une province n'a pas le pouvoir d'agir ainsi. Donc, les propositions contenues dans la résolution sont tout à fait nouvelles et innovatrices pour le Canada.

La résolution contient deux propositions différentes sur le référendum. L'une se trouve à la Partie IV pour faire face à une situation temporaire jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise sur un processus permanent d'amendement de la constitution. Pendant deux ans, la constitution serait amendée par le Parlement avec le consentement unanime des provinces. A la fin de cette période, c'est la formule de Victoria qui serait acceptée, avec modifications mineures, à moins qu'une autre entente ne soit conclue entre-temps avec le consentement unanime des provinces. Toutefois, si huit provinces comptant 80 pour cent de la population s'entendent sur une formule autre que celle de Victoria qu'elles rejettent, un référendum sera alors tenu pour choisir entre l'option de ces huit provinces et la formule de Victoria, ou encore une formule de rechange que le gouvernement fédéral pourrait proposer.

L'autre recours au référendum se trouve dans une disposition permanente prévue à la Partie V de la résolution. L'article 42 établit une autre option d'amendement, différente de la formule de Victoria ou de ce qui pourrait être choisi par le premier référendum. Aux termes de l'article 42, le gouvernement fédéral, s'il était autorisé par une résolution de la Chambre des communes et du Sénat, pourrait organiser un référendum pour n'importe quel amendement à la constitution et les résultats de ce référendum seraient automatiquement exécutoires sous réserve que le référendum reçoive une double majorité: la majorité des votes exprimés au Canada dans son ensemble et la majorité des votes exprimés dans les provinces où il serait nécessaire d'obtenir le consentement des Assemblées législatives en vertu de la formule de Victoria. En d'autres termes, il serait nécessaire d'avoir une majorité des

[Texte]

of the western population and two provinces of the East with 50 per cent of the Atlantic population.

Those are the proposals that are in the address that is in front of Parliament at the present time.

Both referenda raise a great many questions. A number of the questions are of the kind we are supposed to address this afternoon about the implications for legislative authority in Canada. There are others as well. Among those relating to the interim proposal Part IV, one might ask if it is reasonable to have a situation in which there will not be a vote on an alternative proposal, a provincial alternative, unless it is supported by eight provinces with 80 per cent of the population? This means in effect that Ontario or Quebec can prevent a vote on an alternative. It also means that any three provinces can prevent a vote on an alternative that might be favoured by seven other provinces. This seems to me to be a questionable sort of threshold for a vote.

A second question that arises about that temporary proposal is whether a simple majority—as required in Part IV—is in keeping with the tradition that have been established in this country.

One of the griefs and beefs of the West is that too many things in this country are decided because of the dominance of population in Ontario and Quebec. A proposal that a choice could be made by a simple majority means that a decision can be made in Ontario and Quebec, regardless of what the views are in the West or the Atlantic.

In Part V, again there are some interesting questions. To use the route in Section 42 as an alternative route, the federal government would not have to have the agreement of any provincial government. It could go that route to a referendum simply on the basis of its own choice, plus a resolution of the House of Commons and the Senate. It raises the question whether it really is in keeping with our traditions to have a system of amendment available in which you would not have to have any consultation at all with provincial governments. Certainly, we have never had that situation in 113 years of our existence.

• 1420

A second question is whether we really have to have a referendum plan at all. One of the arguments has been that we need a referendum plan because we might get a situation that is referred to as a “tie” in the other system of amendment and that the referendum is something of a tie-breaker. I do not know what that really means in constitutional terms.

In a federal system, for any amending procedure, the nature of it is that one sets certain requirements of consent that have to be achieved. Now, one either achieves that measure of consent or one does not. It is not a question of its being a tie; it is a question of its simply being a threshold that is required by the constitution. The issue is: “Do you accept the threshold or do you not?”

[Traduction]

votes en Ontario, au Québec, dans deux provinces de l'Ouest, avec 50 p. 100 de la population de l'Ouest et deux provinces de l'Est avec 50 p. 100 de la population des provinces Atlantiques.

Il s'agit là des propositions qui se trouvent dans l'adresse dont le Parlement est saisi à l'heure actuelle.

Les deux référendums soulèvent un grand nombre de questions. Un certain nombre d'entre elles, que nous devrions aborder cet après-midi, ont trait aux répercussions sur le pouvoir législatif au Canada, mais il y en a également d'autres. Parmi celles qui se rapportent à la procédure provisoire formulée dans la Partie IV, on peut se demander s'il est raisonnable d'avoir une situation dans laquelle il n'y aura pas de votes sur une autre proposition, une formule provinciale, à moins que ce vote ne soit appuyé par huit provinces et 80 p. 100 de la population? Cela signifie en effet que l'Ontario ou le Québec peuvent empêcher un vote sur une autre proposition. Cela signifie également que trois provinces peuvent empêcher un vote sur une variante qui pourrait être appuyée par sept autres provinces. Cela me semble un critère contestable.

La deuxième question que suscite la procédure provisoire est de savoir si une majorité simple, telle qu'exigée à la Partie IV, respecte la tradition qui a été établie au Canada.

Un des griefs et une des principales réclamations de l'Ouest, c'est que trop de choses sont décidées à cause de la prédominance de la population de l'Ontario et du Québec. En proposant la majorité simple, on fait en sorte que la décision puisse être prise par l'Ontario et le Québec sans égard aux opinions exprimées dans l'Ouest ou dans les provinces de l'Atlantique.

Dans la Partie V, quelques questions intéressantes se posent également. Pour recourir à la formule exposée à l'article 42 le gouvernement fédéral n'aurait besoin de l'accord d'aucun gouvernement provincial. Il pourrait adopter cette solution et organiser un référendum simplement sur la base de son propre choix et d'une résolution de la Chambre des communes et du Sénat. Cela soulève la question de savoir s'il est vraiment dans nos traditions d'avoir une formule d'amendement ne prévoyant aucune consultation avec les gouvernements provinciaux. Il est certain que nous n'avons jamais eu ce genre de situation au cours de nos 113 années d'existence.

La deuxième question est de savoir si nous devons avoir une formule de référendum. Un des arguments en sa faveur est que nous pourrions nous retrouver dans une situation où il y a égalité des arguments avec ce que l'on appelle l'autre méthode d'amendement et que le référendum permette de faire pencher la balance. Je ne sais pas ce que cela signifie réellement en termes constitutionnels.

Dans un régime fédéral, pour toute procédure d'amendement, il faut fixer certaines conditions de consentement qui doivent être remplies. Ou bien ces conditions sont remplies ou bien elles ne le sont pas. Ce n'est pas une question d'égalité des deux camps, mais simplement une question de minimum exigé par la Constitution. La question est de savoir s'il y a acceptation ou non.

[Text]

One can look at the United States at the present time. The Equal Rights Amendment has been struggling to get the necessary measure of consent from state legislatures for years. It will either get it or it will not, but there will not be a referendum if it does not.

So it is a nice question whether there should be a referendum in any sense of being a tie-breaker for some other plan or approach.

The third question that comes up—and I will come back to this—is: if you have a referendum route, should it be, as Premier Blakeney has suggested in the Saskatchewan brief, a balanced one available to the provinces as well as to the federal government. Is it fair and equitable to have it, as proposed Section 42 now is, available to the federal government only? It is not available at the option of the provinces, as it stands.

Those are some general questions, but I have been asked to address questions relating to the referenda that have implications for legislative authority in Canada.

I may say I do not intend to deal with the interim referendum in Part IV at all, partly because it is interim, partly because, as I said at the beginning, it is simply a device to choose between two alternatives. If you are going to choose between two alternatives, I do not know what you can do, assuming that the governments cannot agree, other than have some kind of referendum. I am going to leave the Part IV referendum aside and talk about the Part V referendum—the continuing referendum—and its implications for legislative authority.

I think there are at least five questions that arise in this connection. The first one that strikes me is that, under the British North America Act, the distribution of powers in Section 91 and Section 92 is made specifically as between Parliament and the legislatures. It is not a distribution between governments; it is between Parliament and the legislatures. The courts have made it clear that, within their proper areas of legislative authority, Parliament and the legislatures are equally sovereign.

Section 42 proposes a system of amendment that would not, it seems to me, have regard for this equality between the legislatures and Parliament because it is an option that is available only to the federal side, with parliamentary sanction, and not to the provincial side. To put it another way, it would be possible under Section 42 for the federal authority to propose an amendment that would attack, limit or reduce the powers of the provincial legislatures. It would not be open to the provincial legislative authority to use that path to attack the powers of Parliament. So it seems to me there is a question as to whether the proposal is consistent with what is, I think, quite a basic principle in the constitution as it has stood since 1867.

• 1425

The second question is a very related one but somewhat different from question of equal sovereignty. It is whether the

[Translation]

Nous pouvons en ce moment nous tourner vers les États-Unis. L'amendement sur l'égalité des droits est débattu depuis des années en raison du consentement nécessaire des assemblées législatives des États. Le consentement sera peut-être accordé, mais s'il ne l'est pas, il n'y aura pas de référendum.

Il est bon, par conséquent, de se demander s'il doit y avoir un référendum pour trancher si une autre formule ne donne pas de résultats décisifs.

La troisième question qui se présente—et j'y reviendrai plus tard—est la suivante: si vous adoptez la formule du référendum, celle-ci doit-elle être équilibrée et accessible aux provinces comme au gouvernement fédéral, comme l'a laissé entendre le premier ministre Blakeney dans le mémoire de la Saskatchewan? Est-il juste et équitable, qu'il soit tel que proposé actuellement à l'article 42, accessible qu'au gouvernement fédéral? Sous sa forme actuelle, les provinces ne pourraient y recourir même si elles le souhaitaient.

Il s'agit là de questions d'ordre général, mais on m'a demandé d'aborder les questions concernant le référendum qui influent sur le pouvoir législatif au Canada.

Je peux préciser que je n'ai pas du tout l'intention de traiter du référendum provisoire à la Partie IV, notamment parce qu'il s'agit de dispositions provisoires et, comme je l'ai dit tout au début, parce qu'il s'agit simplement d'un système destiné à choisir entre deux voies. En pareil cas, en supposant que les gouvernements ne puissent pas se mettre d'accord, je ne sais pas ce que vous pouvez faire d'autre qu'un référendum. Je vais donc laisser de côté le référendum de la Partie IV et parler de celui de la partie V, à savoir les dispositions permanentes et leurs répercussions sur le pouvoir législatif.

Je pense qu'il y a au moins cinq questions qui se présentent à cet égard. Premièrement, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le partage des pouvoirs aux articles 91 et 92 est bien précisé entre le Parlement et les assemblées législatives. Il ne s'agit pas d'une répartition entre les gouvernements, mais entre le Parlement et les Assemblées législatives. Les tribunaux ont établi clairement que dans le cadre de leurs domaines propres de compétence législative, le Parlement et les assemblées législatives sont également souverains.

L'article 42 propose une formule d'amendement qui, à mon avis, ne tiendrait pas compte de cette égalité entre les assemblées législatives et le Parlement parce que cette option n'est offerte qu'à la partie fédérale, avec sanction du Parlement, et non à la partie provinciale. Pour présenter les choses d'une autre façon, aux termes de l'article 42, le pouvoir fédéral pourrait proposer un amendement qui limiterait ou diminuerait les pouvoirs des assemblées législatives provinciales. Le pouvoir législatif provincial ne pourrait avoir recours au même système pour s'attaquer aux pouvoirs du Parlement. Il me semble donc qu'il faut se demander si la proposition est compatible avec ce qui est, à mon avis, un principe fondamental de la Constitution, telle qu'elle existe depuis 1867.

La deuxième question s'y apparaît, bien qu'elle soit quelque peu différente, du point de vue de l'égale souveraineté des

[Texte]

legislative authorities, Parliament and legislatures, are or are not in a sense, custodians for their particular aspect of our federal system. Is Parliament custodian for the federal authority and the legislatures custodians for the provincial authority? If they are, amendment ought, it seems to me, to involve legislative participation. Section 42 does not require the participation of provincial legislatures at all and it requires the participation of Parliament only to the extent of approving the issuance of a proclamation by the Governor General. It is a nice question, I think, whether this sort of provision is consistent with this concept, if it is a valid concept under our system in Canada that the respective legislative authorities are custodians for their particular aspects of the federal distribution. I use federal in the sense of the system of the government, not the central authority. I am not suggesting that there is anything contrary to the principle of federalism in having an arrangement under which amendments are by referendum. There are at least two federal systems in the world where that is the method—Australia and Switzerland, and certainly they are valid federalisms. I am simply raising the question whether this approach is not contrary to our system of federalism in which the provinces have had a direct role. As far as our practice, over one hundred and thirteen years, would seem to indicate, we have required consent of the provincial governments and it has been for those governments to determine whether they involve their legislatures or not. I think it can be argued that our tradition in this respect is not the tradition of Australia and Switzerland, but is rather the tradition of the United States and Germany where the system of amendment requires a proportion of consent from the provincial governments. In the United States there has to be the consent of three-quarters of the states legislatures, and this is why the Equal Rights Amendment is not succeeding. In Germany there has to be the approval of a two-thirds vote in the Bundesrat which is the federal second chamber, but the Bundesrat is made up entirely of ministers of the Länder governments and they vote on instruction from the governments of the Länder or states there.

The third question is a broader one. The proposal in Section 42 is, as I have said, for a system under which constitutional change could be adopted by popular vote only, without being passed upon in any sense, by any legislative body and I emphasize, any legislative body, because the substance of the matter would not have to be discussed or voted upon in Parliament. It is not even provided that the question to be asked in the referendum has to be voted upon in Parliament. All that is required is that there be a resolution authorizing the Governor General to issue a proclamation and then the referendum takes place. Now, anything that changes the constitution is pretty important legislation. If we establish a referendum of this kind as a system for constitutional change, I find it difficult to believe that this is not going to have a profound effect on the way we regard the legislative process in a broader way for the future. If a referendum alone is adequate for legislation on so important a matter, is that going to become more and more a route that will be looked to for legislation more generally? I suspect that it may well become quite

[Traduction]

deux échelons. Il s'agit de savoir si les pouvoirs législatifs, le Parlement et les assemblées législatives, sont ou ne sont pas, dans un sens, les gardiens de leur aspect particulier de notre régime fédéral. Le Parlement est-il le gardien du pouvoir fédéral et les assemblées législatives ceux du pouvoir provincial? Si tel est le cas, il me semble qu'un amendement devrait inclure la participation de ces corps législatifs. L'article 42 ne prévoit aucunement la participation des assemblées législatives provinciales et il n'exige la participation du Parlement que pour approuver une proclamation du Gouverneur général. Il convient, je pense, de se demander si ce genre de disposition est compatible avec ce concept, s'il s'agit d'un concept valide dans le cadre de notre régime au Canada, selon lequel les compétences législatives sont gardiennes de leurs attributions particulières en régime fédéral. Je veux bien dire régime et non gouvernement fédéral. Je ne veux pas dire qu'il y ait quelque chose de contraire au principe du fédéralisme dans le fait qu'on s'entend pour apporter des modifications par référendum. Il existe au moins deux régimes fédéraux au monde, ceux d'Australie et de Suisse, où on utilise cette méthode et où le fédéralisme est certainement valable. Je me demande simplement si cette approche n'est pas contraire à notre régime de fédéralisme, dans lequel les provinces ont joué un rôle direct. Comme tout semble l'indiquer depuis 113 ans, nous avons demandé le consentement des gouvernements provinciaux et c'est à eux qu'il incombe de déterminer s'ils désiraient engager leurs assemblées législatives ou non. On peut faire valoir que notre tradition à cet égard n'est pas celle de l'Australie et de la Suisse, mais plutôt celle des États-Unis et de l'Allemagne, où la formule d'amendement exige une proportion de consentement de la part des gouvernements provinciaux. Aux États-Unis, il doit y avoir le consentement des 3/4 des assemblées législatives des États et c'est la raison pour laquelle l'amendement sur l'égalité des droits n'aboutit pas. En Allemagne, il doit y avoir approbation par la majorité des deux tiers au Bundesrat, la deuxième chambre fédérale. Toutefois, le Bundesrat est entièrement constitué de ministres des gouvernements des Länder et ils votent d'après les instructions du gouvernement des Länder ou états.

La troisième question est plus vaste. Comme je l'ai dit, l'article 42 propose une formule en vertu de laquelle les modifications constitutionnelles pourraient être adoptées par vote populaire uniquement, sans être approuvées d'aucune façon par un corps législatif, et j'insiste sur les termes par aucun corps législatif, étant donné que le Parlement n'aurait pas à discuter ou à voter sur cette question. Il n'est même pas prévu que le Parlement ait à se prononcer sur le libellé de la question à poser au référendum. Tout ce qui est exigé, c'est qu'il y ait une résolution autorisant le Gouverneur général à faire une proclamation avant que ne se déroule le référendum. A l'heure actuelle, tout ce qui modifie la Constitution s'avère une législation très importante. Si nous établissons un référendum de ce genre comme formule de modification de la Constitution, je trouve qu'il est difficile de croire que cela ne va pas avoir de répercussions profondes à l'avenir sur la façon dont nous envisageons l'ensemble du processus législatif. Si un référendum permet de légiférer sur une question aussi importante, est-ce à dire que ce sera de plus en plus suivi en matière

[Text]

tempting for governments on awkward questions, where the problems of Parliamentary operation are difficult, to turn to that route as a way out. The advantages and disadvantages, the pros and the cons, can be argued, but I suspect that it is an implication that is inherent in the provision.

• 1430

A fourth question, I think, that is raised in the proposal about Section 42 is whether it is contrary, or may be contrary to the principle of Cabinet responsibility to Parliament or the legislature. We would, as I have indicated, be having a situation in which a piece of legislation, a constitutional amendment, could be passed without having to get a majority in Parliament and without being put to legislatures at all. There would, however, have to be a majority in Parliament for a resolution to authorize the holding of a referendum. The government, obviously, will have to get a majority for that or it would lack the confidence of Parliament. So I think that the answer to my question is that the procedure is not necessarily inconsistent with the principle of cabinet responsibility to Parliament. However, I think there could be some fairly serious implications in that connection in one situation, and that is a situation I am going to come to in the fifth question that seems to me to arise.

My fifth question comes out of the comments made by Premier Blakeney and in the Saskatchewan brief, which was presented to the joint committee a couple of weeks ago. Premier Blakeney was very critical of the fact that Section 42 is one-sided as an option available to the federal government only, and not available to the provinces. He suggested that if the referendum procedure were to be there it had to be a balanced one available to both sides. What he suggested, in Appendix H to the brief, was that Section 42 should be revised so that the initiation of a referendum could either be by Parliament or by six provincial legislatures. There would then have to be a year for the other side, whichever is the other side, to act. After that you could have the referendum.

If so revised, the proposal would certainly be more equitable and balanced as between the federal government and the provinces. However, it seems to me that it has a potential in it to create a very serious situation indeed, both for federal-provincial relations and also, perhaps, for the question of Cabinet responsibility.

One has to consider what would happen, during that year that Mr. Blakeney has proposed, if Parliament had taken the initiative for a referendum, and if a number of provinces were opposed to the constitutional change that was contemplated. I do not think they would simply sit idle for a year and wait for the referendum. They would get their legislatures to pass resolutions of opposition to the referendum. Similarly, if the initiation were on the provincial side, by six provinces, and the Government of Canada was opposed to constitutional change, it would not sit quietly for a year. It would certainly get Parliament to pass a resolution of opposition to the amendment. So that you would have in the referendum when it came, almost inevitably, a situation in which governments would be

[Translation]

de législation? Il pourrait devenir tentant pour les gouvernements, lorsqu'ils ont à traiter de questions gênantes comportant des problèmes difficiles de procédure parlementaire, d'adopter une telle solution. On pourrait chercher à en démontrer les avantages et les inconvénients, mais je suppose que c'est inhérent à la disposition.

Ma quatrième question, qui a trait à la proposition relative à l'article 42, vise à savoir si on ne contreviendrait pas au principe de la responsabilité du Cabinet envers le Parlement ou l'Assemblée législative. Nous nous retrouverions, comme je l'ai indiqué, dans une situation où un texte législatif, en l'occurrence une modification à la Constitution, serait adopté sans qu'il y ait un majorité des voix au Parlement et sans que les assemblées législatives n'aient eu la chance de voter. Toutefois, la tenue d'un référendum ne pourrait être autorisée que par une résolution obtenue à la majorité des voix au Parlement. Le gouvernement devra, sans contredit, obtenir la majorité, sinon il perdra la confiance du Parlement. Je pense donc que cette procédure ne va pas nécessairement à l'encontre du principe de la responsabilité du Cabinet envers le Parlement. Toutefois, je crois qu'il pourrait y avoir des complications assez sérieuses et c'est ce à quoi je veux en venir dans ma cinquième question.

Ma cinquième question découle des observations qu'a faites le premier ministre Blakeney et que contenait le mémoire présenté par la Saskatchewan au Comité mixte, il y a quelques semaines. Le premier ministre Blakeney a sérieusement critiqué le fait que l'article 42 est à sens unique, vu que la possibilité de recourir à un référendum n'est offerte qu'au gouvernement fédéral et non pas aux provinces. S'il doit y avoir référendum, croit-il, les deux paliers de gouvernement devraient pouvoir en profiter. L'annexe H du mémoire propose d'ailleurs que l'article 42 soit modifié de façon à ce qu'un référendum puisse être tenu par résolution du Parlement ou par décision de six assemblées législatives provinciales. L'autre partie, quelle qu'elle soit, devrait avoir une année pour réagir. Après quoi, le référendum pourrait être tenu.

Si elle était ainsi modifiée, la proposition serait beaucoup plus juste et les chances du gouvernement fédéral et des provinces seraient égales. Toutefois, il se pourrait qu'il en découle des problèmes assez sérieux, tant au plan des relations fédérales-provinciales que, peut-être, au plan de la responsabilité du Cabinet.

Il faut se demander ce qui arriverait, pendant l'année proposée par M. Blakeney, si le Parlement décidait de la tenue d'un référendum et si un certain nombre de provinces s'opposaient à la modification prévue à la Constitution. Je ne crois pas qu'elles se croiseraient tout simplement les bras pendant une année en attendant le référendum. Elles demanderaient plutôt à leur assemblée législative respective d'adopter une résolution contre le référendum. Il en serait de même si six des provinces décidaient d'un référendum et si le gouvernement du Canada s'opposait au changement constitutionnel: il demanderait au Parlement d'adopter une résolution contre la modification. La situation serait inévitablement celle-ci: les gouvernements feraient campagne les uns contre les autres et le référendum

[Texte]

campaigning against one another, and the result of the referendum would be to upset and reverse either the decisions of a number of legislatures or the decision of Parliament. This, it seems to me, could have extremely serious effects both in federal-provincial relations and conceivably, for legitimacy in the position of governments. What precisely would the position of a government be if its position endorsed by, say, Parliament were reversed in a referendum by popular vote? Would it have the confidence of Parliament and people, or would it not? Some very interesting questions would arise.

• 1435

So to sum up, the more I examine Section 42, the more it seems to me that there are some extremely serious questions involved in it, and questions which in a number of cases do have implications for legislative authority in this country.

I mentioned at one earlier point that Section 42 has sometimes been referred to as a tie-breaker. As it stands, it is not a tie-breaker. It is something that does not require advance consultation with the provinces at all. However, one could devise a referendum procedure that would in fact be a tie-breaker. One could postulate a situation under the Victoria amending formula which requires the consent of five elements: the federal authority and governments or legislatures in four regions. You have to have the five elements in agreement to get an amendment.

You could have a situation in which, if an amendment received the support of four elements out of the five, there would be a referendum in the fifth. In other words, there would be a referendum in Quebec if it was the only element of opposition. There would be a referendum in the country as a whole, if it was the federal authority that was the only element in opposition.

In this way one could conceive of a tie-breaking referendum if that really did seem to be desirable. I am skeptical whether it is desirable but still, one could do it. It seems to me that such a provision would have much less serious implications than the kind of referendum contemplated in Section 42, and a good deal less serious than what I think are the worse implications that would be involved if the more balanced procedure in the Saskatchewan brief were adopted. Mr. Chairman, these are five questions that seem to me to be raised by the resolution and some comments on them. Perhaps I could leave the rest for questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Robertson. Obviously you have raised a number of interesting questions and, undoubtedly, when we have an opportunity a little later to get some reaction and further questioning from the audience, we may find we are pursuing some rather fascinating issues here.

Peut-être avez-vous pris connaissance des commentaires des trois premiers ministres des provinces Maritimes: MM. Buchanan, MacLean et Hatfield, au sujet du référendum, dans le document de la réunion d'aujourd'hui?

I think it is quite interesting that the only commentary on the referendum in this document comes in a negative fashion

[Traduction]

aurait pour résultat de renverser la décision des assemblées législatives ou du Parlement. Cela aurait, selon moi, des répercussions très graves tant sur les relations fédérales-provinciales que sur la position des gouvernements. Dans quelle position en effet se trouverait un gouvernement si sa décision, appuyée par le Parlement, était renversée par vote populaire. Ne risquerait-il pas de perdre la confiance du Parlement et de ses électeurs? Cela soulèverait des questions très intéressantes.

Pour résumer, je dirais que plus j'examine l'article 42, plus il me semble qu'il pourrait donner lieu à de très graves problèmes qui, dans certains cas, auraient des répercussions sur le pouvoir législatif au pays.

J'ai mentionné précédemment qu'on avait parfois dit de l'article 42 qu'il permettrait de concilier les parties. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il ne nécessite nullement la consultation préalable des provinces. Toutefois, on pourrait prévoir une formule de référendum qui permettrait, de fait, de concilier les parties. Supposons que la formule d'amendement de Victoria nécessite le consentement de cinq parties: le gouvernement fédéral et le gouvernement ou l'assemblée législative de quatre régions. Ces cinq parties doivent s'entendre pour qu'il y ait modification.

Si la modification était, par exemple, appuyée par quatre parties sur cinq, il y aurait un référendum dans le cinquième cas. Autrement dit, un référendum serait tenu au Québec si c'était le seul élément d'opposition. Il y aurait un référendum dans tout le pays si le gouvernement fédéral n'était pas d'accord.

Ainsi, on pourrait, si on le désirait, prévoir une formule de référendum qui permettrait de concilier les parties. Je doute de l'opportunité d'une telle solution, mais certains pourraient ne pas être d'accord avec moi. Toutefois, les répercussions possibles seraient beaucoup moins sérieuses que dans le cas de l'article 42 et encore moins sérieuses que celles qui pourraient découler de la proposition contenue dans le mémoire de la Saskatchewan. Monsieur le Président, c'était là les cinq questions que soulève à mon avis le projet de résolution et quelques observations à leur sujet. Peut-être pourrions-nous maintenant passer aux questions?

Le président: Merci beaucoup, M. Robertson. Vous avez certes soulevé un certain nombre de questions très intéressantes et, sans doute, lorsque nous aurons l'occasion un peu plus tard d'entendre les observations des personnes ici présentes, la discussion sera des plus intéressantes.

You might have read in today's document about the remarks of the three Premiers of the Maritimes: Mr. Buchanan, Mr. MacLean and Mr. Hatfield, regarding the referendum?

Je crois intéressant de noter que la seule observation sur le référendum soit négative et ait été formulée par les trois

[Text]

from the three Maritime's premiers, whereas our second spokesman this afternoon comes from a province which has had the most recent experience with the referendum. One, of course, tends to think that perhaps the outcome of the referendum is coloured as much as anything, by the view as to whether or not referenda are good, bad, or indifferent in terms of the public interest being served.

Be that as it may, I think the relevance of that recent experience and its implications with respect to the proposals at present before Parliament, make for a useful intervention this afternoon from Mr. André Tremblay. I have only recently met Mr. Tremblay and do not know a good deal of his background. However, with his credentials from the Faculty of Law at the University of Montreal, and his present role as adviser to the Leader of the Opposition in the Province of Quebec, undoubtedly we will be well served this afternoon.

• 1440

Mesdames et messieurs, je vous présente M. André Tremblay.

M. André Tremblay (professeur, Faculté de droit, Université de Montréal): Merci, monsieur le président.

Distingués membres du panel, mesdames et messieurs, je suis heureux de m'associer aux travaux du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires et je voudrais féliciter l'exécutif du groupe d'avoir organisé cette journée de réflexion sur les implications éventuelles du projet d'adresse sur l'autorité des législateurs.

J'ai prétendu pendant plusieurs années respecter une valeur qui m'apparaissait chère et que j'appelais la neutralité professorale. Les événements m'ont appris que cela relevait de conceptions abstraites des choses et que l'enseignement universitaire n'exclut pas l'engagement politique.

Aujourd'hui, je ne prétends plus beaucoup à la virginité professorale, ainsi que le suggérera le court exposé qui suit.

J'aimerais d'abord, si vous le voulez bien, énoncer les éléments de ce que j'appellerais ma philosophie politique sur le présent objet de délibération: la démocratie parlementaire et l'utilisation des référendums comme mécanisme de modification constitutionnelle.

Ces éléments de philosophie politique sont consignés en bonne partie dans le livre beige de la commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec dont j'ai été le secrétaire. Ce livre a été entériné par le Parti libéral du Québec et constitue l'un des volets du programme politique qui sera soumis à la considération des électeurs du Québec en 1981.

Premièrement, la forme de gouvernement parlementaire est certes un point de convergence ou plutôt une valeur de l'ensemble de la société canadienne. Elle propose des valeurs de responsabilité, de solidarité, de démocratie et de liberté. On ne peut lui imputer de responsabilité dans la crise constitutionnelle actuelle, et il serait dommage et probablement erroné de s'éloigner de cette institution ou de l'émasculer, même si cela n'était qu'à l'égard d'une partie de l'activité politique de notre société. Bref, à mon point de vue, la Chambre des communes

[Translation]

Premiers ministres des Maritimes alors que notre deuxième témoin cet après-midi vient d'une province où s'est tout récemment tenu un référendum. On pourrait être tenté de penser que l'interprétation des résultats d'un référendum dépend de ce qu'on le juge bon ou mauvais dans l'intérêt du public ou sans rapport.

Quoiqu'il en soit, je crois que l'importance de cette récente expérience et ses répercussions sur les propositions qu'étudie actuellement le Parlement rendent utile cet après-midi l'intervention de M. André Tremblay. Je n'ai que tout récemment rencontré M. Tremblay et je ne sais pas grand-chose de ses antécédents. Toutefois, étant donné sa réputation à la Faculté de droit de l'Université de Montréal et son rôle actuel de conseiller auprès du chef de l'Opposition dans la province de Québec, nous serons probablement très bien servis cet après-midi.

Ladies and gentlemen, I am pleased to introduce Mr. André Tremblay.

Mr. André Tremblay (Professor, Faculty of Law, University of Montreal): Thank you, Mr. Chairman.

Distinguished members of the panel, ladies and gentlemen, I am happy to be associated with the work of the Canadian Study of Parliament Group. I wish to congratulate the Executive for organizing this day of study on the eventual impact of the proposed resolution on the legislators' authority.

I tried, for several years, to hold onto a principle which was very dear to me, namely the academic neutrality. But I have since learned from experience that this principle of mine was based on a very abstract concept and that teaching at the university level should not exclude political commitment.

I no longer claim to be academically virginal, as the following brief statement will show you.

With your permission, I would like to start by giving you a brief description of the elements of my so-called political philosophy on the question at stake which is parliamentary democracy and the use of referenda as a mechanism of constitutional amendment.

A good many of the elements of my political philosophy are to be found in the first part of the Beige Book of the Constitutional Committee of the Quebec Liberal Party of which I was secretary. This book was officially recognized by the Quebec Liberal Party and constitutes one of the elements of the political program which will be submitted to Quebec voters in 1981.

First I will start by saying that the parliamentary form of government constitutes a point of convergence or rather, a value for all of Canadian society. It is based on responsibility, solidarity, democracy and freedom. It cannot be held responsible for the current constitutional crisis and it would be unfortunate, and probably a mistake, to deviate from it or even weaken it, even if only with regard to a specific part of the political activity of our society. In short, I feel that the House of Commons and the legislatures should remain the main

[Texte]

et les législatures doivent rester le lieu principal d'expression du principe de la responsabilité ministérielle et de la volonté démocratique.

Deuxièmement, dans une véritable fédération, il n'y a pas de place pour des pouvoirs unilatéraux qui permettent de passer outre à la stricte division des compétences législatives et qui subordonnent un ordre de gouvernement à un autre. Je préfère parler en termes d'égalité des deux paliers de gouvernement, de souveraineté de chaque palier de gouvernement dans son ordre de compétence, de collaboration intergouvernementale et de participation des provinces au gouvernement de la fédération, en particulier dans les matières qui les concernent intimement.

Troisièmement, les gouvernements élus sont les premiers responsables de la réforme constitutionnelle qu'ils doivent mener en contact avec leurs populations respectives. Ils doivent éviter de mener l'opération dans le secret et s'assurer d'exprimer en profondeur les aspirations des populations concernées.

De plus, il faudra en temps opportun soumettre à la ratification de ces populations les ententes réalisées par les acteurs gouvernementaux.

Quatrièmement, il faut distinguer entre la procédure de la réforme de la Constitution actuelle et la procédure d'amendement à insérer dans la nouvelle Constitution. A l'égard de la procédure de modification de la Constitution actuelle, je ferai les observations suivantes.

• 1445

Premièrement, les gouvernements provinciaux et le gouvernement central doivent assumer conjointement et solidairement l'initiative politique de la réforme constitutionnelle.

Secondo, celle-ci doit être menée dans le cadre d'une conférence provinciale extraordinaire qui pourrait durer deux ou trois mois et qui devrait être précédée d'un geste d'engagement de toutes les législatures et du Parlement fédéral.

Tertio, la nouvelle Constitution qu'adopterait cette conférence devrait être soumise pour approbation aux législatures provinciales et au Parlement fédéral et finalement aux citoyens par la voie d'un référendum dont les modalités devraient être déterminées par la conférence extraordinaire elle-même.

Enfin, la Constitution actuelle ne devrait être rapatriée qu'au moment et suivant les modalités arrêtées avec l'accord des gouvernements concernés.

A l'égard de l'amendement de notre éventuelle et nouvelle Constitution canadienne, voici les éléments qu'il m'apparaît utile de mettre en relief.

D'abord, le Parlement fédéral doit, par voie législative seulement, pouvoir modifier la Constitution interne du gouvernement fédéral, et les législatures pourraient faire de même relativement à la Constitution interne de la province.

Deuxièmement, les clauses qui seraient enchaînées seraient modifiées conformément à la procédure suivante. D'abord, l'initiative de proposer un amendement appartiendrait aux deux ordres de gouvernements, aux deux paliers de gouverne-

[Traduction]

centres of expression of the principles of ministerial responsibility and democratic will.

Secondly, in a federation, there is no room for unilateral powers which make it possible to defy the strict separation of legislative jurisdictions and subject one level of government to another. I would rather talk in terms of equality of the two levels of government, of the sovereignty of each level in its own jurisdiction, of inter-governmental co-operation and of the participation of the provinces in the government of the federation, especially in areas which concern them directly.

Thirdly, the main responsibility for constitutional reform rests with the elected governments and they must proceed openly, in the full knowledge of their respective populations. They should certainly avoid operating in secret and make sure that they express the fundamental aspirations of the populations concerned.

Furthermore, when the time comes, the agreements entered into by government officials should be submitted to the sanction of the population.

Fourthly, a distinction should be made between the formula for reforming the current constitution and the amending formula to be entrenched in the new Constitution. I will now make a few comments on the formula to amend the current Constitution.

First, the provincial governments and the central government should co-operate and unite their efforts in taking political action on constitutional reform.

Secondly, such action should be decided upon in the context of an extraordinary provincial conference which might last two or three months and should be preceded by some form of commitment by all provincial legislature and the Federal Parliament.

Thirdly, the new Constitution adopted at that conference should be submitted for approval to the provincial legislatures and the federal Parliament and, finally, to the citizens, by means of a referendum, the details of which would be determined at the conference itself.

And finally, the present Constitution should only be patriated after the authorities concerned have finalized all details.

With regard to amending our new and future Canadian Constitution, here are the elements upon which, I feel, we should focus our attention.

First, the federal Parliament should be able to amend the internal Constitution of the federal government through legislation only, and the provincial legislatures should be able to do the same with regard to their own internal Constitution.

Secondly, provisions entrenched in the Constitution would be amended in accordance with the following procedure. First, the two levels of government would be entitled to propose an amendment. Then, the constitutional amendment would be

[Text]

ment; ensuite, l'amendement constitutionnel serait adopté par la Chambre des communes sans qu'il y ait nécessairement référendum national et par les législatures provinciales qui représenteraient une majorité de la population, ainsi que le suggérait la forme d'amendement arrêtée à la conférence de Victoria, et encore ici, avec ou sans référendum, selon l'option législative de la province.

Maintenant, et c'est là la deuxième partie de mon intervention, si j'analyse le projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté concernant la Constitution du Canada et en particulier les dispositions référendaires je constate ceci.

Premièrement, le Parlement fédéral définit lui-même et unilatéralement le cadre procédural à l'intérieur duquel des modifications constitutionnelles pourront opérer après l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1980 même si cette dernière loi choisit comme cadre procédural et principal celui qu'avait arrêté la conférence de Victoria de 1971.

Deuxièmement, les provinces canadiennes auraient, dans les deux ans de l'entrée en vigueur de la loi de 1981, comme le faisait remarquer mon collègue paneliste, la possibilité de présenter une formule pour remplacer celle choisie par le projet d'adresse et, pour ce faire, les provinces devront être au moins au nombre de huit et représenter au moins 80 p. 100 de la population canadienne. Si les provinces se prévalaient de ce droit, un référendum national, dont la procédure serait entièrement définie par le Parlement fédéral, serait tenu et ce référendum essentiellement décisionnel amènerait les Canadiens à opter soit pour la formule provinciale de remplacement, soit pour la formule dite de Victoria, soit pour une formule que pourrait alors suggérer le gouvernement fédéral. Et je souligne à nouveau la nature décisionnelle de la consultation populaire dont les résultats seraient traduits en proclamation sous le grand sceau du Canada.

Troisièmement, outre la procédure principale d'amendement qui s'appliquerait définitivement un jour au Canada, existerait la procédure exceptionnelle dont a parlé mon collègue tout à l'heure, procédure exceptionnelle de modification par voie de consultation directe de la population canadienne. Il s'agirait de l'amendement constitutionnel par voie référendaire à l'égard de questions importantes, bien sûr. Il s'agirait simplement que l'amendement proposé par le gouvernement fédéral et consigné dans une résolution conjointe de la Chambre des communes et du Sénat soit approuvé par la majorité des électeurs des provinces dont le consentement est requis dans le cas de la formule principale. La stratégie fédérale consiste ici, il me semble, à éviter de traiter avec les gouvernements provinciaux et à s'adresser directement à la population canadienne pour réaliser des changements constitutionnels, et comme l'a souligné d'ailleurs mon collègue, sans qu'il y ait nécessairement situation de conflit impossible entre les deux paliers de gouvernement.

• 1450

Cette façon de procéder déroge sérieusement aux pratiques et conventions constitutionnelles qui se sont appliquées jusqu'ici en ces matières, d'ailleurs, conventions auxquelles M. Robertson s'est référé. Cette façon de procéder placerait aussi

[Translation]

passed by the House of Commons, without it being necessary to hold a national referendum, and by provincial legislatures representing a majority of the population, as proposed in the amending formula adopted at the Victoria Conference, and, once again, with or without referendum, in accordance with the legislative option of the province.

Now, and this is the second part of my presentation, in examining the Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada and especially, the referendum provisions, I noted the following.

First, the federal government itself unilaterally defines the framework within which constitutional amendments may be made after the 1980 Constitution Act comes into effect, even if the procedural and main framework provided for under that Act is the one adopted at the 1971 Victoria Conference.

Secondly, the Canadian provinces would have, two years after the coming into effect of the 1980 Act, as my colleague noted earlier, the possibility of tabling a formula to replace the one which appears in the proposed resolution. This would require the support of at least eight of the provinces representing at least 80 per cent of the Canadian population. Should the provinces decide to avail themselves of this right, a national referendum, the details of which would be entirely determined by the federal Parliament, would be held. The Canadian population would then be called upon to choose between the provincial replacement formula, the so-called Victoria formula, or yet another formula which the federal government might propose to them. And I would like to emphasize again the decisive nature of the public consultation, the results of which would be proclaimed under the Great Seal of Canada.

And thirdly, apart from the main amending procedure which will undoubtedly exist some day in Canada, there would be an exceptional procedure which my colleague mentioned earlier, that is to say an exceptional amending procedure through direct consultation of the Canadian population. This form of constitutional amendment by referendum would only be used for important issues, of course. In other words, an amendment proposed by the federal government and submitted in a joint resolution of the House of Commons and the Senate would simply have to be approved by the majority of voters in the provinces whose assent is needed in the case of the main formula. I feel that the federal strategy is to avoid dealing with the provincial governments and to address itself directly to the Canadian population in order to bring about constitutional changes and, my colleague indicated it earlier, without there necessarily being an impossible conflict between the two levels of government.

This procedure departs considerably from the constitutional practices and conventions which have been applied until now with regard to the issues mentioned by Mr. Robertson. This way of proceeding would also put the federal government in a

[Texte]

le gouvernement fédéral dans une position dominante, lui laisserait l'entièvre initiative de définir unilatéralement le contenu des questions référendaires et assignerait aux provinces un statut d'observateur. Cette façon de procéder nierait également le fédéralisme de participation, de coordination et d'égalité dont j'ai parlé plus haut, et menacerait l'autonomie des provinces. Enfin, cette façon de procéder exclurait du débat constitutionnel les parlementaires élus aux niveaux fédéral et provincial et romprait avec nos traditions selon lesquelles la Chambre et les législatures sont le lieu d'expression du principe de la responsabilité ministérielle, en particulier dans les matières aussi importantes que les questions constitutionnelles. Et j'ajoute que cette façon de procéder permettrait aux ministres fédéraux de faire plébisciter leurs décisions, et ainsi de faire mouler définitivement leur degré de popularité dans le «béton constitutionnel». Et probablement aussi que cette façon de procéder accréditerait l'opinion de plus en plus répandue selon laquelle le Cabinet fédéral serait le fiduciaire et le manipulateur de la Constitution du pays.

Personnellement, je m'oppose à ce genre de procédé excessif, unilatéral, qui rompt avec des mécanismes de gouvernement, et auquel nous sommes peu habitués. En fin de compte, les techniques normales de gouvernement auraient pu donner des résultats satisfaisants. Et je dis simplement en terminant que l'on pourrait probablement se passer de ce type de référendum unilatéral. Je ne suis pas opposé à tout genre de référendum, comme je l'ai indiqué tout à l'heure. De plus, les articulations de la réforme constitutionnelle conçues par le gouvernement canadien m'apparaissent difficilement acceptables dans leur forme actuelle et ne contribueraient probablement pas à favoriser l'unité du pays.

Le président: Merci, monsieur Tremblay. C'est un discours très intéressant et très proche, à mon avis, de la présentation de M. Robertson. I almost feel we should ask for somebody from the other side after these two presentations, but in the expectation and hope that there may be others who will have another point of view in the audience, I think we should move at this stage to allow people either to ask specific questions or to probe a bit on some of the observations and conclusions that our two speakers have given us this afternoon. I think they together give us a very efficient critique—if I can use that description—of this particular part of the resolution proposal, but I think we would want to hear, perhaps even at the outset, from those who might want to make a word or comment on behalf of some of the beneficial aspects of this proposal. I do not feel the chairman, and I would have some difficulty quite frankly, that I would be the one to do this, but there may be those in the audience who in the course of their comments or questions would do so.

I would ask, for the help of the interpretation and for clarity in terms of hearing the questions, if people would stand when they speak, please.

Are there any comments or questions at this stage?

Mr. Garnet Barlow (House of Commons, Committee Reporting): I have two general questions for both or either panelist if that is possible. One of them deals with something that appeared in the *Globe & Mail* this morning, which some

[Traduction]

dominant position and give it a completely free hand in unilaterally defining the content of referendum questions, while leaving the provinces with an observer's status. This way of proceeding would also preclude the type of federalism based on participation, co-ordination and equality that I mentioned earlier, and would jeopardize the autonomy of the provinces. And finally, it would exclude elected parliamentarians at both the federal and provincial levels from the constitutional debate, and would break with our traditions according to which the House and the provincial legislatures are the centres where the principle of ministerial authority is expressed, especially with regard to such important issues as the Constitution. And I would like to add that this procedure would allow the federal ministers to have their decisions adopted by referendum and thus have their degree of popularity cast once and for all in "constitutional concrete." And this procedure would also sanction the increasingly widely-held opinion according to which the federal Cabinet is the trustee and manipulator of the country's Constitution.

Personally, I am opposed to this type of excessive, unilateral procedure which breaks with government mechanisms, and to which we are not used. All things considered, normal government methods could have given satisfactory results. And in closing, I would simply like to add that we could probably do without this form of unilateral referendum. I do not object to referenda per se, as I said earlier. Furthermore, the framework of the constitutional reform developed by the Canadian government appears to me to be hardly acceptable in its present form and would probably not contribute to the unity of the country.

The Chairman: Thank you, Mr. Tremblay. Your presentation was most interesting and very close to Mr. Robertson's. Après ces deux exposés, j'ai presque l'impression que je devrais demander à un tenant d'un autre point de vue de prendre la parole. En attendant que d'autres orateurs aient un autre point de vue à présenter, nous devrions peut-être passer maintenant aux questions précises ou à des remarques ou conclusions sur les présentations de nos deux collègues. A mon avis, ils nous ont présenté une critique très efficace, et si vous me permettez cette expression, d'une section particulière du projet de résolution, mais il serait peut-être bon d'entendre maintenant des opinions sur les aspects positifs de cette résolution. Je ne pense pas que le président—et je vous le dis bien franchement, je ne crois pas être en mesure de le faire, mais il y en a peut-être parmi l'auditoire qui le sont.

J'aimerais vous demander, pour faciliter le travail des interprètes et pour que les questions soient bien comprises, de bien vouloir vous lever au moment de prendre la parole.

Y a-t-il des commentaires ou des questions?

M. Garnet Barlow (Chambre des communes, Service des comptes rendus des comités): J'ai deux questions assez générales à poser aux deux panelistes ou à l'un ou l'autre, si c'est possible. L'une d'entre elles porte sur un article publié dans le

[Text]

of us may have read already, concerning the ability possibly to circumvent any of the proposed methods of changing the Constitution. It was contained in a brief presented to the committee by a Mr. Geoffrey V. Stephens, I believe, and if I might quote very briefly from the brief, he is saying this:

• 1455

The Constitution Act, 1980, is enacted for Canada, and has the force of law in Canada, but it is still a law enacted by the United Kingdom Parliament. It is not therefore as claimed by some a Canadian law in the sense of being a statute of Canada. In my opinion the restriction on future U.K. Parliament legislation not affecting Canada is not strong enough to prevent future repeal or amendment at the behest of a future Parliament of Canada seeking a different constitution with a different definition of powers. It would be one way of circumventing the amending formula presently envisaged, if it proves unworkable.

I wonder whether in dealing with this general question, either or both of you could address yourselves to this. It seems to me a fairly serious problem he is raising.

The Chairman: Perhaps we could ask Mr. Robertson first and then Mr. Tremblay to make a comment.

Mr. Robertson: I should say, Mr. Chairman, that I have not read the editorial, so I can simply only base my comment on what has been said about what is in it. It seems to me to be a very far-fetched idea, if I understand it rightly. I believe the proposition is that if an amending formula were established or chosen and did not work, somehow we could go back to London to get the British Parliament to repeal whatever act they had passed, and then take the BNA Act. I just do not see this as being a real possibility. It seems to me to be highly fanciful. Technically, I suppose, yes. But I cannot for the life of me imagine any government of Canada at any time in the future, following such a route. I cannot imagine what requirement or consideration would lead them to do it. It seems to me to be utterly fanciful.

The Chairman: Mr. Tremblay.

M. Tremblay: Je suis entièrement d'accord avec M. Robertson, mais on doit cependant reconnaître que cette loi est une loi britannique, et le Parlement britannique peut l'amender, car le Parlement britannique ne peut pas renoncer définitivement à son pouvoir d'amender cette loi constitutionnelle. Et comme le dit bien M. Robertson, les Canadiens pourraient, dans 10 ans, retourner au Parlement britannique et lui demander de modifier la Loi constitutionnelle de 1980, mais cela m'apparaît hautement fantaisiste . . .

M. Robertson: Fantaisiste! D'accord.

The Chairman: Mr. Stevens, if he is in the neighbourhood, may want to make a rebuttal but I do not think he is with us at the moment.

Interjection: The *Globe and Mail* already has.

[Translation]

Globe and Mail de ce matin que certains d'entre vous auront sûrement déjà lu et qui porte sur la possibilité de contourner tous les moyens proposés pour modifier la Constitution. C'était dans un mémoire présenté au comité par M. Geoffrey V. Stephens, je crois, et je citerai brièvement:

La loi constitutionnelle de 1980 est édictée pour le Canada et y a force de loi, mais il s'agit tout de même d'une loi édictée par le Parlement du Royaume-Uni. Ce n'est donc pas, comme certains l'ont affirmé, une loi canadienne en ce sens que ce n'est pas un texte réglementaire du Canada. A mon avis, le fait que les lois adoptées dorénavant par le Parlement du Royaume-Uni n'affecteront pas le Canada, n'empêchera pas à lui seul l'abolition ou la modification sur l'ordre d'un futur parlement du Canada qui voudra une constitution différente et une nouvelle définition des pouvoirs. Ce serait là une façon de contourner la formule d'amendement actuellement envisagée si elle s'avère inapplicable.

Je me demande si l'un ou l'autre d'entre vous pourrait répondre à cette question d'ordre général. Elle semble soulever un grave problème.

Le président: Nous pourrions peut-être demander à M. Robertson, puis à M. Tremblay, de nous dire ce qu'ils en pensent.

M. Robertson: Je dois avouer, monsieur le président, que je n'ai pas lu l'éditorial et je ne peux donc fonder mes observations que sur ce que j'ai entendu à ce sujet. Cela me semble tiré par les cheveux, si je comprends bien. Ainsi, si une formule d'amendement établie ou choisie ne fonctionnait pas, nous pourrions nous référer à Londres et demander au Parlement britannique d'abroger toute loi qu'il a adoptée pour en revenir à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je ne crois pas que ce soit possible. Cette idée me semble assez farfelue, quoique ce soit peut-être possible techniquement. Toutefois, il m'est très difficile d'imaginer qu'un gouvernement du Canada suivrait un jour cette avenue. Je ne peux pas voir quelle nécessité ou considération le pousserait à le faire. Cela me paraît hautement fantaisiste.

Le président: Monsieur Tremblay.

M. Tremblay: I agree completely with Mr. Robertson but one has to recognize that this is a British law and that the British Parliament can amend it because he cannot give up for good his authority to amend this constitutional law. And, as Mr. Robertson said, Canadians could go back to the British Parliament in 10 years and ask him to modify the constitutional law of 1980, but it seems to me utterly fanciful . . .

M. Robertson: Fanciful! I agree.

Le président: M. Stevens, s'il était dans les parages, rouspéterait peut-être, mais je ne crois pas qu'il soit parmi nous aujourd'hui.

Interjection: Le *Globe and Mail* l'a déjà fait.

[Texte]

The Chairman: The *Globe and Mail* has done it for us, I guess, Mr. Robertson. Did you want to have a supplementary?

All right, Professor Dawson.

Professor W. F. Dawson (University of Western Ontario): I do not know when I have heard such a competent criticism of this particular proposal of Mr. Robertson's. There are two or three things that worry me a little. One is, I wish he had gone one step further in his analysis of referenda in this country down to the municipal level. After all, they are extremely common on financial proposals, et cetera. Just this year, there was a referendum held with respect to the number of years London City Council should stay in office. Should it be two years, three years, or whatever? In other words, it is not as strange, I do not think, to Canadians as we were led to believe.

Personally, it does not horrify me at all and I am equally not sure why we should not separate constitutional amendments from ordinary legislation and use the referendum, perhaps, if necessary, in one context but not in the other. In other words, let us not go to the point, as was being suggested, that this might be useful and a government is going to evade its responsibility in ordinary legislation. Let us not kill the idea just because of a possibility like this. I recognize it is possible but I really do not see it happening.

Frankly, I do not find the concept of getting the public involved a denial necessarily of federalism and I would like to see some more discussion or comment on why Australia is wrong. Or to put it another way: if we had invented the BNA Act in 1910, rather than in 1867, I can see quite possibly that we would have gone the same route in an amending formula. We happen to be stuck, through one peculiar reason or another, without having one, we happen to be the first in line, and we are suffering for it now. But frankly, if you look at Australia, which is a federal state, the states are just as much guardians, surely, of the local interest as a province is here. The thing that horrifies me about Australia, and would horrify me if I were sitting in the government now, is that the system does not work; that in Australia you have had four or five successful amendments in 80 years, and they have tried 30 or 40 times. It is one of the odd things, if anyone is horrified by this, that the public seems to be far more conservative than governments, or ministers, or legislators or anybody else. In fact, as a workable proposal, I would suspect that it probably will not work to break ties or to do anything else.

• 1500

Mr. Robertson: Perhaps I can make a comment or two. I quite agree with what has been said about the fact that the direct democracy system has been used at the municipal level a lot. I did not treat it because I was thinking about the federal and provincial elements of the question. Nor did I intend to say, and I do not think I said, that the referendum was contrary in principle to the federal system, and that Australia was therefore wrong. I recognize that they have had that system from the beginning, and that Switzerland has had the

[Traduction]

Le président: Le *Globe and Mail* l'a fait pour nous je suppose, M. Robertson. Voulez-vous poser une autre question?

C'est à vous M. Dawson.

M. W. F. Dawson (Université de Western Ontario): Je ne me souviens pas d'avoir entendu une aussi bonne critique de la proposition de M. Robertson. Il y a deux ou trois choses qui m'inquiètent un peu. Premièrement, j'aurais aimé qu'il aille un peu plus loin dans son analyse des référendums au pays et qu'il parle de l'échelon municipal. Après tout, on en tient souvent sur des propositions financières, etc. Cette année même, un référendum a été tenu sur le nombre d'années que le conseil municipal de London devrait siéger. Serait-ce deux ans, trois ans, etc? En d'autres termes, ce concept n'est pas si nouveau pour les Canadiens qu'on a bien voulu nous le faire croire.

L'idée ne me fait pas peur et je ne vois pas pourquoi nous ne ferions pas une différence entre les modifications constitutionnelles et les lois courantes et n'utiliserions pas le référendum si c'était nécessaire dans un contexte, mais non pas dans l'autre. Autrement dit, nous ne devrions pas aller jusqu'à dire, comme certains l'ont suggéré, que ça pourrait être une pratique utile pour un gouvernement qui désirerait échapper à ses responsabilités en matière législative. N'omettons pas cette idée tout simplement en raison d'une telle possibilité. J'admetts que c'est une possibilité, mais je n'en vois pas la réalisation.

Franchement, je ne pense pas que la notion de participation du public implique nécessairement le refus du fédéralisme et j'aimerais qu'on m'explique en quoi l'Australie a tort. Je peux reformuler autrement. Si nous avions inventé l'Acte de l'Amérique du Nord en 1910, plutôt qu'en 1867, nous aurions probablement procédé de la même façon pour trouver une formule d'amendement. Nous semblons, pour une raison ou pour une autre, ne pas pouvoir en trouver une. Nous sommes les premiers à y penser et nous devons en subir les conséquences. Mais honnêtement, si vous prenez le cas de l'Australie, qui est un État fédéral, les états veillent certainement tout autant aux intérêts régionaux que les provinces ici. Ce qui me scandalise au sujet de l'Australie, et qui me scandalisera si je siégeais au gouvernement aujourd'hui, c'est que le système ne fonctionne pas; l'Australie a adopté quatre ou cinq amendements en 80 ans, et il y a eu partage égal des voix trente ou quarante fois. Il est étrange de constater, s'il faut s'en étonner, que le public semble beaucoup plus conservateur que le gouvernement, les ministres, les législateurs ou qui que ce soit d'autre. En fait, pour faire preuve de réalisme, je crains qu'on ne parvienne jamais à départager les voix ni à faire rien d'autre.

M. Robertson: J'aimerais peut-être faire quelques observations. Je suis tout à fait d'accord avec ceux qui ont dit que le système de démocratie directe est souvent utilisé au palier municipal. Je n'ai pas abordé le sujet parce que je songeais surtout aux aspects fédéraux et provinciaux de la question. Je n'ai pas l'intention non plus de dire, et je ne crois pas avoir dit, que le référendum est contraire aux principes du fédéralisme et que, par conséquent, l'Australie a mal agi. Je reconnaiss qu'elle a recours à ce système depuis ses débuts, et que la Suisse fait

[Text]

system certainly for quite a long time. What I was really suggesting was that, because of the particular nature of this country—perhaps partly because of our tremendous distances, the fact that our provinces are so large, or the fact that the distribution of powers, as interpreted by the courts, has made them so powerful—we do seem to have had a system from 1867 under which the provincial governments have been regarded as the party consenting to change. I was therefore suggesting that, after 113 years of that system, to institute a referendum was contrary, not to principles of federalism, but to the practice and traditions of our particular federalism. And it is in that context that it seems to me that it . . .

Professor Dawson: One is dealing in 113 years of tradition, when in fact unanimous consent really dates from 1940.

Mr. Robertson: I was not talking about unanimous consent either.

Professor Dawson: Well, even consenting adults or whatever we want to call it. If you look back to 1907, when you had opposition from a province to change in the financial provisions of the BNA Act, such opposition was just ignored. I think we are surely achieving just a little in counting it as 113 years of a single, continuing tradition, because for many amendments, the provinces were not talked to, consulted, or anything else.

Mr. Robertson: You are perfectly right. In many cases they were not. Certainly, I would not be one who would subscribe to the proposition that the precedents that we had from 1907 to the present time—there are only five occasions, I think, on which there has been consulting with all the provinces—have established a precedent that you must have unanimous consent. However, it seems to me that we have, by our practice, certainly since 1907, but I think also before then, established a situation in which it is considered in Canada that the entities that have to be consulted about constitutional change are Parliament and the provinces. That, I think, has clearly been our practice. Where the provinces have been concerned, there has been no exception to it.

On the other question of whether one could have a referendum in the constitutional area, without it being applied in other areas: Yes, I am sure you could. I suppose they have that in Australia and maybe I am wrong. Maybe that risk is not a significant risk. But it seems to me that it is a question that is worth some consideration.

The Chairman: Okay. Thank you. I think Mr. Tremblay wants to comment.

M. Tremblay: J'aimerais ajouter un commentaire à ce qui est présentement discuté. Nous avons sérieusement considéré la convention constitutionnelle qui s'applique en matière d'amendements constitutionnels et qui requiert le consentement unanime des différentes législatures canadiennes.

A notre point de vue, cette convention constitutionnelle qui serait, même aujourd'hui, entérinée par la Cour suprême du Canada, dans le renvoi concernant le Sénat, est trop rigide,

[Translation]

certainement de même, elle aussi, depuis longtemps. Ce que j'ai voulu dire, en réalité, c'est qu'en raison du caractère particulier de notre pays, peut-être en partie à cause des distances énormes qui séparent les provinces, nos provinces étant si étendues, la répartition des pouvoirs interprétée par les tribunaux les ayant rendues si puissantes, il semble, effectivement, que nous sommes dotés, depuis 1867, d'un système suivant lequel les gouvernements provinciaux sont considérés comme les parties qui doivent consentir au changement. Par conséquent, ce que j'ai voulu dire, c'est qu'après 113 ans, la tenue d'un référendum est contraire non pas aux principes du fédéralisme, mais à l'usage et aux traditions de notre fédéralisme en particulier. Et c'est dans ce contexte qu'il me semble . . .

M. Dawson: Il est question ici de 113 ans de tradition, alors que le consentement unanime remonte en réalité à 1940.

M. Robertson: Je ne parlais pas, non plus, du consentement unanime.

M. Dawson: Eh bien, vous pouvez parler d'adultes consentants ou encore utiliser une quelconque appellation. Si vous remontez à 1907, au moment où une province s'est opposée à des modifications aux dispositions financières de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, cette opposition n'a tout simplement pas été entendue. Je suis sûr que c'est bien peu dire que de parler de 113 ans d'une tradition, parce que, pour l'adoption de nombreux amendements, les provinces n'ont pas été consultées, ni d'une manière ni d'une autre

M. Robertson: Vous avez tout à fait raison. Souvent, elles ne l'ont pas été. Certes, je ne suis pas de ceux qui vont souscrire à l'idée que les précédents établis à partir de 1907—à cinq reprises seulement, je crois, toutes les provinces ont été consultées,—font du consentement unanime une obligation. Toutefois, il me semble qu'avec le temps depuis 1907, mais je pense aussi bien avant, nous en sommes venus à considérer au Canada que les entités qui doivent être consultées au sujet des modifications constitutionnelles sont le Parlement et les provinces. A mon avis, c'est de toute évidence ce que nous faisons. Lorsque les provinces sont intervenues, aucune exception n'a été admise.

Quant à l'autre question de la tenue éventuelle d'un référendum pour une question d'ordre constitutionnel, sans application d'autres domaines, oui, je suis sûr que c'est possible. Je suppose que l'Australie fait de même, mais j'ai peut-être tort. Je ne risque pas beaucoup en disant cela, mais il me semble que c'est là une question qui mérite d'être étudiée.

Le président: D'accord, merci. Je crois que M. Tremblay veut faire un commentaire.

M. Tremblay: I would like to add one comment to this discussion. We have seriously considered the constitutional convention which applies to constitutional amendments and which requires the unanimous consent of the different Canadian legislatures.

To us, this constitutional convention which would be, even today, recognized by the Supreme Court of Canada, in the referring to the Senate, is too rigid and totally unacceptable.

[Texte]

inacceptable et totalement inadmissible. C'est la raison pour laquelle notre parti a opté pour la formule de Victoria, qui est une formule beaucoup plus souple et qui a été retenue par l'article 41. Avec l'article 41, nous n'avons pas de difficulté; nous pouvons très bien vivre avec l'article 41 du projet de résolution; cela ne pose pas de problème. Ce qui nous cause des difficultés, à nous, c'est le caractère unilatéral de la démarche, et la possibilité pour l'ordre fédéral de gouvernement d'imposer sa loi aux provinces. C'est là notre position.

The Chairman: I do not want to engage in the content of the discussion here, but it does seem to me that we have a couple of issues that are criss-crossing. One is the acceptability of introducing the utilization of referenda into our system on a more regular basis, and the second one has to do with the nature of this particular proposal and its acceptability or its usability and, as Mr. Tremblay points out quite correctly, the unilateral character of this, which I think makes it perhaps exceedingly vulnerable. I have two further questioners or commentors. First, Professor Lederman and then David Lewis.

Professor Lederman: Just a quick historical comment if I may, Mr. Chairman. I would date the precedence on unanimous consent at least from 1931, the federal-provincial conference at which unanimous consent of the provinces was secured under Section 7 of the Statute of Westminster, which was a most important constitutional event in the whole history of that, and the Imperial Conference was from 1926 on. I think it is most significant if you are going to talk about what our traditions have been and what our present position is. I agree with Professor Tremblay, if you are speaking of the future. I want to see something more flexible than unanimous consent, but that raises the question of: Will we use the old system one last time to get the new system? This is the way we can keep continuity.

The Chairman: Perhaps we will leave that as a statement on the record, so to speak. David Lewis.

Mr. David Lewis: David Lewis, half former politician and half academician.

The Chairman: When you find out what that is, let me know, will you?

Mr. Lewis: If I were not forced to use eloquent language, I would describe the half for you.

My first comment is that I could not resist, Professor Tremblay, the comment in my own mind about the difference being a politician makes when you said that Claude Ryan and your party in Quebec now accept the Victoria Charter. If I remember correctly, in 1971 it was *Le Devoir* which was the strongest opponent of the Victoria Charter and was the main element which forced Mr. Bourassa to chuck it. However, that is not the point.

I want to make this comment and then I will ask Mr. Robertson a question. I think my answer to Professor Dawson would be this. My objection, and a very strong objection, to the proposal for a continuing referendum in the present context is that I think—and I always speak pretty strongly, as those who have heard me know—it is simply immoral to go

[Traduction]

And that is why our party has favoured the Victoria formula, which is much more flexible and which was inserted in Section 41. With this section, we do not have any problem, we could very well live with Section 41 of the proposed resolution; that does not cause us any problem. The difficulty lies in the unilateral nature of the process and the possibility for the Federal Government to impose its legislation upon the provinces. This is our position.

Le président: Je ne veux pas intervenir dans la discussion actuelle, mais il me semble qu'il y a ici quelques questions qui se chevauchent. D'abord, il y a l'acceptation du processus référendaire dans notre système, sur une base plus régulière et, deuxièmement, il faut évoquer le caractère de cette proposition précise, son acceptabilité ou son utilité, et, comme M. Tremblay l'a très positivement signalé, le caractère unilatéral de la proposition qui la rend peut-être un peu trop vulnérable. Deux autres personnes voudraient faire des observations ou poser des questions. D'abord, M. Lederman et M. David Lewis.

M. Lederman: Simplement un bref rappel historique, si vous me le permettez, monsieur le président. Je crois que la nécessité du consentement unanime remonte au moins à 1931, lors de la conférence fédérale-provinciale où il y a eu consentement unanime des provinces, aux termes de l'article 7 du Statut de Westminster, ce qui fut un événement constitutionnel des plus importants dans toute l'histoire; j'aimerais remonter aussi à la Conférence impériale à partir de 1926. Je crois que c'est là un élément-clé, si l'on doit discuter de nos traditions et de notre position actuelle. Je suis d'accord avec M. Tremblay, pour la question d'avenir. J'aimerais que l'on adopte une formule plus souple que le consentement unanime, mais il faut alors se demander si l'ancien système doit être utilisé une dernière fois pour adopter le nouveau. C'est ainsi que nous pouvons assurer la continuité.

Le président: Peut-être devrions-nous simplement faire officiellement état de cette déclaration. Monsieur David Lewis.

M. David Lewis: David Lewis, mi-ancien politicien et mi-théoricien.

Le président: Quand vous serez fixé, prévenez-moi.

M. Lewis: Si je ne devais pas tenir de propos élégants, je vous le dirais.

D'abord, je dois avouer que je ne peux résister, M. Tremblay, à penser dans mon esprit, à la différence qu'établit un homme politique lorsque vous dites que Claude Ryan et votre parti à Québec acceptent maintenant la Charte de Victoria. Si ma mémoire m'est fidèle, c'est *Le Devoir* qui, en 1971, s'opposait le plus fermement à la Charte de Victoria, et ce fut l'élément principal qui a forcé M. Bourassa à la refuser. Toutefois, là n'est pas la question.

J'aimerais d'abord faire ce commentaire et poser ensuite une question à M. Robertson. Ma réponse à M. Dawson est la suivante: mon objection, et elle est de taille, à la proposition visant à établir un référendum permanent dans le contexte actuel, c'est que, je pense, et je dis toujours ce que je pense, ceux qui me connaissent le savent, il est tout simplement

[Text]

through years of discussion on the constitution with the provinces, to have a First Ministers' Conference last September to discuss the whole thing and never once present the idea of a referendum, not once. Then suddenly when you cannot get agreement, and you have the thing in your own hand, some bureaucrat suggests that the referendum is a good idea, looking at Australia and Switzerland, and the referendum is in the resolution before Parliament.

• 1510

Whether or not you have years and decades of tradition of consulting the provinces, you certainly cannot do that to a country. You cannot have the provinces represented two or three months earlier to discuss amendment to the constitution, to discuss an amending formula, and then present the country, including the provinces or provincial governments, with a totally new idea, which has never been put before them, and an idea which gives the federal Parliament and the federal government all the power and all the initiative, and the provinces nothing. I think that is a totally irresponsible way of trying to get a constitution for Canada.

There is almost no way of amending it because it has not been discussed. This kind of thing ought to be years in discussion among the various elements involved in constitutional amendment; instead, it is days in discussion.

I have tried—and really did—to understand why this was done. For decades we, in Canada, have been discussing an amending formula. The assumption always was that we would get to some kind of amending formula involving such a proportion of Canada's population by which we amended the constitution. If it could not get the necessary support which that formula required, then the amendment did not go through. It is a simple proposition. It has always been accepted. Why in heaven's name this? Why this sudden centralizing—and a really unforgivable centralizing—gesture in the resolution that is before Parliament?

I think—not because I belong to the same party, because there are many ways I disagree with some of the things Premier Blakeney has presented; I certainly disagreed with his opposition to the entrenchment of rights—but I think he is the only leader in Canada who is seeking a way of avoiding mere opposition and finding some way of doing it.

This leads me to the question. I think Mr. Robertson was quite right that that year of grace was going to be disgraceful and that it would result in a great deal of tearing of things in this country. I am not so sure it is necessary to the proposition that the provinces also have initiative. So I do not see why, logically, it should not be possible, when you get six provinces to agree immediately, the requirement that the Governor General in Council make the necessary proclamation and avoid this year of heart-searching and nerve-tearing. Is that possible, and if so, would that remove some of the objections you have?

[Translation]

immoral de tenir des discussions sur la Constitution avec les provinces pendant des années, de réunir une conférence des premiers ministres en septembre dernier, pour discuter de toute la question, et de ne pas avoir présenté une seule fois l'idée d'un référendum. Et alors, soudainement, lorsqu'on ne peut en arriver à une entente, et que tout est en place, les bureaucrates laissent entendre que le référendum est une bonne idée, après avoir étudié ce qui se fait en Australie et en Suisse, et le référendum est alors inséré dans une résolution présentée au Parlement.

Que le pays compte ou non des années, des décennies de tradition exigeant que les provinces soient consultées, on n'a certainement pas le droit de lui porter un tel coup. Vous ne pouvez pas réunir les provinces deux ou trois mois auparavant pour discuter des amendements à la Constitution, pour discuter une formule d'amendement et présenter ensuite au pays, y compris aux provinces ou aux gouvernements provinciaux, une idée totalement nouvelle qui ne leur a pas été proposée, une idée qui accorde au Parlement et au gouvernement fédéral tous les pouvoirs, alors que les provinces n'ont rien. Je crois que c'est là une façon tout à fait irresponsable de tenter de rédiger une constitution pour le Canada.

Il est presque impossible d'amender la Constitution, parce qu'elle n'a pas été discutée. Ce genre de discussion, qui devrait durer des années, n'a duré que quelques jours.

J'ai tenté, oui, j'ai vraiment essayé de comprendre ce qui s'est passé. Pendant des décennies, au Canada, on a discuté d'une formule d'amendement. On a toujours cru qu'on pouvait en arriver à une formule d'amendement qui inclurait une partie de la population du Canada et par laquelle la Constitution pourrait être amendée. Si la formule ne recueillait pas l'appui nécessaire, l'amendement n'était pas adopté. C'est là une proposition simple qui a toujours été acceptée. Pourquoi, nom de Dieu, avoir fait cela? Pourquoi cette centralisation soudaine et vraiment impardonnable que contient la résolution présentée au Parlement?

Je crois—non parce que j'appartiens au même parti, car je suis en désaccord avec bon nombre de choses que le premier ministre Blakeney a présentées, je n'étais certainement pas d'accord quand il s'est opposé à l'insertion des droits—mais je crois qu'il est le seul chef politique au Canada qui tente d'éviter une pure opposition et de trouver des façons de régler le problème.

Voici donc ma question. Je crois que M. Robertson avait raison de dire que cette année va être vraiment désastreuse et qu'elle va nous apporter bien des déchirements. Je ne suis pas certain qu'il soit nécessaire, pour la proposition, que les provinces aient aussi de l'initiative. Je ne vois donc pas pourquoi logiquement, il ne serait pas possible, si six provinces s'entendent immédiatement, que le Gouverneur général en conseil soit tenu de procéder à la proclamation nécessaire et d'éviter cette année de déchirement. Est-ce possible et, le cas échéant, certaines objections que vous apportez seraient-elles éliminées?

[Texte]

Mr. Robertson: It is an interesting question that Mr. Lewis has raised, Mr. Chairman.

What I really find difficult to see is why one would have a referendum route at all—and this is what I was trying to imply—other than if you are so close to getting consent that you want to have some way of having a sort of further run in the one missing element. It would mean you would have to be very close to agreement on an amendment and then you would be trying a slightly different way to see if you can get over that remaining hurdle.

But I did think a bit about the kind of approach Mr. Lewis has mentioned. The one thing that would bother me, looking at it from the federal point of view—and this is what I have had 38 years of practice doing, would be that you could have a situation in which six provinces would bring a proposal forward. You would then have to have a referendum, under Mr. Lewis' proposal, if I understand it rightly; and you could have an amendment then being agreed upon in that referendum which would be completely opposed by the Government of Canada and perhaps by the Parliament of Canada. It seems to me that would be a very serious situation and, one ought not to contemplate that sort of thing easily. Then if you turn it around, it makes it clear why it is so repugnant, from the provincial point of view, to have precisely that situation. So I do not like it either way.

Mr. Lewis: Nor do I.

• 1515

Mr. Robertson: So I come down to the question: if we are going to have it at all, let us have it in the narrowest possible compass, in other words, just as a kind of tie-breaker if one is missing one element out of five. That is really about all I would say.

The Chairman: Okay. I believe someone . . .

Mr. Simon McInnes (Constitutional Adviser, Inuit Committee on National Issues): Thank you, Mr. Chairman. May I ask a question to Mr. Robertson, particularly because of his experience in northern and aboriginal affairs? As you are aware, sir, the three national associations and other groups appearing before the committee have all asked that the principle of aboriginal rights be enshrined in the patriation resolution and there was the commitment made by the Prime Minister on several occasions and, most recently, reiterated in a letter of December 22, that the Government of Canada would be prepared to discuss with the native associations a number of items in the post-patriation period.

This now raises the question. The aboriginal groups are unanimous in their view that even if such discussions in the post-patriation period proved to be fruitful, putting those agreements into amendments to the Canadian constitution would be difficult, particularly in the first two years, because of the need for provincial unanimity. Subsequently, it would be still difficult, even under the Victoria formula, because there are a number of provinces who are adamantly opposed to any

[Traduction]

M. Robertson: M. Lewis a soulevé une question intéressante, monsieur le président.

Ce que, en réalité, j'ai de la difficulté à voir, c'est pourquoi nous devrions tenir un référendum et c'est ce que j'ai essayé de faire comprendre si nous sommes tellement prêts à en arriver à une entente, et que nous voulons tâter encore l'opinion au sujet de l'élément manquant. Ainsi vous seriez presque sur le point d'en arriver à une entente sur un amendement et vous voudriez alors essayer, d'une façon légèrement différente, de voir si l'obstacle qui reste peut être surmonté.

Mais j'ai songé au genre d'approche que M. Lewis a proposé. La chose qui me chicote, du point de vue fédéral, et j'y ai travaillé pendant 38 ans, c'est que, par exemple, six provinces présentent une proposition; un référendum est alors tenu, d'après la proposition de M. Lewis, si je comprends bien. A ce moment-là, une entente peut être acceptée par référendum et être rejetée par le gouvernement du Canada et peut-être par le Parlement du Canada. Il me semble que la situation serait très grave et il ne faut pas y songer avec trop d'assurance. Par contre, on comprend pourquoi la situation serait tellement répugnante pour les provinces. C'est donc dire que je n'aime pas tellement la proposition d'une façon ou d'une autre.

M. Lewis: Moi non plus.

Mr. Robertson: J'en viens donc à la question: s'il nous faut l'avoir éventuellement, ayons-le dans les limites les plus étroites possibles, en d'autres termes, pour établir une sorte de prépondérance, si on manque un élément sur cinq. C'est à peu près tout ce que j'avais à dire.

Le président: Très bien. Je crois que quelqu'un . . .

Mr. Simon McInnes (conseiller constitutionnel, Comité des Inuit sur les questions nationales): Merci, monsieur le président. Puis-je poser une question à M. Robertson, en particulier à cause de son expérience des affaires du Nord et aborigènes? Comme vous le savez, Monsieur, les trois associations nationales et autres groupes qui comparaissent devant le Comité ont tous demandé que le principe des droits des aborigènes soit inséré dans la résolution de rapatriement. En outre, le Premier ministre a promis à diverses reprises et a réitéré tout dernièrement dans une lettre datée du 22 décembre, que le gouvernement du Canada serait disposé à discuter avec les associations d'autochtones d'un certain nombre de rubriques au cours de la période suivant le rapatriement.

Cela soulève maintenant la question. Les groupes aborigènes sont unanimement d'avis que, même si ces discussions au cours de la période suivant le rapatriement s'avéraient fructueuses, l'incorporation de ces accords dans les amendements à la Constitution canadienne pourrait être difficile, en particulier au cours des deux premières années, par suite de la nécessité de l'unanimité provinciale. Ultérieurement, ce serait encore difficile, même en vertu de la formule de Victoria, parce qu'un

[Text]

major recognition of aboriginal rights and the implications that derive thereof.

The committee, having heard 17 native groups, does recognize, and some members, such as Mr. Mackasey, have acknowledged, that the aboriginal peoples are asking for two things: the entrenchment of rights which they would enjoy along with all other Canadians and the entrenchment of rights which they would enjoy alone by virtue of their aboriginal status. Is it not inconsistent—and I would like your view on this, this is my question—is it not inconsistent for the Prime Minister to say let us leave the definition and discussion of aboriginal rights and the extent of it to the post patriation period, while at the same time it would make it difficult for any agreement that might be reached with the governments, ever to be put into the constitution by virtue of the fact of the amending formula? Even if the referendum route were chosen, while perhaps one can suggest that many Canadians are very sympathetic to and understanding of the aboriginal point of view, it might very well be possible that there will never really be a successful opportunity to enshrine aboriginal rights in the constitution. Recognizing this, how can it be consistent to say that there is no need to put its principle in now?

Mr. Robertson: Mr. Chairman, I have had discussions with regard to this sort of idea with some representatives of native groups strictly on an informal basis, because I know some of them and have worked with some of them. I have never been able to discern in those discussions—and they have been quite frank, I think,—that there would be likely to be any consensus on anything beyond those very general phrases, "aboriginal rights," because once you try to define what those are, agreement starts to fall apart. I would be very worried about putting into the constitution some general words when one does not know really what is meant by them. That is the problem that I have. Once one started to define them, I suspect that agreement would vanish and it would be found that one could not get a consensus on any more specific things to put in. This seems to me to be the dilemma. I would share the view that Mr. McInnes reflects about having something in the constitution if one could discern what it could be that would be meaningful and if it would convey a meaning that had some common significance or some hope for common significance to people. However, if general words would only become a source of argument and of quarrel, a source of the allegation that what is said is once more a fraud, this, I would think, would be more harmful than beneficial. That is the problem as I see it, not a problem of principle.

• 1520

The Chairman: All right. There is a questioner back here. Professor Geraets.

Professor Theodore F. Geraets (University of Ottawa): We expect some amendments and, hopefully, Section 42 will be amended to at least take out the unilateral character that has been criticized a lot. However, if amendments like that were made to the present package, we still would be in a difficult situation because, obviously, there would still be a lot of

[Translation]

certain nombre de provinces sont absolument opposées à toute reconnaissance importante des droits des aborigènes et des implications qui en découlent.

Après avoir entendu dix-sept groupes d'autochtones, le Comité reconnaît, et certains membres tels que M. Mackasey l'ont admis, que les aborigènes demandent deux choses: l'insertion des droits dont ils jouiraient au même titre que les autres Canadiens et l'insertion des droits dont ils jouiraient seuls, en vertu de leur statut d'aborigènes. Il n'y a là rien de contradictoire et j'aimerais connaître votre opinion à ce sujet. N'est-il pas illogique que le Premier ministre dise que l'on laisse de côté la définition et la discussion des droits des aborigènes, ainsi que leur portée, en attendant la période suivant le rapatriement, alors qu'il serait en même temps extrêmement difficile d'insérer dans la Constitution un accord auquel on aurait abouti, suite à la formule d'amendement? Même si on choisissait le référendum, et bien que l'on puisse prétendre que de nombreux Canadiens éprouvent beaucoup de sympathie et de compréhension à l'égard des aborigènes, il se pourrait très bien qu'on n'ait jamais une occasion favorable d'insérer leurs droits dans la Constitution. En admettant cela, comment est-il logique de déclarer qu'il n'est pas nécessaire d'y incorporer maintenant les principes?

M. Robertson: Monsieur le président, j'ai eu des entretiens à ce sujet, avec des représentants des groupes autochtones, sur une base strictement officieuse, parce que j'en connais certains et que j'ai travaillé avec eux. Je n'ai jamais rien pu y discerner et ils ont admis très franchement, je pense, qu'il est peu probable qu'il y ait consensus au-delà des termes très généraux «droits des aborigènes». Lorsque vous essayez de les définir, il n'y a plus d'accord. Je serais extrêmement inquiet de mettre des termes généraux dans la Constitution alors qu'on ne sait pas vraiment ce qu'ils veulent dire. C'est là mon problème. Lorsqu'on aura commencé à définir ces termes, il n'y aura plus d'accord et on s'apercevra qu'il n'est pas possible d'obtenir de consensus sur des éléments plus précis à incorporer. Cela me semble être le dilemme. Je partage l'opinion de M. McInnes sur l'opportunité d'insérer cet élément dans la Constitution, s'il revêtait une importance commune pour la population. Toutefois, si un libellé général devenait une source de querelle et d'accusation de tromperie, il s'ensuivrait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. C'est là où se situe le problème et, d'après moi, ce n'est pas une question de principe.

Le président: Très bien, quelqu'un a une question là-bas. Monsieur Geraets.

M. Theodore F. Geraets (professeur, Université d'Ottawa): Nous nous attendons à des modifications et nous espérons que l'article 42 sera modifié de manière à supprimer l'aspect unilatéral qui a suscité beaucoup de critiques. Toutefois, si des amendements de cette nature étaient apportés, nous n'en resterions pas moins dans une situation difficile car beaucoup

[Texte]

opposition, because of the other unilateral character that we all know.

Now, one suggestion has been made: to use the old ways to go to what is new. The old ways were unanimous consent between the provinces. Now, the federal government maintains that this unanimous consent cannot be obtained because of the failure of latest contracts, but another form of unanimity would be possible. If the whole package were approved only in principle by our Parliament and by Westminster, conditional upon a subsequent ratification by the Canadian people requiring a majority within each of the provinces, and considering the Territories and the Yukon as maybe another constituency, then I think we would have another form of unanimity between the populations of the provinces. So, what I am getting at is a referendum of which the present proposals do not talk, but which could be conceived—and I would like to have both your opinions on this—as a way out of the present impasse.

The Chairman: Since the question is directed to both, I will ask Professor Tremblay to reply first.

M. Tremblay: Il est évident, à mon point de vue, que votre proposition constituerait une amélioration incontestable. C'est moins pire que ce qui existe présentement, mais ce ne me semble pas la solution idéale. La solution idéale pour nous a toujours été une réforme globale de la Constitution. The piece meal approach has not been our approach so far. Et nos propositions de réforme constitutionnelle consignées dans le «Livre beige» indiquent très bien que nous voudrions qu'il y ait une conférence fédérale-provinciale extraordinaire qui dure deux mois, trois mois au besoin, mais qu'on en finisse.

A l'occasion de cette conférence fédérale-provinciale, on pourrait s'entendre sur des techniques de vote, sur des règles de procédure, et à notre point de vue la règle de l'unanimité ne devrait pas non plus prévaloir dans le processus de réforme constitutionnelle.

M. Geraets: C'est bien de penser à un idéal; nous y sommes tous en faveur. Malheureusement, nous sommes dans une situation qui est loin d'être idéale et . . . I would like to have, also, Mr. Robertson's opinion on what has been proposed as a compromise. If, in the present situation, we do not have a give and take, both on the part of the federal government and on the part of the provinces, we will not get a satisfactory solution. I think that although it would be difficult for the provincial governments to say: well, you go to our constituency and ask them to approve it, it would still, in a sense, be going over the heads of the provincial government. Still it would give a veto right to the population of each province and I think it is difficult to conceive of provincial governments having very fundamental objections to it.

• 1525

Mr. Robertson: There are two points that strike me, Mr. Chairman. One is that I do not myself find it difficult to conceive of some of the provinces at least having very considerable objection to that route, an objection that would be,

[Traduction]

continueraient de s'opposer à l'aspect unilatéral que nous connaissons.

On a proposé de se servir de l'ancien pour arriver au nouveau. L'ancienne façon de procéder était le consentement unanime des provinces. Or, le gouvernement fédéral maintient que ce consentement unanime ne peut être obtenu, à cause de l'échec des dernières négociations, mais une autre forme d'unanimité reste possible. Si l'ensemble était approuvé, en principe, par notre Parlement et Westminster, à condition de passer à la ratification ultérieure par la population canadienne qui exige une majorité au sein de chaque province, et en considérant les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon comme une autre circonscription, alors je pense que nous aurions une autre forme d'unanimité au sein de la population des provinces. J'entendais par là en somme une forme de référendum dont on ne fait pas mention dans les projets actuels, mais qui pourrait être élaborée, et j'aimerais avoir votre opinion à tous deux sur cette solution éventuelle de l'impasse actuelle.

Le président: Puisque la question s'adresse aux deux témoins, je demande à M. Tremblay de répondre le premier.

M. Tremblay: Personally, I feel that it is quite obvious that your proposal would be a definite improvement. It is an improvement on what currently exists, but I do not think it is the ideal solution. We have always felt that the ideal solution would be a total rewording of the Constitution. Jusqu'à présent, nous n'avons jamais été adeptes d'une approche fragmentaire. And our proposals for Constitutional reform in the Beige Paper indicate clearly that we would be in favour of an extraordinary federal-provincial conference which could last up to two or three months where we could get this thing over with.

In the context of this federal-provincial conference, we could agree on the voting methods, the rules of procedure and we feel that the unanimous consent rule should no longer prevail in the Constitutional reform process.

M. Geraets: It is all very well to look to an ideal, and we are all in favour of that. Unfortunately, we are in a situation that is far from being ideal and . . . J'aimerais également avoir l'opinion de M. Robertson sur le compromis qui a été proposé. Si, dans la situation actuelle, il n'y a aucun échange, tant de la part du gouvernement fédéral que de la part des provinces, nous n'arriverons jamais à une solution satisfaisante. Je pense que même s'il était difficile pour les gouvernements provinciaux de dire au fédéral de s'adresser à leur circonscription et de leur demander leur approbation, il n'y aurait pas moins empiètement sur la compétence des gouvernements provinciaux. Cette formule donnerait un droit de veto à la population de chaque province, et je ne crois pas que les gouvernements provinciaux auraient vraiment de bonnes raisons de s'y opposer.

Mr. Robertson: Deux points me frappent, monsieur le président. Premièrement, je ne vois pas pourquoi certaines provinces ne s'opposeraient pas à cette solution peut-être par intérêt, mais aussi par principe si elles croient vraiment, et j'ai fait

[Text]

possibly based on self-interest, but it might very well be on principle as well. If they really do believe, as I suggested is at least a possibility in one of my questions, that the provincial governments and legislatures are custodians in a sense, in our system and in our practice, of a particular segment of the way things are done in this country: this involves the provinces. I think some of the provincial governments would definitely object to that route.

The other point is that a referendum is not likely to produce unanimity unless one believes that the people in, say, Alberta and British Columbia do not really agree with the positions that are being taken by their governments. I suspect they do. I suspect that you would not get unanimity, and that you would have, as a result of the referenda, a situation where you would have two, three or maybe all four of the western provinces still standing out in opposition. In a sense, the situation would then be, if anything, worse because you would have had a referendum on a national basis that would give flesh and substance to the division within the country. It seems to me it is a very dangerous way of trying to find a remedy to a problem that I suspect is more real than just the stubbornness or self-interest of certain governments. That would be my sense of it.

The Chairman: Thank you. I am not sure whether there is anyone just at this moment who wants to make a comment or a question. I guess there is one there at the back.

Professor Agar Adamson (Acadia University): The question of the provinces and referenda was discussed during the time of the Fulton formula in the early 1960s and the provinces all rejected it as did the federal government because of the Australian experience.

Could I put a question to Mr. Robertson? Considering the fact that the proposal in the package is being considered as a braking mechanism and considering the constitutional amendments proposals which were taken on from the Victoria formula, and supposing you re-elect Mitch Hepburn in Ontario, how do you possibly get around that sort of problem without a referendum procedure?

Mr. Robertson: I think you get around that situation, Mr. Chairman, by the effluxion of time, even Mr. Duplessis was not permanent.

Mr. Lewis: Tell him, resurrection was enough.

Mr. Robertson: There are certain things you simply have to accept as being problems in the federal system. How do the women's movement get around the problem of the ERA amendment in the States? They do not. Apart from waiting and waiting and waiting until they can get what is it? Two more legislatures that they require. It may take time, but you do not necessarily meet Mitch Hepburn by a tie-breaking procedure. In any event proposed Section 42 is not a tie-breaking procedure. Proposed Section 42 is a procedure that does not contemplate a tie at all.

The Chairman: Thank you. Is there any other . . .

Mr. Lewis: Let us have a referendum.

[Translation]

allusion à cette possibilité dans une de mes questions, que les gouvernements provinciaux et les assemblées législatives sont, de notre régime, les défenseurs d'une fraction des rouages de notre pays. A mon avis, certains gouvernements provinciaux s'opposeraient certainement à cette solution.

Deuxièmement, je me demande comment on peut croire obtenir l'unanimité en organisant un référendum à moins d'être convaincu que les gens de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, par exemple, n'approuvent pas la position prise par leur gouvernement. Je crois que c'est plutôt le contraire. Je ne crois pas que l'on obtiendrait l'unanimité et, à l'issue du référendum, deux, trois ou peut-être même les quatre provinces de l'Ouest auraient manifesté leur opposition. En un sens, la situation serait alors pire parce qu'un référendum national aurait permis de concrétiser la division qui règne dans le pays. A mon avis, c'est un moyen très dangereux de trouver une solution à un problème réel, qui ne se limite pas à l'intérêt de certains gouvernements. C'est du moins mon avis.

Le président: Je vous remercie. Quelqu'un désire-t-il faire une observation ou poser une question? Je crois que quelqu'un a levé la main à l'arrière.

M. Agar Adamson (Université Acadia): On a discuté de la question du référendum au moment du débat sur la formule Fulton au début des années 60, formule que les provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont rejetée en raison de l'expérience de l'Australie.

J'aimerais poser une question à M. Robertson. Compte tenu du fait que la proposition est considérée comme un mécanisme permettant de sortir d'une impasse et compte tenu des propositions d'amendement constitutionnel s'inspirant de la formule de Victoria, comment pourrait-on résoudre ce problème sans un référendum en supposant qu'on réélise Mitch Hepburn en Ontario?

M. Robertson: Je crois, monsieur le président, que le temps permet de régler les problèmes de ce genre puisque même M. Duplessis n'était pas éternel.

M. Lewis: Dites-lui qu'une résurrection a suffi.

M. Robertson: Il faut simplement accepter que le régime fédéral présente certains problèmes. Comment le mouvement des femmes contourne-t-il le problème de l'amendement sur l'égalité des droits aux États-Unis? Il ne peut pas le faire. Que peut-on faire de plus qu'attendre? Il faudra peut-être attendre que deux autres assemblées législatives y donnent leur accord. Il faudra peut-être du temps, mais on n'arrive pas nécessairement à régler les problèmes comme Mitch Hepburn, par un mécanisme qui permet de sortir de l'impasse. Quel que soit le cas, l'article 42 proposé n'envisage même pas qu'il y ait impasse.

Le président: Je vous remercie. Quelqu'un d'autre veut-il la parole?

M. Lewis: Organisons un référendum.

[Texte]

The Chairman: I think we have given everyone an opportunity to raise the kind of questions that flowed out of the remarks that were made. Possibly there is not as much disagreement in this group as one might have suspected at the beginning. I do not know whether we are ready to wind things up, Professor Campbell.

• 1530

Mr. Campbell: I think actually we are.

The Chairman: Yes. Maybe I could just make one comment about the discussion and then make just a housekeeping remark. I think the discussion has been useful in the sense that we have been able to reflect a bit upon some of the—if one can put it this way—some of the ramifications of the use of referenda which perhaps are not normally considered, not the least of which, I think is—if one can put it this way—the context in which a referendum might well be utilized. There has not been much introduced here today that would encourage one to believe, as one person had suggested—I think it was Professor Tremblay—that we would achieve a greater sense of unity and some greater sense of purpose out of utilizing the referenda in the ways that are currently envisioned. I want, on your behalf, to thank both panelists for providing candid, incisive remarks with respect to this particular proposal. I think it has been helpful to our over-all understanding of the process.

I have also been given a couple of documents which are in effect the remarks from previous seminars. One of them is a bit painful for me to introduce because it is entitled "Seminar on the New Parliament, New Government, Old Public Service: the changing of the guard". Is this serious? Since the date on it Thursday, October 25, 1979, it may well be serious and there are copies of this at the door for those who are interested. The other one is a more recent seminar on "Press and Parliament: Adversaries or Accomplices" from April of 1980. Both of those are at the door, Michael, and people should feel free to take them and some of us can read and weep.

I guess I will turn things back over to Professor Campbell who may have an announcement or two to make.

Mr. Campbell: Thank you, Mr. Chairman. Just another document which is available to us, and that is the document on the Senate as related to the joint resolution, which is available at the door. Unfortunately we have not scheduled this very well. We have got a huge time-gap here until 6 o'clock when the refreshments are supposed to start. So I am afraid we will have to leave it at that. Perhaps you have some things to do. If not, Eric Spicer will take you over to the Parliamentary Library and provide you with the necessary reading materials to fill the two hours.

One other thing: Michael Kirby wants to make sure that all of you who have attended and paid up but are not members of the Canadian Study of Parliament Group, first, we would encourage you to become members but second, if for some reason you do not want to become a member of the group, please leave us your address at any rate so we can forward the *Proceedings* of this meeting to you as soon as they are available. I am sure that you will find them very helpful. But, apart

[Traduction]

Le président: Je crois que tout le monde a eu l'occasion de poser des questions. Le désaccord n'est peut-être pas aussi grand au sein de ce groupe qu'on aurait pu le croire au début. Peut-être pourrait-on lever la séance, monsieur Campbell.

M. Campbell: Je crois que oui.

Le président: Bon. Si vous me permettez, je ferai une dernière observation sur la discussion et une autre sur les affaires internes. Je crois que notre discussion a été utile en ce qu'elle nous a permis de réfléchir sur—si vous me permettez—certaines des ramifications des référendums qui ne sont pas couramment étudiées et dont la moindre n'est pas à mon avis le contexte dans lequel un référendum peut être utilisé. Peu d'arguments apportés aujourd'hui nous inciteraient à croire comme le disait, je pense M. Tremblay, que nous en arriverions à un plus grand sens de l'unité et de l'utilité en donnant aux référendums les seules applications qui sont habituellement envisagées. En votre nom, je désire remercier les deux spécialistes qui ont bien voulu discuter avec nous de cette proposition pour la pertinence de leurs propos. Je crois que leur participation nous a aidés à mieux comprendre tout le processus.

On m'a également remis des documents qui proviennent, de fait, d'autres colloques. Il en est un que je trouve difficile à présenter, car son titre «Colloque sur un nouveau Parlement, un nouveau gouvernement, une vieille Fonction publique: la relève de la garde», me porte à me demander s'il est sérieux? Comme il est daté du jeudi 25 octobre 1979, il l'est sans doute. Vous en trouverez des exemplaires à la porte. L'autre document a été publié, suite à un colloque tenu en avril 1980, sur «La Presse et le Parlement: adversaires ou complices». Ces deux documents se trouvent à la porte, Michael, et n'hésitez pas à vous servir, et peut-être à pleurer.

Je crois que je vais céder la parole à M. Campbell qui a une ou deux annonces à faire.

M. Campbell: Merci, monsieur le président. Un autre texte est offert à la porte: c'est le document du Sénat portant sur la résolution commune. Malheureusement, notre horaire n'avait pas prévu cette situation. Nous sommes encore loin de 18 heures où l'on nous servira à boire. J'ai bien peur que nous devions nous quitter ainsi. Vous avez peut-être autre chose à faire. Si vous êtes libre, Eric Spicer vous conduira à la Bibliothèque du Parlement où vous pourrez vous occuper pendant ces deux heures.

Encore une chose, M. Michael Kirby voudrait que tous ceux qui ont participé au colloque et qui ne sont pas membres du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires soient invités à le devenir; de deuxièmement, si, pour une raison ou pour une autre, vous préférez ne pas en faire partie, je vous prie de laisser quand même votre adresse afin de recevoir les délibérations du colloque dès qu'elles seront prêtes. Je suis convaincu que vous les trouverez très intéressantes. Enfin, j'aimerais

[Text]

from that I would like to thank all of you for coming. I would like to thank the panelists in particular for their contributions throughout this morning and this afternoon and I look very much forward to seeing you this evening at dinner where Mr. Romanow will give the speech.

EVENING SITTING

• 1900

The Chairman (Mr. Colin Campbell, Chairman, Canadian Study of Parliament Group): It is a pleasure to introduce the man who will introduce Mr. Romanow to us, and that is John Reid, a long-standing member of this group. Of course, you have to remember that we have only been in operation for three years. But notwithstanding that, I think that he probably has had the most enduring attachment to the group of any M.P., and I am always grateful for his involvement.

As you probably all know, he is a former Minister for Federal-Provincial Relations, and I am told that he stays away from tax policy. I do not know exactly what the significance of that is, but there is an anecdote buried somewhere in the corridors of the House of Commons relating to that, that Mr. Michael Kirby might be able to enlighten you on. But without further ado, let me introduce you to the Honourable John Reid.

Hon. John Reid: Mr. Chairman, ladies and gentlemen. I found when I was asked to introduce Mr. Roy Romanow that that would be a great pleasure for me. I want to tell you of my first meeting with him after I had become Minister for Federal Provincial Relations. It was a very pleasant meeting, we had a very good time. I returned to Ottawa and about two weeks later I received a big package; it landed on my desk, and it was marked to the Honourable John Reid from the Honourable Roy Romanow. I wondered what was in it, so I opened it up and the first thing that I pulled out was a jar of No. 1 Northern wheat. The second thing that I got was a red bandana, which I thought was very appropriate, and the third thing I got was a hat—a "POOL" hat, and I thought that was very nice. I sent him a thank-you letter.

The next time I went to Saskatchewan, I brought my bandana and my hat with me. When I went around I wore my hat, and I received a tremendously warm reception everywhere I went. I could not figure out why, you know, because here I was, a minister of the Crown—a Liberal minister of the Crown, and I was out West. Of course, as you know, that has not been exactly fertile ground for us. It was only afterwards when I met a fellow in an appropriate place, that I said, "Gee, I cannot understand the warm reception I am receiving". He said, "It is your hat." I said, "My hat? It is a red hat, that stands for Liberal, it is a pool—the Saskatchewan Wheat Pool." He said: "Oh, no, that is not a wheat-pool hat, that "pool" stands for," pee on Otto Lang". They think you are one of them." Alas, out of loyalty, I had to stop wearing the hat when I was out in Saskatchewan.

[Translation]

remercier les participants au colloque, notamment les spécialistes, pour la contribution qu'ils ont apportée aux discussions de ce matin et de cet après-midi. J'espère vous revoir ce soir au banquet où M. Romanow prononcera une allocution.

SÉANCE DU SOIR

Le président (M. Colin Campbell, président du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires): Je suis heureux de vous présenter celui qui nous présentera M. Romanow et qui est un membre de longue date de notre groupe, M. John Reid. Bien sûr, il ne faut pas oublier que notre association ne remonte qu'à trois ans, mais je pense que M. Reid a probablement fait preuve d'un intérêt plus soutenu que tout autre député à l'égard du groupe et je lui suis toujours reconnaissant de sa contribution.

Comme vous le savez sans doute, il a déjà été ministre des relations fédérales-provinciales et on me dit qu'il se tient à l'écart des questions de politique fiscale. Je ne sais pas exactement ce que cela signifie, mais il existe à ce sujet une anecdote qui a circulé dans les couloirs de la Chambre des communes et sur laquelle M. Michael Kirby pourrait peut-être vous fournir des éclaircissements. Mais sans plus attendre, voici l'honorable John Reid.

L'honorable John Reid: Monsieur le président, mesdames et messieurs. Lorsqu'on m'a demandé de présenter M. Roy Romanow, j'ai éprouvé un grand plaisir. Je veux vous faire part de ma première rencontre avec lui après ma nomination au poste de ministre des Relations fédérales-provinciales; notre rencontre fut fort agréable et nous nous sommes bien amusés. Environ deux semaines après mon retour à Ottawa, on déposait sur mon bureau un gros colis adressé à l'honorable John Reid et expédié par l'honorable Roy Romanow. Je me demandais bien ce qu'il contenait, je m'empressai de l'ouvrir pour en retirer un pot de blé du Nord n° 1. Ensuite, j'ai trouvé un foulard rouge qui m'a semblé tout à fait approprié puis, une casquette où était inscrit le mot «pool» et j'ai pensé que c'était très gentil. Je lui ai écrit pour l'en remercier.

Lorsque je suis ensuite allé en Saskatchewan, j'ai apporté mon foulard et ma casquette. Je suis sorti avec mon chapeau sur la tête et j'ai reçu, partout où je suis allé, un accueil formidable. Je n'arrivais pas à m'expliquer pourquoi: après tout, j'étais un ministre du gouvernement fédéral—un ministre libéral du Cabinet—and j'étais dans l'Ouest, qui n'avait pas été, comme vous le savez, un terrain fertile pour nous . . . C'est plus tard seulement que, me trouvant en compagnie et en lieu approprié, je pus m'exclamer . . . «Je ne comprends pas les raisons de l'accueil chaleureux que je reçois». On me répondit: «C'est votre chapeau».—«Comment, mon chapeau? Il est rouge, qui est la couleur du parti libéral, et il porte les lettres «pool», le «pool» du blé de la Saskatchewan».—«Oh! non», s'exclama mon interlocuteur, «votre chapeau n'a rien à voir avec le pool du blé; les lettres «pool» sont des abréviations pour «Pee on Otto Lang»! (Merde à Otto Lang) Les gens pensent que vous êtes des leurs». Hélas, à partir de ce moment, j'ai dû

[Texte]

That was the first practical joke that Roy played on me and that is why I thought I had an opportunity to pay him back when I accepted this invitation to introduce him.

I recall some of the occasions where we dealt with one another. He became Co-Chairman of the continuing committee of ministers on the constitution, which was the group that was established by the premiers and the Prime Minister to carry out at the ministerial level the basic negotiations that went on. The practice was that the Co-Chairman would be one of the federal ministers—usually the Minister of Justice, and the Co-Chairman on the provincial side would rotate on a yearly basis. Unfortunately, for some who thought that they were quite capable, when the co-chairmanship on the provincial side came to Roy Romanow, it never went away. When it came time for him to be changed, and somebody else to take over, there was a great appeal that went up and the Attorney General of Saskatchewan was confirmed continually in his position. He now has a longer tenure as co-chairman of the continuing committee of ministers on the constitution than anybody else, which is a rather unusual circumstance for a provincial attorney general. However, I think it gives you an indication of the high regard in which he is held by his colleagues across the country.

• 1905

Our guest speaker, the hon. Roy Romanow, has had a distinguished career in provincial politics in Saskatchewan. He was elected for the first time in 1967. I might say that that was the first year that my brother, Patrick, was elected to the Ontario legislature, so he comes from a very distinguished class. He was appointed to Premier Blakeney's cabinet in 1971, which was a very quick move.

He is the son of a Ukrainian immigrant who came to Canada in the 1920s and he is a product of the prairies. He knows from his own life, from his own experience with life on the prairies and politics on the prairies, and as a result of his experience as co-chairman of the continuing committee, what life across Canada is all about. He is especially aware that Canada is not simply composed of a great swath of English-speaking or French-speaking Canadians but has what we call in the West the third force, the very powerful and articulate group of people who belong to neither of the major cultural groups.

Like all of us, he has his quirks. One of the quirks, I think, is understandable. When I left home to come here my wife said: "Gee, I certainly wish I could come with you tonight." I said: "Well, it is too bad you cannot come. Why do you want to come?" She said: "Well, this Roy Romanow is the best looking politician in Canada and I really want to shake his hand." And it is true, because I recall when I first met him. We were in a fairly substantial meeting, and when we were coming back after, one of the ladies, part of the Canadian delegation, said: "You know, Mr. Reid, that Mr. Romanow is really something. But", she said, "you are all right too, you know." As a result of that, Mr. Romanow has become extraor-

[Traduction]

m'abstenir, par loyauté, de porter mon chapeau en Saskatchewan.

C'est le premier tour que Roy m'a joué et j'ai pensé avoir l'occasion de prendre ma revanche en acceptant de vous le présenter.

Je me souviens de certaines des circonstances où nous nous sommes retrouvés. Il est devenu co-président du Comité permanent des ministres sur la Constitution, le groupe qui a été créé par les premiers ministres fédéral et provinciaux pour mener à bonne fin les négociations déjà amorcées. La coutume voulait qu'un des coprésidents soit un ministre fédéral—habuellement, le ministre de la Justice—and l'autre, un ministre provincial choisi à tour de rôle sur une base annuelle. Malheureusement pour certains qui croyaient avoir la compétence nécessaire pour occuper le poste, après que Roy Romanow fut devenu co-président provincial, il l'est resté. Lorsque son mandat s'est terminé et que quelqu'un d'autre aurait dû le remplacer, suite aux pressions exercées, le procureur général de la Saskatchewan a été maintenu dans ses fonctions. Il exerce maintenant les fonctions de co-président du Comité permanent des ministres sur la Constitution depuis plus longtemps que personne d'autre, ce qui est exceptionnel dans le cas d'un procureur général provincial. Cependant, je pense que cela vous donne une idée de la haute estime qu'il inspire à ses collègues dans tout le Canada.

Notre orateur invité, l'hon. Roy Romanow, s'est distingué sur la scène politique en Saskatchewan. Il a été élu pour la première fois en 1967. La même année, mon frère Patrick était aussi élu pour la première fois à l'Assemblée législative de l'Ontario; il fait donc partie d'une classe fort distinguée. En 1971, le premier ministre Blakeney l'appelait à faire partie de son Cabinet. Il a rapidement gravi les échelons.

M. Romanow est le fils d'un immigrant ukrainien, venu au Canada au cours des années 20 et c'est un enfant des Prairies. Il a appris à ses propres dépens, par son expérience de la vie et de la politique dans les Prairies, sans oublier ses fonctions de co-président du Comité permanent, ce que cela signifie de vivre au Canada. Il est particulièrement au courant du fait que le Canada n'est pas seulement composé d'épaisses couches de population francophone ou anglophone, mais de ce qui s'appelle, dans l'Ouest, la troisième force, le groupe puissant et éloquent de gens qui n'appartiennent à aucun des deux principaux groupes culturels.

Comme chacun de nous, il a ses petites manies. L'une d'entre elles est, je pense, facile à comprendre. Quand je suis parti de chez moi pour venir ici ce soir, ma femme m'a dit combien elle regrettait de ne pas pouvoir m'accompagner. Je lui ai demandé pourquoi et elle a répondu: «Ce Roy Romanow est le plus beau de tous les politiciens au Canada et je voudrais bien lui serrer la main». Et c'est vrai. Je me souviens de ce qui s'est passé lors de notre première rencontre. C'était une réunion où il y avait foule. Après la réunion, une dame faisant partie de la délégation canadienne m'a dit: «Vous savez, monsieur Reid, que M. Romanow est vraiment très bien». Puis elle s'est empressée d'ajouter: «Mais vous n'êtes pas mal non plus,

[Text]

dinarily reluctant to let us know what his true age is. Thinking back on the events of 1968, when Mr. Trudeau became leader of the Liberal Party, it may well be that Mr. Romanow is planning a similar kind of peekaboo in terms of his age. But I put it to you that he is a young fellow about my age, and I am not going to tell you what mine is either.

Mr. Romanow has been in politics now for some 13 years. That is a long time to be in government. He has had an obvious success in his co-chairmanship of the constitutional discussions, and it has been suggested, in the newspapers at any event, that the federal scene in some way may be beckoning to him. That is a decision that he himself has to make. I might say, though, that the federal scene and certain federal appointments, as I discovered, carry no real assurances of continued employment. But I do not have to point that out to a politician of such long standing.

So, ladies and gentlemen, we have before us today a politician of considerable longevity; a man who has held an important post in his own province; a man who has held an important post in the very delicate and dangerous constitutional discussions that have gone on for some time; and a man who, I think you will find, is a Canadian Saskatchewanite first, a regionalist second, and a man of the people above all. Mr. Roy Romanow.

Hon. Roy Romanow (Attorney General of Saskatchewan):
Mr. Chairman, distinguished ladies and gentlemen, my first words I think must be words of thanks to Mr. Reid for that marvellous introduction, and to say that I agree with almost everything he said. In politics you travel around a lot and get introduced a lot, as you know, and each introduction is a little bit different from the others!

Our chairman started off his proceedings this evening by saying that we have had a good evening so far. I am reminded of the time, John, that I was introduced at a Saskatchewan Wheat Pool meeting just outside of Regina. The chairman was a crusty, old-time farmer who had seen guys like me come and go a dime a dozen—and this is a true story. We had a very elaborate turkey supper that the ladies had contributed. We had some entertainment. There was a guy playing on the old-time country fiddle. The Chairman got up and said: "Well now, folks, we have had some good food thanks to the Lumsden Pool ladies. The ladies who did the cooking are the best cooks around these parts; we have had some good entertainment, thanks to you, Charlie, on the old-time country fiddle, and when you start fiddling, you are the best fiddler in the area. We have had music and good food. Now that all the good things are over, here is our guest speaker, Roy Romanow".

[Translation]

vous savez. Cela fait que M. Romanow est devenu très peu enclin à révéler son âge réel. Si l'on se rappelle les événements de 1968 et la nomination de M. Trudeau à la tête du parti libéral, cela donne à réfléchir: M. Romanow ne serait-il pas en train de se préparer à jouer à cache-cache, lui aussi, au sujet de son âge? Mais croyez-moi, ce jeune homme et moi sommes à peu près du même âge et je n'en dirai pas davantage!

M. Romanow est dans la vie publique depuis environ 13 ans. C'est une longue période au sein d'un gouvernement. Il a fait une réussite évidente de sa co-présidence des discussions constitutionnelles et on a prétendu, au moins dans les média, qu'on lui faisait signe de la scène fédérale. C'est une décision qu'il doit prendre lui-même. Je puis dire, toutefois, que la politique et certaines nominations fédérales ne comportent, comme je me suis rendu compte, aucune assurance réelle d'emploi permanent. Mais il est superflu de souligner ce fait à un homme politique d'expérience.

Mesdames et messieurs, nous accueillons donc aujourd'hui un homme politique qui a déjà fait ses preuves, un homme qui a occupé et occupe encore un poste important dans sa propre province, un homme qui a exercé des fonctions importantes au cours des discussions constitutionnelles très sérieuses et délicates, qui ont eu lieu depuis un certain temps et un homme qui, vous en conviendrez je pense, est d'abord un Canadien de la Saskatchewan, ensuite un régionaliste et, par-dessous tout, un homme du peuple: M. Roy Romanow.

L'hon. Roy Romanow (procureur général de la Saskatchewan): Monsieur le président, mesdames et messieurs, j'aime-rais tout d'abord remercier M. Reid de m'avoir si aimablement présenté et j'ajoute que je suis d'accord avec presque tout ce qu'il a dit. Dans la vie politique, on voyage beaucoup et, comme vous le savez, on a souvent l'occasion d'être présenté. C'est chaque fois un peu différent.

Notre président a commencé la séance ce soir en déclarant que, jusqu'ici, tout s'était bien passé. Je me suis rappelé une occasion où l'on m'avait présenté à une réunion du syndicat du blé en Saskatchewan, près de Regina. Le président était un cultivateur, un homme un peu bourru de «l'ancien temps», qui en avait vu bien d'autres avant moi, et ce fait est vérifiable. On nous a servi un excellent dîner à la dinde, suivi d'airs folkloriques exécutés par un violoneux. Le président s'est levé et il a dit: «Mes amis, les représentantes du Lumsden Pool nous ont bien nourris. Les dames qui ont préparé la nourriture sont les meilleures cuisinières de la région; nous avons eu une bonne soirée grâce à vous Charlie le violoneux, car lorsque vous commencez à jouer du violon vous êtes le meilleur de la région. Nous avons eu de la musique et de la bonne nourriture. Maintenant que toutes les bonnes choses sont terminées, voici le conférencier invité, Roy Romanow».

• 1910

I am tempted to say that the evening has been good so far. I cannot quite say that the red bandana coming from our government has any particular significance to John Reid, nor can I say that the "pool" has any particular significance to

Je suis tenté de dire que la soirée a été agréable jusqu'à présent. Je ne peux pas vraiment dire que le foulard rouge de notre gouvernement a une importance particulière pour M. John Reid, ni que le «pool» a une importance particulière pour

[Texte]

John, but I am glad he did remember the small little gifts that were mailed to him at the time of our first CCMC encounter.

I want to also express to you my thanks for the invitation this evening, to be in the company of such very distinguished people who show a concern about the Parliamentary process in Canada and, as it so happens on this occasion, about the very important difficulties and problems concerning the Constitution of the country. People like David Lewis and Gordon Fairweather, John Reid and David MacDonald and others that I possibly have missed. Gordon Robertson of course, with whom I have worked at another level at the constitutional talks the first time in 1978-79. I was very honoured to receive the invitation tonight, and I regret that my schedule did not permit me to be here earlier to hear the thoughts of your distinguished panelists and those of you who participated in the debate and the discussions.

Initially it had been my understanding that Mr. Michael Kirby, the Michael Kirby that I know better than the present Michael Kirby, would be here tonight. You all, of course, know the other Michael Kirby, of the now famous or perhaps infamous circle with respect to the famous quotation from Machiavelli—I thought it was going to be that Michael Kirby who was going to be here, so I boned up all week on other Machiavelli quotes. However, I now learn, having walked into the hall today, that in fact there is this other Michael Kirby, with us this evening. At least now that helps to explain to me how the Michael Kirby I know seems to be doing so many things to so many people at the same time. I am tempted to ask: Would the real Michael Kirby please stand?

This business of the constitution has now been occupying the attention of Canadians for some several years, particularly some several months in the last little while, and it has produced if nothing else a rather distinctive vocabulary for us. I had the honour to address a meeting of North American tax executives in Vancouver about two months ago and I found myself in the middle of the address thinking to myself how strange it was to have this new vocabulary with distinctively Canadian terms with the North American tax executives, 90 per cent of whom were American. I was talking to the Americans about patriation and CCMC and co-chairmen and so on.

While I was in Vancouver, I also found out there was a very interesting side-effect of all this constitutional talk. Apparently they have there a special school for very gifted children, an international school, and some of the children were asked to write an essay about the elephant. The little Israeli girl selected as her topic, "The Elephant and the Jewish Question". The American boy wrote his essay and titled it: "How to Breed a Bigger and Better Elephant for Fun and Profit". The Canadian student entitled his paper, "The Elephant: Is It a Federal or a Provincial Responsibility?"

At the risk of trying once more to define that elephant and, perhaps not to get into those old elephant jokes, I am going to speak to you tonight a little about the constitution, but my main purpose this evening is not to talk about, at any length,

[Traduction]

John, mais je suis heureux qu'il se soit souvenu des petits cadeaux que je lui ai envoyés après notre première rencontre au sein du CPMC.

J'aimerais également vous remercier de m'avoir invité ce soir, à être en compagnie de personnes aussi distinguées qui manifestent une certaine inquiétude au sujet de la procédure parlementaire au Canada et, comme c'est le cas aujourd'hui, concernant des difficultés et des problèmes constitutionnels très importants; des personnes comme MM. David Lewis et Gordon Fairweather, John Reid et David MacDonald et d'autres que j'ai peut-être oubliés, Gordon Robertson évidemment, avec qui j'ai travaillé à un autre palier des discussions constitutionnelles pour la première fois en 1978-1979. J'ai été très heureux de recevoir cette invitation ce soir, et je regrette que mon programme ne m'ait pas permis d'être ici plus tôt pour entendre les opinions de vos invités distingués et ceux d'entre vous qui ont participé au débat.

Au début, j'avais compris que M. Michael Kirby, le Michael Kirby que je connais mieux que le présent Michael Kirby serait ici ce soir. Evidemment vous connaissez tous l'autre Michael Kirby qui fait maintenant partie du fameux, ou peut-être infâme cercle, qui se rapporte à la fameuse citation de Machiavel—je croyais qu'il s'agissait de ce Michael Kirby qui serait ici et, la semaine dernière, j'ai passé mon temps à chercher d'autres citations de Machiavel. Toutefois, j'apprends aujourd'hui, en entrant dans la salle, qu'il y a cet autre Michael Kirby, qui est avec nous ce soir. Au moins, cela m'aide à comprendre comment le Michael Kirby que je connais semble pouvoir faire autant de choses à autant de gens, en même temps. J'aurais envie de demander: le vrai Michael Kirby pourrait-il se lever, s'il vous plaît?

Le problème constitutionnel occupe l'attention des Canadiens depuis déjà plusieurs années, particulièrement ces derniers mois, et a produit, au moins, un vocabulaire particulier pour nous. J'ai eu l'honneur de prendre la parole lors d'une rencontre des *North American Tax Executives* à Vancouver, il y a environ deux mois, et tout à coup, au milieu de mon discours, je me suis mis à penser à quel point il était étrange de se servir de ce nouveau vocabulaire, des termes typiquement canadiens, avec les représentants du *North American Tax Executives* dont 90% des membres étaient américains. Je parlais aux Américains du rapatriement et du CPMC et des co-présidents et ainsi de suite.

Pendant que j'étais à Vancouver, j'ai également découvert que cette histoire constitutionnelle avait des répercussions très intéressantes. Ils ont là-bas une école spéciale pour les enfants doués, une école internationale, où l'on a demandé à certains des enfants de préparer une dissertation sur les éléphants. La petite Israélienne a choisi comme sujet: «L'éléphant et la question juive». Le petit Américain a choisi «Comment avoir un plus gros éléphant pour le plaisir et l'argent». L'étudiant canadien a choisi «L'éléphant: responsabilité fédérale ou provinciale»?

Au risque d'essayer de définir encore une fois cet éléphant et, éviter peut-être de dire des blagues sur les éléphants, je vais vous parler ce soir un tout petit peu de la Constitution, mais la principale raison de ma présence ici ce soir n'est pas de

[Text]

that is for sure, Saskatchewan's position on the resolution that is currently being debated. Rather, I think that is a fairly well known position especially if you heard or saw premier Blakeney during the course of the presentation to the joint parliamentary committee.

We, as you know, are firmly opposed, in the province of Saskatchewan, to the method chosen by the federal government to proceed with respect to the constitution. In our judgment unilateral action is not the Canadian way. It flies in the face of traditions of our country of compromise, consensus and accommodation, and arriving at those through negotiations.

• 1915

We are also dissatisfied with the resolution, both for what it contains and for what it does not contain. For example, we would prefer not to have an entrenched charter of rights in the constitution. I am sure you have heard all these arguments today and even before, but we believe that it would mean a massive shift of power from Parliament, from the legislatures and the elected people to the appointed people—the courts. And no matter how able or how dedicated or sincere those appointed people are, in our view, they are no better able to make that fine judgment call on rights than elected politicians, although I must confess that other good arguments for entrenchment need also to be very carefully considered.

In Saskatchewan, we also think that the provision for deciding upon an amending formula by referendum is much too one-sided to be fair, at least as currently proposed. I want to point out that during my two terms as co-chairman of the CCMC, never once was such a referendum proposal ever raised for discussions—at least not to my recollection, and I stand to be corrected on that if someone disputes it in course of question period.

Finally, we believe that the resolution should be improved by strengthening the equalization provision, expanding the resources section, strengthening and putting in a specific provision relating to native rights, strengthening and putting in a specific provision relating to the multicultural aspects of the country and some of the particular aspirations of western Canada. Without these changes, the Province of Saskatchewan simply will not begin to consider supporting the present resolution which is the subject of the debate of the committee, and will be forced to take a position of opposition, legally and politically, against the resolution. So very much these issues are on our minds and very much how the resolution is dealt with will be of increasing importance. Mr. Chairman, as I said, there is the speech that I was not going to deliver, Saskatchewan's position, but I could not miss the opportunity in Ottawa to at least reiterate in very capulated form our position.

Tonight I want to talk about another aspect of your deliberations today. I would like to try to add to your discussions at this seminar by taking the opportunity to outline from a very personal perspective my concerns about the process of constitutional renewal in Canada. In particular, I want to give you

[Translation]

discuter pendant longtemps de la position de la Saskatchewan face au projet de résolution dont on parle actuellement. Je crois plutôt que cette position est assez connue, particulièrement si vous avez entendu ou vu le premier ministre provincial, M. Blakeney, lors de sa comparution devant le Comité mixte.

Comme vous le savez, la province de la Saskatchewan s'oppose fermement à la méthode de rapatriement de la Constitution choisie par le gouvernement fédéral. A notre avis, l'action unilatérale n'est pas conforme à la tradition canadienne de compromis et d'entente par voie de négociation.

La résolution ne nous satisfait pas non plus, tant par ce qu'elle contient que par ce qu'on n'y trouve pas. Par exemple, nous préférions que la Charte des droits ne soit pas enchaînée dans la constitution. Ces arguments ne vous sont certainement pas nouveaux, mais à notre avis, une telle mesure entraînerait une redistribution des nombreux pouvoirs du Parlement, des assemblées législatives et des élus au profit de personnes nommées, à savoir les tribunaux. Peu importe leur niveau de compétence, leur dévouement ou leur sincérité, les juges ne peuvent prendre de décisions plus éclairées que les élus. Je reconnaissais néanmoins la valeur de certains autres arguments en faveur de l'enchaînement de la charte.

En Saskatchewan, nous croyons également que la disposition référendaire concernant l'adoption d'une formule d'amendement est beaucoup trop partielle pour être juste, du moins dans son libellé actuel. J'aimerais rappeler que pendant mes deux mandats comme co-président du Comité permanent des ministres sur la Constitution, nous ne nous sommes jamais entretenus de ce projet de référendum, du moins autant que je m'en souviens; on pourra toujours me corriger pendant la période de questions, si je fais erreur.

Enfin, nous croyons qu'il y aurait lieu d'améliorer la disposition relative à la péréquation, étendre la portée de l'article concernant les ressources, renforcer la disposition régissant les droits des autochtones, tenir davantage compte des aspects multiculturels du Canada et de certaines des inspirations de l'Ouest canadien. Sans ces modifications, la Saskatchewan ne pourra songer à appuyer la présente résolution, actuellement débattue par le comité, et sera contrainte de s'opposer à ce projet, tant par les voies juridique que politique. Ces questions sont pour nous d'une importance majeure; aussi, nous nous intéresserons de plus en plus à l'aspect que prendra la résolution. Monsieur le président, comme je l'ai dit, je n'avais pas l'intention de discourir sur le point de vue de la Saskatchewan, mais je ne voudrais tout de même pas quitter Ottawa sans réitérer, ne serait-ce que sommairement, notre point de vue.

Ce soir, j'aimerais aborder un autre aspect de vos délibérations d'aujourd'hui. J'aimerais ajouter à vos discussions mon propre point de vue au sujet du renouvellement constitutionnel au Canada. En qualité d'ancien co-président du Comité permanent des ministres sur la Constitution, j'aimerais vous pré-

[Texte]

some very personal thoughts, perhaps one might say confessions if you will as an ex-co-chairman of the continuing committee of ministers on the constitution and the process as I see it.

As Mr. Serge Joyal, or Senator Harry Hays, or the hon. John Reid will know, being a co-chairman has its own unique joys and tribulations. I was privileged to serve as co-chairman of the CCMC not only all during last summer 1980, but—a very little known fact—also during the time from 1978 to 1979 with the hon. John Reid and Marc Lalonde. I believe that, through accident more than by design, that experience has given me a rather unique opportunity not open to many politicians to observe the process and some of the issues which are now occupying Canadians so much. I have had an opportunity to compare those thoughts and in some ways have compared the dynamics or the personalities that were involved in the two deliberations.

And in my judgment the approaches by the governments involved—and in particular here the federal government—certainly varied widely from CCMC March 1, if I can put it that way, and the CCMC just concluded now leading up to this parliamentary debate. The first series was handled in a very positive, constructive, manner with a lot of give and take in negotiations, the second—and I am getting this impression the longer I am looking back at the 1980 series in retrospect—I think was exactly the reverse.

Frankly, I must confess that I am puzzled. After what I have been through and what I have seen in the last two and a half years of various committees now culminating with this parliamentary committee, I am puzzled exactly by some of the reasons, some of the activities, that have taken place. I am puzzled, if you will, by the almost Jekyll-and-Hyde approaches, and I do not mean to be partisan in any personal sense, but this is the way I see it—the Jekyll-and-Hyde approaches of the federal government to those two different series of talks.

• 1920

Let me take you back first to the spring of 1978, when this phase of constitutional renewal really started to get under way. You will recall in 1978 the federal government introduced a bill known as Bill C-60, which was a major first initiative in constitutional reform. In response, the ten premiers got together in Regina in August of 1978 and asked the federal government to consider the question of yet even a broader constitutional change, specifically one which touched on the division of powers, as opposed to limiting itself to the institutions of government, which is essentially what Bill C-60 endeavoured to do.

We came to the First Ministers' Conference in November of 1978, after that Premiers' conference in Regina, and at that conference the Prime Minister set the tone, in my judgment, in a very positive way, by saying—I think this is an exact quote:

[Traduction]

senter certains points de vue très personnels, des confessions dirait-on et vous entretenir aussi de ma conception du rapatriement de la Constitution.

Comme le savent M. Serge Joyal, le sénateur Harry Hays ou l'honorable John Reid, le fait d'être co-président comporte ses propres joies et tribulations. J'ai eu le privilège d'être le co-président du Comité permanent des ministres sur la Constitution non seulement pendant l'été 1980, mais ce que bien peu de gens savent, de 1978 à 1979 avec les honorables John Reid et Marc Lalonde. Cette expérience m'a fourni, accidentellement plutôt qu'intentionnellement, l'occasion unique, que peu d'hommes politiques ont, d'être témoin du processus de rapatriement et d'étudier certaines des questions qui intéressent tellement les Canadiens à l'heure actuelle. J'ai pu comparer des points de vue et, dans une certaine mesure, l'évolution de ces deux rencontres et les personnalités qui y participaient.

A mon avis, la ligne de conduite adoptée par les gouvernements intéressés, et en particulier le gouvernement fédéral, était certes très différente de celle du Comité des ministres dont la fin des délibérations vient tout juste de donner lieu à ce débat parlementaire. Les premières discussions ont été menées de façon très constructive et les négociations ont été ponctuées de nombreux compromis. En ce qui a trait à la seconde phase des délibérations, ce fut tout le contraire; plus je me rappelle les rencontres de 1980, plus cette impression est ancrée dans mon esprit.

Honnêtement, j'avoue que je suis déconcerté. Après ce dont j'ai été témoin depuis 2½ ans au sein des divers comités, dont les travaux sont maintenant repris par le comité parlementaire, certains des motifs avancés et des activités qui ont eu lieu m'intriguent. En fait, je demeure perplexe devant l'attitude double (et je me défends bien d'être partisan de quelque façon que ce soit) adoptée par le gouvernement fédéral lors de ces deux séries de négociations.

Permettez-moi de revenir au printemps de 1978, lorsque cette phase de renouvellement de la constitution a véritablement démarré. Vous vous rappellerez qu'en 1978, le gouvernement fédéral a introduit un projet de loi, le Bill C-60, qui était la première initiative importante de réforme constitutionnelle. En réponse, les dix premiers ministres se sont réunis à Regina en août 1978 et ont demandé au gouvernement fédéral d'envisager la possibilité de modifier encore davantage la constitution, notamment le partage des pouvoirs, plutôt que de se limiter aux institutions du gouvernement, ce qui était en gros l'objectif visé par le Bill C-60.

Nous sommes venus à la Conférence des premiers ministres en novembre 1978, après la Conférence de Regina, et à cette conférence le Premier ministre a lancé le débat, à mon avis de façon très constructive, en disant, je crois que je peux le citer correctement:

[Text]

We could try to reach agreement in principle at this conference on a number of high-priority changes in the distribution of powers.

Note those words—agreement on high-priority changes in the distribution of powers—or, if you will, the division of authority which exists in Canada in a federal system between the federal government and the provincial governments. I think, and thought, and still do, that was a dramatic and positive announcement.

So the CCMC Mach I set about the task of working on 14 or so items on our agenda given to us by the Prime Minister, the agenda for change for all Canadians. Within a few months, by February of 1979 in fact, in my judgment we had made substantial progress on almost all these items—if you would dispute that, at least on many of these 14 items—coming up with—and here is this new Canadian term—the best-efforts drafts on items which varied from resources to the declaratory power to communications, Supreme Court, off-shore resources; and even as we were talking around the dinner table tonight, some form of an amending formula. These items where we came to a near-agreement, if accepted, would have marked a significant step in the redefinition, as I say again, of the division of powers. And what was truly remarkable was the approach taken by the federal government then, in that period, because in my view it was taking and making a deliberate effort to establish a new balance and a new Canada through that time-honoured principle which has kept Canada and Canadian together, of negotiation, co-operation, conciliation, searching for the consensus, an approach based on a search for that new equilibrium. And I believed at that time, as it does not surprise you I believe today, that was the correct approach. And the process ending in February of 1979 was a positive one with good success.

Time will not permit me, it gets too technical to go into the details, but if I just pin-point one—the best—efforts draft on resources. There the federal government was prepared to agree that the provinces should have access to indirect taxation, should have access to the field of interprovincial trade and commerce, should have access to international trade, and that with interprovincial trade and commerce there would be a qualifying feature on the power of the federal government to intervene only if there were a compelling national interest. There were other sections as well. As I say, time will not permit; it gets too technical. In my view, in those short two to three months—a positive attitude and very close agreement in some areas.

Now I must contrast that with what I have just finished completing, or at least it seems as if I have just finished completing—CCMC Mach II, in the summer of 1980. Here I was again acting as the perpetual co-chairman, it seems, co-chairman this time around. Actually, John Reid says I have been co-chairman for the longest period of any and I have

[Translation]

Nous pouvons essayer d'aboutir à un accord de principe à cette conférence sur un certain nombre de modifications hautement prioritaires dans la répartition des pouvoirs.

Il convient de souligner les mots—«accord sur des modifications hautement prioritaires dans la répartition des pouvoirs»—ou, si vous voulez, le partage des pouvoirs tel qu'il existe au Canada en régime fédéral, entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Je crois, et je croyais à l'époque, comme je le crois encore maintenant qu'il s'agissait d'une déclaration favorable et spectaculaire.

Ainsi, le CPMC Mach I établissait le calendrier des travaux qui comportait 14 questions ou quelque chose qui nous avaient été confiées par le Premier ministre, le calendrier des changements à apporter pour tous les Canadiens. Quelques mois après, vers février 1979 en fait, à mon avis, nous avions enregistré des progrès importants sur tous ces points—si vous n'êtes pas d'accord, au moins sur la plupart de ces questions nous étions parvenus à élaborer des projets de modification sur des questions qui allaient des ressources au pouvoir déclaratoire, aux communications, à la Cour Suprême, aux ressources au large des côtes et même, comme nous en parlions ce soir à table, sur une certaine formule d'amendement. Ces questions, au sujet desquelles nous sommes presque parvenus à un accord, si elles avaient été acceptées, auraient permis de faire un grand pas dans la redéfinition de la division des pouvoirs. Ce qui est tout à fait remarquable, c'est la méthode utilisée par le gouvernement fédéral pendant cette période car, à mon avis, le gouvernement fédéral faisait un effort délibéré pour trouver un nouvel équilibre et créer un nouveau Canada en appliquant un principe si souvent mis à l'honneur et qui a joué un si grand rôle pour préserver l'unité du Canada et des Canadiens, un principe de négociation, de coopération, de recherche d'un consensus, une méthode fondée sur la recherche de ce nouvel équilibre. Et j'ai cru à cette époque, comme il ne faut pas encore vous surprendre que je croie encore aujourd'hui, que c'était la méthode indiquée. Le processus s'est terminé en février 1979, non sans succès.

Le temps dont je dispose ne me le permet pas, car il faudrait entrer dans des détails techniques, mais permettez-moi de vous parler du projet sur les ressources, le meilleur. Le gouvernement fédéral était disposé à accepter que les provinces aient le pouvoir de taxation indirecte et également soient compétentes dans le domaine du commerce et des échanges interprovinciaux et internationaux, mais en ce qui concerne le commerce interprovincial, le gouvernement fédéral pourrait intervenir seulement dans l'intérêt supérieur de la nation. Il y a d'autres choses aussi. Comme je l'ai dit, le temps ne me le permet pas, parce qu'il nous faudrait entrer dans trop de détails. A mon avis, pendant ces deux ou trois mois, on a assisté à une attitude positive et on a été très près d'un accord dans certains domaines.

Il me faut maintenant contraster ce que je viens de dire ou à tout le moins, ce que je crois avoir dit—lors du CPMC Mach II en 1980. J'y participais encore et j'en étais le coprésident inamovible, apparemment. En vérité, John Reid dit que j'ai été co-président plus longtemps que tout le monde et que je me suis bien acquitté de ma tâche, mais je commence à penser que

[Texte]

done a good job, but I am beginning to think the only way to achieve something is to be the federal co-chairman, not the provincial co-chairman. But I have enjoyed it. And here we were in 1980, again meeting as ministers and governments. But this time the results were entirely different, as we all know, because in my judgment the attitude was entirely different.

First there were a number of irritants to the process—things like the leaked federal memorandum, the latest one which came out in September and a number that came out during the course of the summer, with warnings of unilateral action; and then the federal government advertisements on the Constitution. It was not that the advertisements were all that bad in themselves; it was the fact that they were taken unilaterally right in the middle of sensitive and delicate negotiations.

• 1925

But these were less important than a new item which appeared in 1980 on the agenda which was not on the agenda but a short year or year and one-half earlier. The item was called "Powers Over the Economy", and it was an item which was made to be linked inextricably to resources. In addition to that, we were told that the resources best-efforts draft of 1979 was no longer applicable. And, before we could get on to a new resources draft—the one that I briefly outlined for you one minute ago or so—there would have to be a satisfactory resolution over a constitutional provision on powers over the economy. This heralded that the federal government was taking an entirely different approach. Instead of proceeding by discussing the division of powers items, some would even argue, based on the progress of a year and one-half earlier, proceeding on the basis of conciliation or compromise, in my judgment, the federal government had decided that the time had come to consolidate its constitutional federal base powers and that, in the minds of some of my colleagues who are more paranoid than I, perhaps even to clip the wings of the provinces because somehow the balance had become too shifted in favour of the provinces. So, instead of beginning our negotiations from the point where we left off in 1979, we moved back to square one and even beyond that time and, conceptually, it seemed to be the opposite of where we were in 1979.

So, Mr. Chairman, I say to you I am puzzled: Why was there such a fundamental change in the federal government's attitude towards the constitutional talks in such a short period of time, a change from positive co-operation and compromise to one of, I would characterize, confrontation and conflict? Why this new, tougher stance? If a strong resources section, for instance, was all right for Canada as a concept of the nation in 1979, 1978, why was it not a concept worthy of acceptance or careful consideration in 1980? A lot of people would give their own answers to those questions and to add to the puzzlement, but I want to make it clear that I, personally, as naïve as I might be, do not think the reason was pure politics.

[Traduction]

la seule façon d'obtenir des résultats était d'être co-président fédéral et non pas provincial. Je ne me suis pas ennuyé. Nous nous sommes, une fois de plus, retrouvés autour d'une table en 1980 lors d'une réunion de ministres et de gouvernements, mais cette fois, les résultats ont été tout à fait différents, comme nous le savons tous car l'attitude était très différente.

En premier lieu, certains points ont irrité tout le monde—des choses comme les fuites touchant certain mémoire du fédéral, la dernière en date en septembre et d'autres encore dont on a eu vent pendant l'été, avec des menaces de mesures unilatérales, et ensuite le gouvernement fédéral et sa publicité sur la constitution. Ce n'est pas que la publicité était mauvaise en soi, mais plutôt que le fédéral ait décidé d'agir à cet égard unilatéralement au beau milieu de négociations très délicates.

Mais cela est moins important qu'un nouvel article qui, en 1980, figurait à l'ordre du jour, alors qu'à peine un an ou un an et demi plus tôt, il ne s'y trouvait pas. Cet article s'intitulait «Pouvoirs sur l'économie» et il était conçu en vue d'être inextricablement lié aux ressources. En outre, on nous prévenait que le projet si laborieusement rédigé de 1979, relatif aux ressources, n'était plus applicable et qu'avant que nous puissions présenter un nouveau projet concernant les ressources—celui dont je viens de vous donner un bref aperçu—it devrait y avoir une résolution satisfaisante sur une disposition constitutionnelle relative aux pouvoirs sur l'économie. C'était l'annonce que le gouvernement fédéral avait adopté une attitude entièrement différente. Certains pourraient même dire qu'au lieu de continuer à discuter des questions ce partage des pouvoirs, en se fondant sur les progrès accomplis au cours des 18 mois précédents et en poursuivant les travaux sur une base de conciliation et de compromis, le gouvernement fédéral avait décidé, et c'est là mon avis, que le moment était venu de consolider ses pouvoirs constitutionnels fondamentaux et, peut-être même, aux dires de certains de mes collègues plus paranoïaques que moi, d'arrêter l'élan des provinces parce que, d'une certaine façon, la balance penchait trop de leur côté. Par conséquent, au lieu d'entamer nos négociations là où nous les avions interrompues en 1979, nous avons fait marche arrière, au-delà même de notre point de départ, si bien qu'on pouvait avoir l'impression de se trouver, pour ainsi dire, à l'opposé du point où nous étions en 1979.

En vérité, monsieur le président, je ne sais que penser. Pourquoi y a-t-il eu changement si radical, en si peu de temps, de l'attitude du gouvernement fédéral à l'égard des pourparlers constitutionnels? Pourquoi cet écart entre une attitude positive de coopération et de compromis et ce que je qualifierais de confrontation et de conflit? Comment expliquer cette nouvelle position plus rigide? Si, par exemple, en 1978 et en 1979, il convenait d'insister sur les ressources comme concept de la nation canadienne, pourquoi, en 1980, la même notion n'était-elle plus acceptable ou ne pouvait-elle plus faire l'objet d'un examen sérieux? Bien des gens seraient disposés à donner leurs propres réponses à ces questions, ce qui augmenterait la confu-

[Text]

I know that some cynical observers have made such speculations. In their view, the federal government was conciliatory back in 1979 because there was an impending federal election and there had to be the appearance of negotiations. Or the referendum was yet to be fought and there had to be some indication of movement to Quebec; and that, in 1980, having looked at the polls and discovered that there was a feeling that the western provinces, particularly those energy-based provinces, needed to have their wings clipped and, if you will, in a very cynical way, where the seats were based that the attitude was entirely changed, that the referendum was now over and there was no need to adopt that kind of philosophical, almost decentralization approach, as I saw it in 1979. That view I hear over and over again in western Canada. It is a view that I do not personally accept, but I want to tell you that very many of my political colleagues in the other western provinces and people on the street believe it was the case. But I reject it.

Rather, I would like to think there was another reason. I would like to think—while I do not agree with it—that the federal government in that period from 1979 to 1980 shifted its attitude for a basic philosophical reason or concept provision of the country. That has to be the only reason for change. If not that, then we come back and reduce it to the pure, simple politics example and I do not, for my part, buy that.

I think the federal government and the Prime Minister, with the referendum having been completed, the federal election out of the way, the growing heritage fund problems—if I can use that word—in Alberta, and Saskatchewan to a lesser extent, sincerely believed that the search for a new equilibrium would not strengthen this country of ours. I believe the federal government felt, still does, sincerely but mistakenly, that more so-called decentralization of powers to the provinces can only lead to more René Lévesque's, a greater impetus towards centrifugal forces that moved tear this country apart, and hence a less unified nation.

• 1930

Accordingly, the decision was made to pull back on the positions of 1978-1979 and as a result, in my view, co-operative federalism, or whatever you call it, or whatever was left of it, went out the window in 1980 and there we came to the First Minister's Conference in 1980. I want to make one thing clear here. It was not exclusively a federal government fault because there were some provincial colleagues as well, in my judgement, who were intransigent for other reasons, but essentially, in a country like ours, it still is the federal government that provides a leadership. In 1980 we had what I would characterize as a take-it-or-leave-it attitude and in retrospect no one should be surprised that unilateral action is the end result.

[Translation]

sion. Mais je veux préciser, si naïf que je puisse paraître, qu'à mon avis, le motif n'était pas simplement politique.

Je sais que certains observateurs ont fait des suppositions cyniques. A mon avis, le gouvernement fédéral s'est montré conciliant en 1979 parce qu'on était proche des élections et qu'il fallait donner l'impression que des négociations étaient en cours. En outre, le référendum n'avait pas encore eu lieu et il convenait de donner au Québec quelques signes d'encouragement. Les mêmes observateurs prétendent qu'en 1980, à la suite des sondages, il a semblé nécessaire de restreindre l'élan des provinces de l'Ouest, en particulier des provinces productrices d'énergie. Et on dit, non sans cynisme, qu'il y a eu revirement d'attitude parce que le référendum est maintenant chose du passé et qu'on n'a plus besoin d'adopter cette sorte d'attitude philosophique tendant presque à la décentralisation telle que je l'ai vue en 1979. C'est une opinion très répandue dans l'Ouest du Canada. Toutefois, ce n'est pas ce que je pense moi-même, mais j'ai voulu vous faire part de l'opinion des gens de la rue et d'un grand nombre de mes collègues des autres provinces de l'Ouest. Toutefois, je n'accepte pas cette hypothèse.

Je voudrais plutôt croire qu'il y a une autre raison. J'aime-rais penser, bien que cela ne soit pas mon avis, que le gouvernement fédéral, durant cette période de 1979 à 1980, a changé d'attitude pour un motif de motif de principe fondamental ou pour le bien général du pays. Il ne peut y avoir d'autre raison. Sinon, nous devons nous en remettre à l'explication de simple manœuvre politique et, pour ma part, je ne veux l'accepter.

Je pense que le gouvernement fédéral et le Premier ministre, une fois le référendum terminé, les élections fédérales passées et face à l'évolution des problèmes croissants des richesses du patrimoine, si je peux m'exprimer ainsi, en Alberta et à un moindre degré en Saskatchewan, ont sincèrement cru que la recherche d'un nouvel équilibre ne renforcerait pas notre pays. Je pense que le gouvernement fédéral avait l'impression, et l'a encore, sincèrement, mais à tort, que la prétendue décentralisation des pouvoirs au bénéfice des provinces ne peut qu'inciter à suivre une politique semblable à celle de René Lévesque et donner une impulsion accrue aux forces centrifuges qui démembreraient notre pays et, par conséquent, donneraient une nation moins unifiée.

Par conséquent, il a été décidé de renoncer aux positions de 1978-1979 et, à mon avis, le fédéralisme coopératif, quel que soit le nom qu'on lui donne, s'est évanoui en 1980 et c'est ainsi que nous sommes arrivés, la même année, à la Conférence des premiers ministres. Avant de continuer, je tiens à faire une précision. Le gouvernement fédéral n'est pas exclusivement responsable de ce qui s'est produit; certains de mes collègues provinciaux se sont aussi, à mon avis, montrés intransigeants pour d'autres raisons. Mais, essentiellement, dans un pays comme le nôtre, c'est toujours le gouvernement fédéral qui assure le leadership. En 1980, la situation s'est présentée dans des termes que je qualiferais de «à prendre ou à laisser». Si l'on jette un coup d'œil rétrospectif sur cette conférence, on ne devrait pas être surpris qu'une action unilatérale en ait résulté.

[Texte]

Perhaps nowhere is this new philosophy, or this philosophy as I see it, about the fear of centrifugal forces better capsulized than in the Prime Minister's statement at the end of the conference in September—many of you will remember it on TV—when the Prime Minister offered Canadians two extremely polarized visions of what the country might be. On the one hand there were the 10 principalities, with the provinces demanding more and more powers from Ottawa so they could, in the words of the Prime Minister, "pursue vigorously the maximization of the provincial self-interests", and on the other hand, the view that Canada is more than the sum of the 10 provinces and that only the federal government and its apparatuses could define the national will or the national interests. So we must ask ourselves now if this analysis is right. Is the approach working? Will it work? In substance and in process today has it made us more unified? Has it stopped those centrifugal forces that perhaps are the basis of the change? Is this the philosophy that will truly bring us together as a stronger nation? Well, obviously you know my answer. My answer is no. Many predicted, and I think we are seeing it now, that this action of moving unilaterally will divide the country and polarize opinion in a way that will not strengthen and unify our country but, rather, will place undue pressures and strains on it. Those predictions, regrettably, are coming true.

It is undeniable that we are now in a constitutional crisis of significant, perhaps major, proportions. Six provinces are challenging the resolution. Almost all of them, I think all of them indeed, are taking their case to London. We witnessed the sad spectacle of members of the House of Commons almost coming to blows on the floor of the House at the time of closure being invoked; Canada's Indians, organizing a trek to Ottawa to protest their exclusion from the resolution; and in western Canada we see, in my territory, signs of growing alienation and, even more seriously and more distressingly for me, evidence of a marked growth of something called western Canadian separatism. On top of that, the latest Gallup poll results indicate widespread opposition across the country to the way the federal government is now proceeding. This, I think, points to a constitutional crisis, a crisis of nationhood, a crisis of government. And this turmoil is not going to abate. There are many forums—the House of Commons, the Senate, the parliamentary committee, the appeal courts, the Supreme Court, Westminster, the committees—many forums which will keep this matter before the public for many months in a divisive way. And every month that this controversy rages it does harm, and maybe irreparable harm, to this great country of ours called Canada.

Some suggest that a country that cannot survive these kinds of tensions or debates may not be worth saving. I do not know. It may or may not be, but it is true that no country should have to withstand such a prolonged period of almost self-imposed flagellation. No country is infinitely strong and Canada, being the delicate country that we are, especially. Surely that proposition cannot be questioned. Now, I have

[Traduction]

Cette nouvelle doctrine, comme je la vois, de la crainte des forces centrifuges n'a peut-être nulle part été résumée aussi bien que dans la déclaration du Premier ministre à la fin de la Conférence en septembre (vous vous souviendrez sans doute de l'avoir entendu à la télé) lorsqu'il a offert aux Canadiens deux visions extrêmement polarisées de ce que le Canada pourrait devenir. D'une part, dix principautés, les provinces exigeant d'Ottawa de plus en plus de pouvoirs afin d'être en mesure, selon les termes de M. Trudeau, de poursuivre vigoureusement la maximisation des intérêts provinciaux; d'autre part, l'opinion que le Canada est plus que la somme de ses dix provinces et que seul le gouvernement fédéral et ses organismes pourraient traduire la volonté nationale ou les intérêts nationaux. Nous devons donc nous demander maintenant si cette analyse est exacte. Cette attitude peut-elle réussir? De quelle façon? En théorie et en pratique, nous a-t-elle aujourd'hui rendus plus unis? A-t-elle arrêté ces forces centrifuges qui sont peut-être à la base du changement? Est-ce là la philosophie qui nous rapprochera vraiment et fera de nous une nation plus forte? Vous connaissez certainement ce que je pense. Évidemment, non! Beaucoup ont prédit, et je crois que c'est ce qui se produit actuellement, que cette façon d'agir unilatéralement divisera le Canada et polarisera les opinions d'une façon qui ne renforcera pas et n'unifiera pas notre pays, mais qui plutôt lui imposera des pressions et des tensions inutiles. Malheureusement, ces prédictions sont en train de se réaliser.

On ne peut nier que nous traversons maintenant une crise constitutionnelle aux proportions considérables. Six provinces contestent la résolution. Presque toutes, sinon toutes, vont plaider leur cause à Londres. Nous avons été témoins du triste spectacle de députés qui en sont presque venus aux coups sur le parquet de la Chambre des communes au moment où l'on a fait appel à la clôture; nous avons vu les Indiens du Canada organiser une expédition à Ottawa pour protester contre leur exclusion de la résolution et, dans l'Ouest, nous voyons dans ma région des signes d'une aliénation grandissante et, ce qui, pour moi, est même plus grave et plus attristant, la preuve d'une poussée marquée de ce qu'on appelle le séparatisme de l'Ouest canadien. En plus de tout cela, les résultats du dernier sondage d'opinions indiquent une opposition générale dans tout le pays à la façon d'agir du gouvernement fédéral. Cela suggère, je pense, une crise constitutionnelle, une crise nationale, une crise gouvernementale, et ce conflit n'est pas près de se régler. Il existe de nombreuses tribunes: la Chambre des communes, le Sénat, le comité parlementaire, les tribunaux d'appel, la Cour suprême, Westminster, les comités, plusieurs tribunes pour exposer la question au public pendant des mois et d'une façon qui oppose les uns aux autres. Et à mesure que cette controverse se poursuit, de nouveaux torts sont infligés, dont certains peuvent être irréparables, à ce pays, le nôtre, le Canada.

Certains prétendent qu'un pays qui ne peut survivre à ce genre de tensions ou de débats ne vaut peut-être pas la peine d'être sauvé. Je ne le sais pas. Il se peut qu'il en soit ainsi, mais il est vrai qu'aucun pays ne devrait être obligé de supporter une si longue période de cruauté envers soi-même. Aucun pays ne possède un réservoir illimité de force et le nôtre est dans une situation particulièrement délicate. On ne peut mettre en doute

[Text]

often wondered what John Robert Colombo, the Canadian writer, might say about this latest constitutional turmoil. He wrote once:

Canada could have had the best of all worlds. English government, French culture and American know-how. Instead, it ended up with English know-how, French government and American culture.

This summer, John, when I argued with my colleagues on this, I had someone say: Well, what is wrong with that? So you know the difficulties we have. I wonder what he would think about it. Well, I think that we can do much better than that ladies and gentlemen, before I close I want to say we can do much better than that and we have to start to do so, by avoiding a polarization of our visions, our concepts, philosophically, of the nation into two and two only. The choice between those who would argue that Canada and the will of Canada can be best defined only by Parliament—the central government—on the one hand and those who argue that the national interest is basically what 10 provinces getting together say. Both views, in my judgment, are wrong.

• 1935

They are two extreme concepts which need to be rejected because Canada cannot work as a centralized state: that defies our diversity. Canada cannot work as 10 principalities; that defies our common goals. Canada can only work as a truly balanced federation and I think it is about time now for all of us—whatever our occupations—to begin the hard job of finding that middle ground between those extremes, to find a peculiarly Canadian way through compromise and accommodation.

There is at least one other vision of this country. Think about it, about how remarkable we are: 24 million people, approximately, strung out within 100 to 150 miles of this great friendly giant to the South of us; a country which in many ways defies logic, economically, geographically, culturally. Just think about the cultural impact of the United States. What movies do we see? American. Magazines? American. Television? American. When you turn on the CBC or CTV channels they do not try to communicate in a cultural way which tells Canadians about Canadians; they try to imitate Los Angeles or New York. But still somehow, defying all of that logic, this country has for over 100 years stuck together, with four or five distinctive regions on top of that—regions almost tugging and pulling at each other.

We have still survived as Canadians. It is almost like one of my friends says it is like this country a string of pearls: each region or each province is an individual pearl, different from the other, but still tied together by that common strand which keeps us Canadian. British Columbia behind the mountains has its psychological mountain barrier—if that exists—and there is the Newfoundland psychology and Quebec with its

[Translation]

cette affirmation. Je me suis souvent demandé ce que l'écrivain canadien John Robert Colombo pourrait écrire au sujet de la récente crise constitutionnelle, lui qui est l'auteur des lignes suivantes:

Le Canada aurait pu réunir une synthèse de ce qu'il y a de mieux au monde: le gouvernement anglais, la culture française et le savoir-faire américain. A la place, nous avons le savoir-faire anglais, le gouvernement français et la culture américaine.

Lorsque j'ai cité cette réflexion à mes collègues, l'été dernier, quelqu'un s'est exclamé: «Et puis après! Pourquoi pas?» Vous voyez les difficultés que nous avons. Je me demande ce qu'il en penserait maintenant. En fait, je pense qu'il y a mieux à faire. Avant de conclure, Mesdames et Messieurs, je voudrais rappeler que nous en sommes capables et que nous devons nous y attacher dès maintenant, en évitant une polarisation de nos points de vue, de nos conceptions, de nos idées et de la nation, en deux camps, dont l'un serait celui des partisans d'une définition centralisatrice du Canada (le gouvernement central, le Parlement) et l'autre, celui des personnes qui plaident pour la défense de nos intérêts nationaux, fondé sur l'avis réuni des dix provinces. Ces deux points de vue sont aussi erronés l'un que l'autre.

Ce sont des positions extrêmes qu'il faut rejeter parce que le Canada d'une part ne peut pas fonctionner comme un état centralisateur: ce serait en nier la diversité. Le Canada ne peut pas non plus être simplement un ensemble de principautés car nos objectifs communs s'y perdraient. Le Canada ne peut donc fonctionner que comme une fédération véritablement équilibrée, et je pense qu'il est temps pour nous tous, quelles que soient nos tâches individuelles respectives, de nous attaquer à cette difficile définition d'un juste milieu entre ces positions extrêmes, de trouver une solution véritablement canadienne, respectueuse du compromis et de l'entente.

Il y a au moins une autre vision possible de ce pays. Songez en effet à la situation exceptionnelle qui est la nôtre: 24 millions d'habitants environ, disséminés à 100 ou 150 milles de ce géant amical du Sud qui, sous bien des aspects, défie la logique, aussi bien du point de vue économique, géographique que culturel. Songez un seul instant à l'impact culturel des Etats-Unis. Quels films voyons-nous? Des films américains. Quelles revues lissons-nous? Des revues américaines. La télévision? Américaine. Les émissions de Radio-Canada ou de CTC, qui cherchent à communiquer avec vous, en vous parlant des Canadiens en termes canadiens, essayent néanmoins d'imiter Los Angeles ou New York. Malgré tout cela et défiant toute logique, notre pays a maintenu sa cohésion depuis plus de 100 ans, malgré l'existence de quatre ou cinq régions distinctes, qui n'ont pas été à l'abri des différends.

Nous nous sommes donc maintenus comme Canadiens. Pour reprendre une comparaison d'un de mes amis, ce pays est comme un collier de perles: chaque région, chaque province, est une de ces perles, différente de la voisine, à laquelle elle est tout de même rattachée par ce lien commun qui fait de nous des Canadiens. La Colombie-Britannique, derrière ses massifs montagneux, oppose également des montagnes d'obstacles psy-

[Texte]

French-speaking island in a North American, English-speaking sea. Then there is my aspect of the pearl, western Canada, Saskatchewan.

If you consider the West, it is different, obviously, from any other region. Saskatchewan differs as a province from other provinces. Immigrants to my province—and if I can be personal for one moment—including my parents, came to Canada 40 or 50 years ago, from Germany, Holland, Scandinavia, Asia, and, of course, Poland and the Ukraine, and these people, early settlers, needed every ounce of strength that they had to push back the frontier. They came, not knowing one word of English and not one word of French, but they were committed to this country and their newness did not and does not lessen that commitment one bit. More importantly, the settlers brought a new cultural richness to this country—different from Ontario and Quebec, different from the Maritimes—richness which has been preserved, even to this day. Many, like my mother, in her 70s now, can shop and go to church and visit with friends and relatives, without using one word of either of Canada's two official languages. This mosaic—and there is nothing peculiar about the Ukrainians—is the same for the Germans, Poles or whatever in the West. It is a truly multicultural character.

On top of that, all of them, regardless of their background, had to suffer a very special economic factor, which shaped their region—the depression and drought of the 1930s. This was catastrophe which Rowell-Sirois described in these terms, in terms of Saskatchewan: "a loss of income unparalleled in peacetime in any other civilized country in the world". Prairie people therefore, responding to this mosaic and these economic forces, had to respond in their own peculiar identity and way, in a tradition which is perhaps unique to the country, just to survive. Our world to this day is a world of wheat and transportation and co-operatives and multiculturalism, and it is a world so different from the world in Ontario or Quebec, or from the world in the Maritimes. Our history is distinctive. It is not a preoccupation, as necessary as it should be, of the French-English fact so called. Many do not understand why we need an entrenched charter of rights. They came to this country to a land where they knew that rights, freedom of speech, religion, association would be there. That is why they arrived. Now they do not know why the argument and the debate for the continuation or the entrenchment of it continues.

• 1940

I say, as I close, that John Reid, in his introduction, was kind enough to say that I got to know the country a little bit, and I did in this experience as co-chairman. I could not help thinking, sitting beside my current ex-co-chairman, the honorable Jean Chrétien, how different we were, the two of us, me from western Canada with my parents, as I have described it, and him from Shawinigan, Quebec. As I understand it, he

[Traduction]

chologiques, si cela existe, et il y a d'un autre côté Terre-Neuve avec sa mentalité propre, le Québec à son tour, îlot de la Francophonie au sein de l'océan anglophone nord-américain. Notons encore cette perle du Canada de l'Ouest, la Saskatchewan.

Si vous vous tournez vers l'Ouest, c'est un ensemble de toute évidence radicalement autre, et la Saskatchewan est différente des autres provinces. Les immigrants qui sont venus chez nous—permettez-moi de faire allusion ici à mon cas personnel, y incluant ma famille—sont arrivés au Canada il y a 40 ou 50 années, d'Allemagne, de Hollande, de Scandinavie, d'Asie et, bien sûr, de Pologne et d'Ukraine. Et ces gens, les premiers colons, ont eu besoin de toutes leurs forces pour faire reculer la frontière. Ils sont arrivés, sans connaître un seul mot d'anglais, ni de français, mais nourrissant à l'égard de ce pays des sentiments très forts que leur qualité de nouveaux arrivants ne diminuait en rien, ni alors ni aujourd'hui. Mais encore et surtout, ces colons ont apporté de nouvelles richesses culturelles, très différentes de celles de l'Ontario, du Québec ou des Maritimes. Ces richesses nous ont été transmises jusqu'à ce jour. Nombre d'entre eux, comme ma mère, par exemple, qui approche de ses 80 ans, font leurs achats, vont à l'église et chez leurs amis et parents, sans même parler un seul mot d'une des deux langues officielles. Or, le cas des Ukrainiens n'est pas un cas isolé; il en va de même pour les Allemands, les Polonais ou toute autre population de l'Ouest. Je veux parler ici de la mosaïque multiculturelle.

Ajoutez à cela, que tous, sans distinction d'origine, ont dû faire face, chacun dans sa région, à cet accident économique bien particulier que fut la dépression des années 30. C'est cette catastrophe que Rowell-Sirois a décrite en ces termes à propos de la Saskatchewan: une baisse de revenu sans précédent, en temps de paix, dans aucun autre pays du monde civilisé. Les habitants des Prairies, en fonction de cette mosaïque de populations et de forces économiques, ont dû, pour pouvoir survivre, réagir en fonction de leur identité propre et créer une tradition sans doute unique dans ce pays. Notre région a toujours été, jusqu'à ce jour, un monde de blé et de transport, de coopératives et de multiculturalisme, et c'est pourquoi elle diffère complètement de l'Ontario et du Québec, ou même des Maritimes. Nous avons notre propre histoire qui ne tourne pas d'abord aussi nécessaire que cela soit, autour du prétexte fait français-anglais. Nombreux sont ceux qui ne comprennent pas pourquoi notre charte des droits doit être enchaînée. Tous ces gens sont venus dans ce pays sachant que les droits, la liberté de parole, de religion et d'association seraient respectés. C'est vraiment cela qui les a attirés ici. Ils ne comprennent donc pas pourquoi on continue à parler d'enchaînement de ces droits.

En terminant, je voudrais dire que John Reid a eu la gentillesse de souligner dans ses remarques de présentation que mon rôle de co-président de ce comité m'avait aidé à mieux connaître ce pays. Assis à côté de mon ex-co-président actuel, l'hon. Jean Chrétien, je ne pouvais m'empêcher de penser à quel point nous différons l'un de l'autre, moi dont les parents viennent de l'Ouest du Canada, comme je l'ai indiqué, et lui

[Text]

came to Parliament not knowing one word of English, and he now speaks it. I wish I could speak French. I cannot. Sitting there side by side, the French-Canadian from Quebec and the Ukrainian Canadian from Saskatchewan, one of my press wags from Regina dubbed it the Tuque and the Uke show, which I liked, in any event.

But you see what I am getting at. How different we are, the two of us, side by side, from two different worlds. I have never been to Shawinigan. I do not think Chrétien has ever been to Aberdeen, Saskatchewan or to Vonda, Saskatchewan. I do not know if he knows the dynamics of wheat and of transportation and all of those things which, some in reality and some in mythology, propel western Canada. I sure do not know all of the things that propel and motivate the people of French Canada, but there we are, sitting side by side, still Canadians working for a common goal in a common country. Surely that is the nature of this country: diversity and unity.

I want to assure you tonight—not assure you, not even plead, because I hope many of you accept that we ought not to be concerned or afraid because somebody out there in western Canada is talking in perhaps inflammatory terms about the Crowsnest rate, whatever that is; or somebody in Newfoundland is arguing about off-shore resources, whatever those are—I wish I had some. I want to assure you that there is one thing that all western Canadians, and I can speak here as a western Canadian and ex-co-chairman, one thing that all of us really desire is to maintain a very strong, united and independent Canada. We know that the only way this country can work is to recognize that diversity which I have talked about, our cultures and our peoples.

We know we can build a country but we need to do so if we find a new equilibrium, a new balance along the spirit, if you will, of 1978-79, and I guess this is where I differ, with the thrust of 1980. To seek that new equilibrium, to find the basis for a broad regional consensus on the constitution. But to do it is going to require a fundamental change in attitude, and again I do not think it is any partisan political term, but that change in attitude first and foremost, by the nature of our country, has got to come from the federal government. They are the leaders in this process. And time is short, but it is not too late. If the federal government decides to pursue its present approach to its conclusion, without making any significant changes to the package, I say, as sure as I am standing here, that the result is going to be very grave divisiveness if not permanent divisiveness, in the country.

I also say that the result for sure will be a redefinition of Canada by forcing it into a mould that will not fit because of our uniqueness, for no matter how logical or rational the design that now is before us, it cannot work for a country like ours with that distinct set of pearls, each pearl being different.

[Translation]

originnaire de Shawinigan, au Québec. On me dit qu'il est arrivé au Parlement sans savoir un traître mot d'anglais et pourtant il le parle maintenant. J'aimerais bien savoir le français, mais je ne peux le parler. Nous voyant assis côté à côté, le Canadien français du Québec et le Canadien ukrainien de la Saskatchewan, un journaliste plaisantin de Régina nous a surnommés *The Tuque and Uke Show*, ce qui me semble une trouvaille.

Vous voyez à quoi je veux en venir: à quel point nous différons, lui et moi, assis côté à côté, et originaires de deux mondes différents. Je n'ai jamais été à Shawinigan et je ne crois pas que Chrétien se soit jamais rendu à Aberdeen ou même à Vonda, en Saskatchewan. Je ne sais pas s'il sait tout ce qu'implique le blé et les transports et les autres choses qui sont vitales pour l'Ouest, certaines en réalité et d'autres de façon mythique. Il est certain en tous cas que je ne connais pas tout ce qui fait bouger et tout ce qui motive la population canadienne-française. Pourtant nous voilà assis l'un à côté de l'autre, Canadiens malgré tout, travaillant à un but commun dans un même pays. La diversité et l'unité, voilà vraiment ce qui caractérise ce pays.

Je tiens à vous assurer ce soir, non pas vous assurer, ni même vous prier, car j'espère qu'un grand nombre d'entre vous acceptent que nous ne devrions ni nous inquiéter ni avoir peur parce que quelqu'un là-bas dans l'Ouest tient des propos enflammés sur le taux du Pas-de-Corbeau, quoi que cela veuille dire ou parce que quelqu'un à Terre-Neuve discute des ressources sous-marines, quelles qu'elles soient, je voudrais bien en avoir. Je veux vous assurer qu'il y a une chose que tous les Canadiens de l'Ouest, et je peux parler ici comme l'un d'entre eux et en qualité d'ex-co-président, qu'il y a une chose, dis-je, que nous voulons tous: que le Canada reste très fort, uni et indépendant. La seule façon pour ce pays de subsister, c'est de reconnaître cette diversité dont j'ai parlé, c'est-à-dire celle de nos cultures et de nos populations.

Nous avons tout ce qu'il faut pour édifier un pays, mais encore faut-il le faire en trouvant un nouvel équilibre, qui s'inspire de l'esprit, par exemple, des années 1978-1979, et je suppose qu'en cela je ne suis pas d'accord avec la tendance de 1980. Pour arriver à ce nouvel équilibre, nous devons trouver un large terrain d'entente régional sur la constitution. Mais nous n'y arriverons pas sans un changement radical d'attitude, et je ne pense pas qu'il y ait aucune partisannerie politique à affirmer que ce changement d'attitude doit d'abord et avant tout, vu la nature de notre pays, venir du gouvernement fédéral. C'est lui le leader de cette évolution. Il ne nous reste pas beaucoup de temps pour agir, mais il n'est pas encore trop tard. Si le gouvernement fédéral maintient la méthode qu'il a adoptée pour arriver à ses fins, sans modifier sensiblement son projet, je soutiens qu'aussi certainement que je me tiens debout ici, cette attitude aura pour effet de diviser gravement notre pays, peut-être pour toujours.

J'affirme aussi que l'obstination du gouvernement fédéral aura pour effet de transformer le Canada en lui imposant une camisole de force qui ne convient pas au caractère unique de notre pays, car quelle que soit la logique ou la raison d'être du projet qui est devant nous, il ne peut s'appliquer à un pays

[Texte]

As I say, we are a very delicately balanced necklace, beautiful and different, fragile. We are strong but we are not infinitely strong, and this process and attitude have placed a tremendous strain on that necklace and the chain that keeps the pearls together.

• 1945

Ladies and gentlemen, what we need at this time in our history, in my view, is moderation, accommodation and compromise on all sides. Undoubtedly, we have this great challenge before us. Canadians have always risen to challenge.

I close by sharing with you the fundamental optimism of Arthur Lower, as we know, the distinguished Canadian historian, who wrote—and I close on these words—:

In every generation, Canadians have had to rework the miracle of their political existence.

I like that word, "miracle".

Canada has been created because there has existed within the hearts of its people a determination to build for themselves an enduring home. Canada is a supreme act of faith.

And so it is, and that is what we need. Thank you very much.

The Chairman: If I may be permitted some comments, though David MacDonald, after questions, will be giving the official thanks. I went to the appearance of the London Symphony in Massey Hall just before Christmas and I wondered, in the back of my mind, at the end of it—being a Calgarian and being slightly aware of the snobbishness of Torontonians—whether they would give a standing ovation. I sat back and saw the conductor come into the auditorium four times, and the audience still refused to give a standing ovation. I think the compliment paid you by this distinguished group, Roy, is a well-deserved one—which, as everyone knows, is so much warmer and more accommodating.

I must note as well that I commented that the evening has been splendid so far. I have to, as one more than a little acquainted with theology, point up Messianic imagery, which goes beyond the splendid in the latter part of the speech. I think, in many respects, as you know, the Messianic theme which comes out more in Isaiah than elsewhere but certainly is very much present in the gospels, is one in which the fulfilment of the Jewish nation is seen as a light unto all other nations. It might sound a little gushy and sentimental, but really, as Roy puts it forth for us, not only is it a matter of two nations living together, the English and the French, as indeed has happened in this country for over 100 years, but it genuinely is—speaking as an Albertan—a matter of many, many backgrounds, if not nations, living under a single concept, and indeed in many respects, considering the obstacles, a common faith. So I think that is an ideal very much to be upheld.

[Traduction]

comme le nôtre qui est composé, comme un collier, d'une série de perles toutes différentes. Oui, à mon avis, notre pays ressemble à un collier dont les pièces sont délicatement assorties et qui lui confèrent sa grande et fragile beauté. Nous sommes forts, mais notre force a des limites et ce collier de perles ainsi que la chaîne qui tient ces perles ensemble subissent l'énorme tension qu'exercent actuellement ce processus et cette attitude.

Mesdames et messieurs, à ce tournant de notre histoire, il nous faut faire preuve de modération, d'adaptation et de compromis. Il n'y a aucun doute que nous faisons face à un grand défi, mais les Canadiens ont toujours relevé les défis.

Je termine en partageant avec vous l'optimisme fondamental du distingué historien canadien, Arthur Lower, qui a écrit—and je termine sur ces paroles:

Chaque génération de Canadiens a eu à refaire le miracle de son existence politique.

J'aime ce mot «miracle».

Le Canada a été créé parce qu'il y avait dans le cœur de ses habitants la détermination de construire pour eux-mêmes un foyer durable. Le Canada est un acte suprême de foi.

C'est ainsi, et c'est ce dont nous avons besoin. Merci.

Le président: Puis-je me permettre quelques observations, même si David MacDonald doit exprimer officiellement ses remerciements après les questions? J'ai assisté au concert du *London Symphony* à Massey Hall juste avant Noël et je me demandais vers la fin—étant natif de Calgary et connaissant un peu le snobisme des Torontois—s'il y aurait une acclamation debout. Je suis resté sur mon siège et j'ai vu le chef d'orchestre venir saluer quatre fois dans l'auditorium et l'auditoire refusait toujours de se lever pour l'acclamer. Je crois que le compliment que vous a fait ce groupe distingué, Roy, est bien mérité et comme chacun le sait, il est beaucoup plus chaleureux et beaucoup mieux accueilli.

Je dois observer aussi que la soirée a été splendide jusqu'à maintenant. Étant de ceux qui connaissent assez bien la théologie, je dois souligner le style messianique imagé de la dernière partie de l'allocution dont les mots ont été plus que sublimes. Je crois qu'à bien des égards, comme vous le savez le thème messianique est plus évident dans Isaïe qu'ailleurs, mais il est certainement présent dans l'Évangile où selon la prophétie, la réalisation du peuple juif est comme une lumière éclairant tous les autres peuples. Cela peut sembler un peu exubérant et sentimental, mais en réalité, comme Roy l'a dit, il ne s'agit pas simplement de deux peuples vivant ensemble, Anglais et Français, comme cela a évidemment été le cas dans notre pays depuis plus de 100 ans, mais il s'agit véritablement—pour parler en tant qu'Albertain—d'une mosaïque d'origines multiples et différentes sinon de peuples, vivant sous un concept unique et partageant dans bien des cas une foi commune face aux obstacles. Je suis donc d'avis qu'il s'agit là d'un idéal qu'il faut vraiment défendre.

[Text]

Having said all that, I am quite prepared to open the floor for questions. I ask you to please go to the microphone at the back of the room and identify yourselves, because I believe these proceedings are being recorded.

• 1950

Professor W. F. Dawson (University of Western Ontario): I was most impressed by Mr. Romanow's speech. But I would like to ask him this question. I hesitate to say this, but nevertheless he stated that he represented a new immigrant family, that his mother still speaks Ukrainian. How can a person with his background combined with an opposition to a bill of rights written into the Constitution, be happy, in his own mind, coming to a country that could pass the War Times Election Act in 1917 which disenfranchised everyone of any alien origin who had been naturalized for the past 15 years? Now I would call that an act of a dictatorial government, albeit Tory. I really cannot see how someone with his background can be happy with what is offered: a protection against that.

Mr. Romanow: I guess my answer has to be a two-fold answer. First of all, I am sure there are many examples in the Canadian context of, if you will, dictatorial acts, or acts of excess authority—federal authority, provincial authority, I suppose. However, I think if one looks at it truthfully and legitimately, you will find just as many acts of aggression against individual liberties in those countries where there is an entrenched charter of rights as say, in ours, where there is none. The United States is an example, and you have heard all of these arguments. The United Kingdom with no entrenched charter, I think, is a model of civil liberties for all of us.

But more directly, I suppose, to answer your question, from my point of view, from where I am at and perhaps it is because we are only 75 years old, or 75 years young out there in Saskatchewan, but we think that our protection of our rights can be best obtained in a form of activism at every level. If you go to Alberta, Saskatchewan or Manitoba, you will see co-operative movements, whether they are the Saskatchewan Wheat Pool or the credit unions, and so on. Or if you will, and I do not mean this again in party terms I think of the phenomenon of the CCF and now the NDP. It is kind of an activist populism—a belief that you can lobby for your rights, a belief that you are not so far from your neighbour, who may happen to be a rural councillor, or a municipal councillor, or an MLA or an MP—that you can make your point forcefully to them. For my money it has worked—not perfectly, but it has worked well. It is a question of choosing two systems—one of entrenchment and one of nonentrenchment, and I think if one looks at it fairly, both are open to abuse. For my part, for all the arguments I am not going to articulate, I slide down, given my region, for the nonentrenchment.

Mr. Michael Valpy (Vancouver Sun): I write for the *Vancouver Sun* in Ottawa. I have two questions.

[Translation]

Ceci dit, je suis prêt à ouvrir la période des questions. Je vous prie de vous rendre au micro au fond de la salle pour vous identifier, parce que je crois qu'on enregistre les délibérations.

M. W. F. Dawson (Université du Western Ontario): J'ai été très impressionné par l'allocution de M. Romanow. J'aimerais cependant lui poser la question suivante: j'hésite à en parler, mais comme il a déclaré qu'il représente une famille de nouveaux immigrants et que sa mère parle toujours l'ukrainien, je me demande comment une personne ayant de tels antécédents et qui défend l'enchâssement d'une charte des droits dans la Constitution peut se réjouir de venir dans un pays qui a adopté en 1917 une loi sur les élections en temps de guerre qui privait du droit de vote toute personne d'origine étrangère naturalisée au cours des 15 années précédentes? Je dirais que c'est l'acte d'un gouvernement dictatorial, bien que conservateur. Je ne peux vraiment pas comprendre comment celui qui a de tels antécédents peut se satisfaire de ce qui s'offre: une protection contre de telles mesures.

M. Romanow: La réponse à cette question comporte deux éléments tout d'abord, je suis persuadé qu'il y a dans le contexte canadien de nombreux exemples d'actes dictatoriaux ou d'abus de pouvoir—aux paliers fédéral et provincial, je suppose. Toutefois, je crois qu'en étudiant la question de façon honnête vous découvrirez tout autant d'actes d'agression contre les libertés individuelles dans des pays ayant une charte des droits enchaînée que dans le nôtre, par exemple, qui n'en a pas. Les États-Unis en sont un exemple, et vous avez entendu tous les arguments qui ont été présentés. Le Royaume-Uni qui n'a pourtant pas de charte enchaînée est un modèle de liberté civile pour tous et chacun d'entre nous.

Mais je dois répondre à votre question de façon plus directe. D'après moi et compte tenu de l'endroit d'où je viens, et c'est peut-être parce que nous n'exissons que depuis 75 ans, en Saskatchewan, mais je crois que la protection de nos droits peut être mieux assurée grâce à un certain activisme à chaque niveau. Que vous alliez en Alberta, en Saskatchewan ou au Manitoba, vous découvrirez des mouvements coopératifs, que ce soit la *Saskatchewan Wheat Pool*, la *Credit Union* ou une autre. Je songe, sans aucun esprit partisan, au phénomène du PSD et de l'actuel Nouveau parti démocratique. C'est une forme de mouvement populaire activiste—né de la conviction que vous pouvez faire pression pour défendre vos droits, que vous n'êtes pas tellement éloigné de votre voisin, qui peut être conseiller rural, conseiller municipal, membre de l'Assemblée législative ou député—and que vous pouvez leur exprimer énergiquement votre opinion. A mon avis, cela a fonctionné; peut-être pas parfaitement, mais quand même bien. Il s'agit de choisir entre deux systèmes—celui de l'enchâssement ou son contraire et je crois que si l'on étudie la question honnêtement, il faut admettre que les deux options peuvent donner lieu à des abus. De mon côté, pour des raisons que je tairai, je penche, à cause de la région d'où je viens, vers le non-enchâssement.

M. Michael Valpy (Vancouver Sun): Je collabore au *Vancouver Sun*, à Ottawa, et j'aimerais vous poser deux questions.

[Texte]

During the summer talks, you established a very close personal relationship with the Honourable Jean Chrétien. Did you believe that between the two of you, you could work out some kind of a package to present to the First Ministers? Were you disappointed when you could not.

The second question is: At what point did you suspect that the federal government might put a referendum instrument into the amending formula?

Mr. Romanow: At no point. To answer the last part of the question first; I did not expect it at any point.

Mr. Valpy: Was it a total surprise?

Mr. Romanow: Yes, it was a total surprise and it was not on the table at any stage of the game. Certainly not in any written document, and so far as I can recollect, by way of any kind of private discussions we had among ministers. Now I am not here transgressing any private communications that Chrétien or others have given, but we did have these so-called executive sessions. We would retreat without the officials—have 14 or 15 ministers involved in what I would call a group therapy session. Nowhere did the idea of amendment by referendum, to my knowledge and recollection, arise.

The first part of the question was: Did I think that an agreement could be attained? If you could overlook for the time being, that there are Prime Minister and premiers, the answer is, I think, yes, for a whole number of reasons. It is not a matter so much of personal dynamic of liking, I think it is a dynamic of negotiations when people get closeted in together, as we did for three, four months. There is a natural desire to be liked, if you are to attain success. I think in the case of Chrétien, we also had here—I do not know if this is the kiss of death on Jean—an uncommonly kind of sensitive politician to the kind of thing that I was talking about to commute the western Canadian aspirations, and the aspirations of western Canada in oil or whatever it happens to be.

• 1955

I may say quite frankly that I think he did an admirable work under very difficult circumstances, because every once in a while, we would just get on track; the good faith that was there was attained, when all of a sudden, by accident or by design, there would be a leaked memorandum and Chrétien would spend the next three or four days calming all of the paranoiacs down. "Ah, Romanow, do not worry, you are a paranoiac, to which, although it was not my line, I think it was Kissinger's line, but do not forget, paranoiacs can have enemies too." It was as if the government was working at cross purposes. Here was Chrétien with the concept, working toward an agreement at the one level, but at the other level here in Ottawa—and I am not now trying to personalize on anybody—the Pitfield memorandum, or the Kirby memorandum, as it turned out, pointing the way to a different tactic. So, it is too complex to say, yes, we would have got an agreement, other than to think that it would be possible to get an agreement if all the other things were equal—we did not have the Prime Minister or the premiers around to do it.

[Traduction]

Hors des pourparlers qui ont eu lieu au cours de l'été, vous vous êtes beaucoup rapproché de l'honorable Jean Chrétien. Croyez-vous qu'à vous deux, vous pouviez réussir à préparer un certain programme global à soumettre aux premiers ministres? Avez-vous été déçus de ne pas y arriver?

La deuxième question est la suivante: à quel moment avez-vous soupçonné que le gouvernement fédéral songeait à introduire une mesure référendaire dans la formule d'amendement?

M. Romanow: Jamais, pour répondre à la dernière partie de la question en premier. Je ne m'y attendais pas du tout.

M. Valpy: Était-ce une véritable surprise?

M. Romanow: Oui, une véritable surprise, il n'en avait jamais été question. Du moins, dans aucun document, et autant que je me souvienne, dans aucun entretien privé que nous ayons eu entre ministres. N'allez pas croire que je révèle des choses dites lors d'entretiens privés avec Chrétien ou d'autres. Mais nous avons eu ce qu'on a appelé des réunions de la direction, interdites aux hauts fonctionnaires, à laquelle 14 ou 15 ministres participaient à ce que j'appelle des séances de thérapie de groupe. À ma connaissance, jamais il n'a été question d'amendement par voie référendaire.

Pour répondre à la première partie de votre question, à savoir si je croyais qu'une entente pouvait être conclue? S'il est possible d'oublier un moment le Premier ministre et les premiers ministres provinciaux, je crois que la réponse est affirmative, pour un grand nombre de raisons. Le résultat ne tient pas tant à des affinités personnelles, qu'à la dynamique même des négociations lorsque des gens se réunissent comme nous l'avons fait pendant trois ou quatre mois. Chacun veut naturellement être accepté, s'il veut obtenir un certain succès. Je crois que dans le cas de Chrétien, nous avions également—and je ne sais pas si c'est là le coup fatal pour Jean—une espèce rare d'homme politique très sensible aux questions dont je parlais, à savoir de modifier les aspirations de l'Ouest canadien quelles touchent le secteur du pétrole ou d'autres.

Je peux dire franchement qu'il a fait un travail admirable dans des circonstances très difficiles, parce que chaque fois que nous étions sur la bonne voie, que nous travaillions de bonne foi et que, par accident ou intentionnellement, se produisait la fuite d'un mémoire, Chrétien devait passer trois ou quatre jours à essayer de calmer les paranoïques. «Ah Romanow, soyez rassuré, vous êtes un paranoïaque. Ce n'est pas moi qui le dit, je crois que c'est Kissinger qui l'a dit. Mais n'oubliez pas, les paranoïques aussi peuvent avoir des ennemis». C'était comme si le gouvernement poursuivait des buts contraires. Chrétien défendait ici un principe en essayant d'arriver à une entente à ce niveau, mais à un autre, soit ici à Ottawa—and je ne vise personne—the mémoire Pitfield ou le mémoire Kirby, proposaient finalement une approche différente. Donc, il est trop délicat d'affirmer que nous aurions eu une entente; nous ne pouvions que penser qu'il aurait été possible d'avoir une entente, toutes choses d'ailleurs égales—si nous n'avions pas eu le Premier ministre ou les premiers ministres provinciaux pour s'occuper de la question.

[Text]

Mr. Valpy: As a supplementary, if I can, would you like to just tell us, in your own opinion, do you think Canada is viable?

Mr. Romanow: Without a doubt, I think it is viable.

A Voice: Hear, hear.

Mr. Romanow: Without a doubt. I could go longer, but it would mean repeating a speech that I delivered ten days ago in Edmonton, so I will not do it.

Are there any other questions? I am not looking or begging for questions, do not get me wrong.

Professor Ronald Blair (University of Toronto): This is not a question.

Mr. Romanow: The speeches are over for tonight, you know.

Professor Blair: Yes. This is one minute's worth. I would just like to thank Mr. Romanow again. I think he came as Daniel in the lions den. It is not an easy thing to come to the Railway Committee Room and deliver, what I think, is the most authentic statement of Canadian democracy that I have heard in the time that I have been in this country. I am probably the only person in this room who is a Gaelic-speaking Canadian, and that is probably the truest language of all because it was, of course, as we were taught, spoken in the Garden of Eden. But, I do not want to ask a question, Mr. Romanow, I want to thank you once again for presenting a view of this country and, I think, a most honest exposition of what has happened, that I have not heard the like of in the past several years. Thank you very much.

Mr. Romanow: Thank you very much. I will take that as the toughest and last question.

The Chairman: Mr. MacDonald.

• 1200

Hon. David MacDonald, P.C.: Ever since the night of February 18, things have not worked out quite as I had planned them. This is one in a continuing series of those events. Had I been invited to thank the speaker this evening, I would have been tempted to say that the only thing I could add after Roy's speech and concluding with an act of faith, would have been to ask everybody to stand for the benediction—something for which I was long trained.

The last few days in this city have been a rather remarkable series of days for me, personally, and I suspect for some of the people who are in this room. Those of us whether we live in Prince Edward Island or in Regina, or in northwestern Ontario like John Reid, or wherever it may be, sometimes wonder what it is that keeps us all together. It may be as Roy Romanow has suggested that it is a rediscovered miracle according to Arthur Lower or it may be that we have some uncanny sense that in spite of almost every rational argument, Canada, to pick up on Michael Valpy's question is not only viable,—Michael I hope you are listening back there—but I think it is indispensable. And I do not think that is overstating it.

[Translation]

M. Valpy: Pourriez-vous, si c'est possible, nous dire si vous croyez personnellement que le Canada est viable?

M. Romanow: Sans aucun doute, je le crois.

Une voix: Bravo!

M. Romanow: Sans aucun doute. Je pourrais en dire plus long, mais comme je ne ferais que répéter un discours que j'ai prononcé il y a dix jours à Edmonton, je m'en abstiendrai.

Y a-t-il d'autres questions? Je ne vous supplie pas de m'en poser, ne vous trompez pas.

M. Ronald Blair (Université de Toronto): J'aimerais dire quelque chose mais ce n'est pas une question.

M. Romanow: On ne prononce plus d'allocutions ce soir, vous savez.

M. Blair: Je le sais, mais je n'en ai que pour une minute. J'aimerais simplement remercier encore une fois M. Romanow. Je crois qu'il était un peu comme Daniel dans la fosse aux lions. Il n'est pas facile de venir dans la salle du Comité sur les chemins de fer et de faire ce que je crois être la déclaration la plus authentique sur la démocratie canadienne que j'aie entendue depuis que je suis au Canada. Je suis probablement dans cette pièce, le seul Canadien, qui parle le gaélique, la langue sans doute la plus authentique parce qu'elle était, évidemment, comme on nous l'a appris, parlée dans le jardin d'Eden. Je ne veux pas poser de question, monsieur Romanow, je tiens seulement à vous remercier à nouveau d'avoir présenté un aperçu de ce pays, un exposé, je crois, très honnête de ce qui s'est passé. Je n'ai rien entendu d'autre édifiant depuis plusieurs années. Merci beaucoup.

M. Romanow: Merci beaucoup. J'estime donc que c'était là la dernière question, mais non pas la moindre.

Le président: M. MacDonald.

L'hon. David MacDonald, c.p.: Depuis la soirée du 18 février, les choses ne se sont pas tout à fait passées comme je l'avais prévu. Et ce n'est qu'un événement parmi d'autres. Si l'on m'avait convié à remercier le conférencier ce soir-là, j'aurais été tenté, après le discours de Roy et sa conclusion en acte de foi, de vous demander de vous lever pour la bénédiction, chose pour laquelle j'ai une longue expérience.

Les derniers jours passés à Ottawa ont été fantastiques pour moi, comme ils ont dû l'être j'imagine, pour certains de ceux qui se trouvent ici. Que nous habitions l'Île-du-Prince-Édouard, Régina, le Nord-Ouest de l'Ontario, comme John Reid, ou ailleurs nous nous demandons parfois ce qui nous lie. Comme l'a dit Roy Romanow, qui partage ainsi l'avis d'Arthur Lower, cela est peut-être dû à un miracle ou à la mystérieuse impression que le Canada est non seulement viable, mais indispensable. Et je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une déclaration abusive.

[Texte]

I find that Canadians, almost collectively, suffer on an almost continuing basis from a kind of chronic condition—I was going to say it is a condition half-way between an inferiority complex and a continuing anxiety. It is a fascinating thing because you only become aware of it in an objective sense when you get outside the country, in fact, off the continent altogether. Almost every one of us, when we come back to Canada, reports the kind of special esteem that exists for people who come from this country, but we cannot for the life of us figure out why this is the case. It is really a continuing puzzlement.

Well, I think in the frustration and in the anxiety for Canadians to own their own constitution, and in all the problems that have been created around the movement towards unilateral patriation, there have been some enormously important discoveries taking place for a whole series of Canadians all across this country. And what I think we are able to celebrate this evening in the speech that Mr. Romanow presented to us, as one Canadian who comes from one particular jurisdiction with one set of responsibilities, is that discovery he has made, in what must be the longest continuing frustration that most politicians have encountered. Mr. Romanow in your role as co-chairman of the continuing committee of ministers on the Constitution, you discovered that in spite of all the disappointments and frustrations, there is something incredibly worthwhile and fundamentally important about Canadians continuing to struggle to both identity and, if possible, make happen in a much more meaningful way what it means to live in this country called Canada.

Now, we are an incredibly strange country. I made a speech a few months ago myself and, in talking about what it means to be a Canadian, I said we must be the only country in the world which after 110 years of existence, not only have we not got a "constitution" but we have not yet decided what we want to sing by way of a national anthem. That is typical. But I do not think we should regard it as a failure. And I think that is what we have to get clearly in our heads and what Roy was trying to tell us this evening—that the struggle to identify what defines this country, the fact that we are still struggling with it 113 years after such a major event as the British North America Act took place, is not a failure but part of the ongoing reality, purpose, worthwhileness of this country called Canada.

• 1205

Maybe I can say, as a person who comes from Prince Edward Island, I think we have a nice balance here. We have had John Reid from north-western Ontario as a Liberal to introduce Roy; we have had Roy as a New Democratic member from Saskatchewan to be the guest speaker; and now we have myself as a lapsed Presbyterian from Prince Edward Island to make a final remark. It is that rather strange collectivity. My friend, the speaker-elect of Nova Scotia, says I have become a "hortatory", whatever that means. That is also part of the jargon now, I guess. That is at least one step removed from being what I used to be known as, as a Tory. I will work on that.

[Traduction]

Je trouve que les Canadiens, pris globalement, souffrent chroniquement d'un état qui est à mi-chemin entre le complexe d'infériorité et l'anxiété permanente. C'est intéressant, car on ne s'en rend compte objectivement, qu'une fois hors du pays, voire outre-mer. A notre retour, nous signalons presque tous l'estime toute particulière dont jouissent les Canadiens à l'étranger, sans toutefois se l'expliquer. C'est un éternel étonnement.

Je pense qu'à travers la hâte qu'ont les Canadiens d'avoir leur propre constitution, les frustrations que cela entraîne et les remous que crée la question du rapatriement unilatéral, il s'est produit des découvertes extrêmement importantes pour nombre d'entre nous. Et ce que nous pouvons célébrer dans le discours qu'a prononcé ce soir Roy Romanow, en tant que Canadien ayant une certaine autorité judiciaire, c'est la découverte qu'il a faite, en passant par la plus longue frustration que la plupart des hommes politiques aient jamais connue. Monsieur Romanow, en assumant votre rôle de co-président du Comité permanent des ministres sur la Constitution, vous avez découvert qu'il est de la plus haute importance que les Canadiens continuent à lutter pour définir ce que de vivre dans ce pays appelé Canada signifie, et le réaliser si possible.

Nous sommes un pays étrange. Il y a quelques mois, j'ai moi-même prononcé un discours et en parlant de ce que cela voulait dire être Canadien. J'ai dit que nous devions sûrement être le seul pays au monde à ne pas avoir de constitution après 110 années d'existence, et à ne pas avoir encore fixé son choix à propos de l'hymne national. C'est typique, mais cela ne constitue pas forcément un échec. Et nous devrions nous en persuader ainsi de la nécessité de la lutte dont Roy vient de parler. La lutte pour une identité, le fait que nous luttions encore 113 ans après l'entrée en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, cela ne constitue pas un échec, mais un fait inhérent à la réalité de ce pays, le Canada.

Je peux peut-être faire remarquer que nous avons parmi nous un bon équilibre de délégués: John Reid du Nord-Est de l'Ontario, un Libéral pour présenter Roy, ce dernier, NPD de la Saskatchewan et invité, et moi-même, ancien presbytérien de l'Île-du-Prince-Édouard pour clore l'événement. C'est un assortiment assez étrange. D'après l'orateur de la Nouvelle-Écosse, je suis devenu un «stimulateur de foule», cela fait maintenant partie du jargon, j'imagine. C'est au moins un échelon inférieur à mon ancienne réputation en tant que conservateur, il va falloir que j'y veille.

[Text]

I happen to think—and maybe I am the right person to say it, because I think it is obvious from most of what I have been up to in the last few years that I do not have strong sympathy with what the Prime Minister is attempting to do at the present time—I happen to think the Prime Minister, almost in spite of himself, by his present actions has given us all a considerable gift in coming to grips with what it is we are as a country.

Provided we handle that in way that is positive, responsible, and what is uniquely a Canadian characteristic, respectful of one another, then I think we have real reason to hope. My sense of this week, and in particular the events of this day, capped by the speech Roy delivered this evening, is that we have all been given a new sense of hope and real possibility for this country.

For that, Roy, we thank you very much.

The Chairman: Well, thank you all, and thank you, David, for the vote of thanks to Roy, and thank you for your patience with your pointed-headed chairman. I promise that if you vote me in as chairman again, maybe in 15 or 20 years, I will have got the procedures for banquets down more firmly in my mind.

I hope all of you will be at the very important annual business meeting of the group tomorrow morning. We have a number of, I think, rather exciting proposals, and we want to involve as many of you in this process as possible.

Thank you very much.

[Translation]

Je pense, et je suis peut-être bien placé pour le dire, car il est devenu évident ces dernières années que je suis contre la tournure des choses, que le Premier ministre nous a fait, par ses agissements et presque malgré lui, un cadeau considérable en nous faisant lutter pour notre identité nationale.

Si nous savons nous en servir d'une manière positive, responsable et dans le respect de la liberté d'autrui, tout espoir est permis. Voici mes impressions de la semaine et notamment des événements d'aujourd'hui, coiffés du discours de Roy: nous avons reçu un nouveau sentiment d'espoir et de réalisations à venir pour notre pays.

Roy, nous vous en remercions beaucoup.

Le président: Merci à tous et merci David, des remerciements que vous avez adressés à Roy. Merci aussi de la patience que vous avez démontrée à l'égard de votre président. Je vous promets que si vous me réélisez peut-être dans 15 ou 20 ans, j'aurai davantage assimilé l'étiquette des banquets.

J'espère que vous serez tous présents à la réunion annuelle du Groupe, demain matin. Nous avons un certain nombre de propositions plutôt attrayantes et voudrions que le plus grand nombre d'entre vous y participent.

Merci beaucoup.

APPENDIX**THE CONSTITUTION
AND PARLIAMENTARY SUPREMACY**

Claude St-Pierre

Law and Government Division
Research Branch
Library of Parliament

January 7, 1981

The Special Joint Committee of the Senate and House of Commons is now studying the resolution on the Canadian Constitution proposed by the federal government. The committee sat from November 6 until December 19 and resumed meetings on January 5. Spokesmen for several groups have given their views on the government proposal.

Witnesses have said little about the principle of Parliament's supremacy. They have concentrated mainly on the provisions for the Charter of Rights and Freedoms, its entrenchment in the Constitution and the referendum covered by sections 38 and 42. Those for and against these measures have discussed the effects they would have on our parliamentary system.

On the Charter of Rights and its entrenchment the committee has heard traditional arguments expressed on both sides of the question for many years.

For example the Hon. Angus MacLean, premier of Prince Edward Island, opposed entrenching the Charter of Rights on the grounds that it would weaken our parliamentary democracy.¹ Parliamentary institutions prescribe our rights, expressing the will of the people. Entrenchment would deprive legislatures of this function and give it to judges who henceforth would take decisions likely to shape society. Elected representatives should be making such decisions. Such a change can only weaken parliamentary bodies and democracy.²

The Canada West Foundation agreed entirely,³ contending that this measure would substitute judges' views for the judgments of elected representatives who should make political decisions. The foundation believes that judges are not equipped to decide such matters.

The Hon. James Richardson, president of Canadians for One Canada put his trust in the supremacy of Parliament and the legislatures and not in a written Constitution, creature of a dictatorship of words spurning a parliamentary system which has long protected our freedoms.

APPENDICE**CONSTITUTION ET
SUPRÉMATIE PARLEMENTAIRE**

Claude St-Pierre

Division du droit et du gouvernement
Service des recherches
Bibliothèque du Parlement

Le 7 janvier 1981

Le projet de résolution concernant la Constitution du Canada présenté devant la Chambre des communes par le gouvernement fédéral est actuellement à l'étude devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes. Ce comité a siégé du jeudi 6 novembre 1980 jusqu'au vendredi 19 décembre 1980 et doit reprendre ses auditions au mois de janvier. Au cours de ces auditions plusieurs groupes constitués ont délégué leurs porte-parole qui ont exprimé devant le comité leurs opinions à l'égard du projet du gouvernement fédéral.

Le principe de la suprématie a attiré peu de commentaires de la part des témoins comparaissant devant le Comité. Ce sont surtout les dispositions relatives à la Charte des droits et libertés et à son enchaînement dans la Constitution ainsi que celles concernant le référendum prévu par les articles 38 et 42 qui ont retenu l'attention de ces intervenants. Opposants et partisans de ces mesures ont présenté leurs opinions sur les effets que ces mesures auraient sur notre système parlementaire et ont marqué leur approbation ou désapprobation à cet égard.

Relativement à la Charte des droits et à son enchaînement dans la Constitution, le Comité a pu entendre les arguments traditionnels que les tenants ou opposants de cette Charte font entendre depuis assez longtemps.

Par exemple, le premier ministre de l'Île du Prince-Édouard, M. Angus MacLean, a marqué sa désapprobation à l'enchaînement de la Charte des droits dans la Constitution¹ car cela risque d'affaiblir notre démocratie parlementaire. Ce sont les institutions parlementaires qui créent nos droits en exprimant la volonté du peuple. L'enchaînement ôte ce rôle aux parlements pour le donner aux juges qui prendraient dorénavant les décisions susceptibles de modeler notre collectivité alors que ce sont nos représentants élus qui doivent prendre ces décisions. Cette attitude ne peut amener qu'un affaiblissement de nos institutions parlementaires et de la démocratie.²

La «Canada West Foundation» a abondé dans le même sens,³ considérant que cette mesure substituait les juges aux jugements des représentants élus qui sont ceux qui doivent être responsables des décisions politiques. Elle considère que les juges ne sont pas préparés à prendre ce genre de décisions.

Le président du «Canadians for One Canada», M. James Richardson, a réaffirmé sa foi dans la suprématie d'un Parlement élu démocratiquement et des législatures et non celle d'une Constitution écrite, organe d'une «dictature des mots» qui rejette un système parlementaire qui a depuis longtemps protégé nos libertés.

Not everyone agreed with these views; some favoured entrenchment of a Charter of Rights and Freedoms in the Constitution even if this weakened elected assemblies.

Thus, Max Yalden, Official Languages Commissioner, examining the record of Parliaments in defending the French language in Canada ascertained that in 115 years they had not always approved measures to protect French minorities. This neglect which sometimes even amounted to suppression of French persuaded him to support entrenchment of the Charter in the Constitution.⁴

Such legislative lapses had also led the Association of Franco-Manitobans to favour entrenchment.⁵

Moreover, according to "Indian Rights for Indian Women",⁶ one has only to examine the British Parliament's treatment of black or Asiatic British subjects to conclude that parliamentary supremacy is not synonymous with defence of rights.

The Canadian Civil Liberties Association contends that entrenching rights and freedoms in the Constitution is compatible with parliamentary sovereignty; the experience of other Commonwealth countries supports this view.⁷

The Public Interest Advocacy Centre and the National Anti-Poverty Organization agreed. They recalled that Magna Carta and passage of the Bill of Rights in 1689 at Westminster had not harmed the principle of Parliament's supremacy. By this time Parliament had been accepted as the authority limiting royal power.

The two associations stress that there is no reason to distrust judicial interpretation of the provisions on the Charter of Rights. In the past judges had always been able to respect Parliament's supremacy. The two groups go further complaining that the Charter is too vague, risking an abuse of parliamentary supremacy.⁸

According to the British Columbia Civil Liberties Association it is necessary to limit the powers of Parliament and legislatures by entrenching rights in the Constitution. Thus rights and liberties may be sheltered from public pressure to which lawmakers are very sensitive. The courts would not flout democracy in applying the Charter. They have already had some experience in applying the 1960 Canadian Bill of Rights. The British tradition of parliamentary sovereignty should be modified especially as it is no longer intact given that there are already constitutional guarantees no one can alter.⁹

The National Black Coalition of Canada also prefers to have the courts interpret the Constitution rather than legislatures subject to political pressures of the day.¹⁰

The Canadian Association of Crown Counsels believes that after entrenchment Parliament could share with the courts the responsibility of clarifying and defining the rights and free-

Tout le monde n'est cependant pas d'accord avec cette interprétation et d'aucuns n'ont pas hésité à appuyer l'enchâssement de la Charte des droits et libertés dans la Constitution et ce, au détriment même d'une assemblée élue.

Ainsi, le Commissaire aux langues officielles, M. Max Yalden, après avoir examiné ce que les parlements ont fait pour la défense du français au Canada, a constaté qu'après 115 ans, ces derniers n'avaient toujours pas adopté de mesures pour protéger leurs minorités françaises. Cette négligence qui allait parfois jusqu'à la suppression même du français l'amène à réclamer l'enchâssement dans la Constitution de la Charte.⁴

C'est au vu de ces mêmes lacunes législatives que la société des Franco-Manitobains arrive à des conclusions semblables.⁵

De plus, comme le dit le «Indian Rights for Indian Women»,⁶ on n'a qu'à regarder le traitement que le Parlement britannique inflige aux sujets britanniques d'origine noire ou asiatique pour se convaincre du fait que la suprématie parlementaire n'est pas synonyme de défense des droits.

Selon l'Association canadienne des libertés civiles, une déclaration des droits et libertés enchaînée dans la Constitution est compatible avec la souveraineté du Parlement. L'exemple d'autres pays du Commonwealth qui ont effectué un tel enchaînement en est une preuve.⁷

Une position semblable a été adoptée par «The Public Interest Advocacy Centre» et «The National Anti-Poverty Organization». Dans le mémoire soumis au Comité, ces organisations ont rappelé que l'adoption de la *Magna Carta* et du *Bill of Rights* de 1689 par le Parlement de Westminster n'avaient pas porté atteinte au principe de la suprématie du parlement. A cette époque, le Parlement avait été accepté comme l'autorité compétente pour limiter le pouvoir du roi.

Les deux associations soulignent également qu'il n'y a aucune raison de ne pas faire confiance aux juges pour l'interprétation des dispositions concernant la Charte des droits. Dans le passé, ils ont toujours su faire respecter le principe de la suprématie du parlement. De plus, les deux associations vont même plus loin en affirmant que la Charte est trop vague et risque de permettre un abus du principe de la suprématie parlementaire.⁸

Selon la «British Columbia Civil Liberties Association», il faut savoir limiter les pouvoirs du Parlement et des assemblées législatives provinciales en enchaînant les droits dans la Constitution. Par ce geste les droits et libertés sont mis à l'abri des pressions du public auxquelles les législatures sont très sensibles. Les tribunaux ne bafouent pas la démocratie quand ils veillent à appliquer la Charte. Ils ont d'ailleurs déjà l'expérience puisqu'ils ont veillé à appliquer la Déclaration canadienne des droits de 1960. Il faut que la tradition britannique de souveraineté parlementaire cède car d'ailleurs elle est déjà incomplète puisque certains articles de la Constitution contiennent des garanties que nul ne peut altérer.⁹

De même, la «National Black Coalition of Canada» marque sa préférence pour une constitution interprétée par les tribunaux plutôt que par des législatures sujettes aux pressions politiques du moment.¹⁰

L'Association canadienne des procureurs de la Couronne pense qu'avec l'enchaînement le Parlement pourrait partager avec les tribunaux la responsabilité de clarifier et de définir les

doms enuntiated in the Constitution. Acting on its own it could not however withdraw these fundamental rights.¹¹

The Federation of Canadian Municipalities also prefers entrenching rights to put them out of the reach of the intolerance or generosity of a parliamentary group.¹² The National Association of Women and the Law agrees, seeing the courts as alternatives to elected legislatures.¹³ This is clearly the opinion of the Hon. Jean Chrétien, Minister of Justice, who thinks that the Charter will serve to bind all legislatures and assemblies of the country.¹⁴

However, according to some, the reservations in section 1 of the federal act give the impression of trying to reconcile parliamentary supremacy with entrenchment. The British Columbia Civil Liberties Association claims that reconciling these two principles is impossible. In fact if the court interpreted the section when referring to statutes they would be using a guideline which would have the effect of neutralizing the entrenchment of the Charter. The group then rejects this section.¹⁵ The Bar Association of Canada and the Canadian Jewish Congress took the same view in their written submissions¹⁶ on the grounds that the section leads one to believe that finally Parliament will determine the scope of rights and liberties, yet the courts should have this role.¹⁷

The Canadian Human Rights Commission,¹⁸ the Civil Liberties Association of Canada¹⁹ and the Advisory Council on the Status of Women²⁰ also believe that this section thwarts the purpose of the Charter in that it limits freedoms to those approved by a parliamentary majority. The Native Council of Canada agrees.²¹

Moreover, if one associates this section with the interpretation made by the courts of the present Bill of Rights, one might hold that a statute duly passed by a legislature and reflecting the popular will may, without penalty, violate the Charter of Rights. This is the view of the Canadian Association of Lesbians and Gay Men.²²

The Canadian Jewish Congress, discussing the lot of aborigines, is concerned that the concept of parliamentary sovereignty has impaired existing rights or even rescinds them if one can claim they still exist. They make this point in relation to section 24 of the federal resolution.²³

Finally, the Canadian Bar Association considers that the wording of section 26 of the resolution would allow Parliament and legislatures to damage radically the rights provided in the Charter by controlling evidence admissible before the courts.²⁴

Other witnesses question the use of a referendum as proposed in sections 38 and 42. Thus, referring to the referendum outlined in section 38(3) Senator Roblin considers that the formula to be proposed should be devised not by the government but by Parliament and that the majority system described in section 39 is very questionable.²⁵

droits et libertés énoncés dans la Constitution. Il ne pourrait toutefois retirer ces droits fondamentaux de son propre chef.¹¹

La Fédération des municipalités canadiennes préfère aussi l'enchâssement qui met les droits à l'abri de l'intolérance ou de la générosité d'un groupe parlementaire.¹² L'Association nationale de la femme et le droit pense de même et voit les tribunaux comme un forum alternatif aux législatures élues.¹³ C'est aussi évidemment le point de vue du ministre de la Justice l'honorable Jean Chrétien, qui pense que la Charte aura l'avantage de lier tous les parlements et assemblées de ce pays.¹⁴

Toutefois, aux yeux de certains, les réserves qui sont émises à l'article 1 du projet fédéral amènent à croire qu'on tente de concilier le principe de la suprématie parlementaire avec l'enchâssement. La «British Columbia Civil Liberties Association» pense qu'en tentant de concilier ces deux principes, on essaie d'accomplir quelque chose d'impossible. En fait si les tribunaux interprétaient cela en se référant aux lois, on utiliserait une norme dont l'effet serait que la Charte ne serait plus encravée dans la réalité. Ce groupe rejette donc cet article.¹⁵ L'Association du Barreau canadien et le Congrès des Juifs du Canada ont jugé de même dans leurs présentations écrites¹⁶ car la disposition de l'article laisse croire que c'est le Parlement qui, en définitive, déterminera la portée des droits et libertés. C'est pourtant aux tribunaux que ce rôle devra être dévolu.¹⁷

La Commission canadienne des Droits,¹⁸ l'Association canadienne des libertés civiles¹⁹ et le Conseil consultatif canadien sur le statut de la femme²⁰ croient aussi que cet article contredit le but qu'on entend atteindre par la Charte puisqu'il limite les libertés à celles qui sont approuvées par une majorité parlementaire et le «Native Council of Canada» croit de même.²¹

De plus, si on joint cet article à l'interprétation que les tribunaux font de l'actuelle Déclaration des droits, on peut croire qu'une loi dûment adoptée par une législature qui, dit-on, exprime la volonté démocratique, peut impunément violer la Charte des droits. Telle est l'opinion du «Canadian Association of Lesbians and Gay Men».²²

Le Congrès des Juifs du Canada, traitant du sort des autochtones, a exprimé son inquiétude du fait que la notion de souveraineté parlementaire a permis d'abroger les droits existants ou d'y déroger même si on peut prétendre que ces droits existent encore. Ce fait est traité en relation avec l'article 24 du projet fédéral.²³

Finalement, l'Association du Barreau canadien considère que le libellé de l'article 26 du projet de résolution permettrait au Parlement et aux législatures de déroger à l'essence même des droits de la Charte par le contrôle des preuves pouvant être admises devant les tribunaux.²⁴

D'autres intervenants ont exprimé leurs inquiétudes devant l'usage d'un référendum tel que proposé par le projet du gouvernement fédéral aux articles 38 et 42. Ainsi, faisant référence au référendum prévu à l'article 38(3) du projet, le sénateur Roblin considère que la formule qui sera alors proposée devra émaner non pas du gouvernement, mais bien du Parlement et le système de la majorité prévu à l'article 39 est un système très douteux.²⁵

Mr. Buchanan, premier of Nova Scotia, contends that the referendum concept is incompatible with Canadian parliamentary democracy.²⁶

On the same topic Mr. MacLean, premier of Prince Edward Island, thinks that the referendum device runs counter to our traditional methods requiring that a legislature speaks in the name of the region it represents. He objects to having provincial legislatures supplanted by referenda.²⁷ Mr. Hatfield, premier of New Brunswick agrees with him.²⁸

The Canada West Foundation is surprised at the minor role given the Senate in the process of amending the Constitution of Canada. It should play a more important part and reducing its powers seems ill-advised at this time.²⁹

¹ Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, Issue 14, 27 November 1980, p. 81-82.

² Ibid.

³ Ibid., Issue 12, 25 November, 1980, p. 101.

⁴ Ibid., Issue no. 6, 17 November, 1980, p. 10.

⁵ Ibid., Issue no. 10, 21 November 1980, p. 32.

⁶ Ibid., Issue no. 17, 2 December 1980, p. 84.

⁷ Ibid., Issue no. 7, 18 November 1980, p. 9.

⁸ Reference not available since the relevant minutes have not yet been made public.

⁹ Ibid., Issue no. 22, 9 December 1980, p. 103-105.

¹⁰ Ibid., p. 11.

¹¹ Ibid., Issue no. 14, 27 November 1980, p. 10.

¹² Ibid., Issue no. 9, 20 November 1980, p. 9.

¹³ Ibid., Issue no. 22, 9 December 1980, p. 50.

¹⁴ Ibid., Issue no. 3, 12 November 1980, p. 54.

¹⁵ Ibid., Issue no. 22, 9 December 1980, p. 105.

¹⁶ C.J.C. p. 1; B.A.C., p. 5.

¹⁷ This endangers human rights, opening the door to many pretexts for limiting rights and liberties.

¹⁸ Minutes of Proceedings, op. cit. issue 5, 14 November 1980, p. 11, issue no. 5A, p. 3.

¹⁹ Ibid., Issue no. 7, 18 November 1980, p. 9.

²⁰ Written submission, p. 23.

²¹ Minutes of Proceedings, op. cit. issue 17, 2 December 1980, p. 112.

²² Written submission, p. 23.

²³ Minutes of Proceedings, Issue no. 7, 18 November 1980, p. 98.

²⁴ Written submission, p. 7.

²⁵ Minutes of Proceedings, Issue no. 4, 13 November 1980, p. 126.

²⁶ Ibid., Issue no. 17, 2 December 1980, p. 36.

²⁷ Ibid., Issue no. 14, 27 November 1980, p. 81.

²⁸ Ibid., Issue no. 19, 4 December 1980, p. 50.

²⁹ Ibid., Issue no. 12, 25 November 1980, p. 104.

Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, M. Buchanan, a pour sa part considéré que la théorie d'un référendum contredit le genre de démocratie parlementaire existant dans ce pays.²⁶

Toujours parlant du référendum, le premier ministre de l'Île du Prince-Édouard, M. MacLean, a jugé que le recours du référendum va à l'encontre de nos méthodes traditionnelles qui veulent que l'assemblée législative parle au nom de la juridiction qu'elle représente. Il refuse que les assemblées législatives provinciales soient ainsi supplantées.²⁷ Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Richard Hatfield, est du même avis.²⁸

La «Canada West Foundation» s'est aussi étonnée du rôle restreint assigné au Sénat dans le processus de la modification de la Constitution du Canada. Elle devrait pouvoir jouer un rôle plus important, et la réduction de ses pouvoirs à ce moment-ci semble malvenue.²⁹

¹ Procès verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, fascicule n° 14, jeudi 27 novembre 1980, p. 81-82.

² Ibid.

³ Ibid., fascicule n° 12, mardi 25 novembre 1980, p. 101.

⁴ Ibid., fascicule n° 6, lundi 17 novembre 1980, p. 10.

⁵ Ibid., fascicule n° 10, vendredi 21 novembre 1980, p. 32.

⁶ Ibid., fascicule n° 17, mardi 2 décembre 1980, p. 84.

⁷ Ibid., fascicule n° 7, mardi 18 novembre 1980, p. 9.

⁸ Mémoire soumis au Comité—Aucune référence ne peut être donnée pour l'instant car le compte rendu des travaux du Comité n'est pas encore public.

⁹ Ibid., fascicule n° 22, mardi 9 décembre 1980, p. 103-105.

¹⁰ Ibid., fascicule n° 22, mardi 9 décembre 1980, p. 11.

¹¹ Ibid., fascicule n° 14, jeudi 27 novembre 1980, p. 10.

¹² Ibid., fascicule n° 9, jeudi 20 novembre 1980, p. 9.

¹³ Ibid., fascicule n° 22, mardi 9 décembre 1980, p. 50.

¹⁴ Ibid., fascicule n° 3, mercredi 12 novembre 1980, p. 54.

¹⁵ Ibid., fascicule n° 22, mardi 9 décembre, p. 105.

¹⁶ C.J.C., p. 1; A.B.C., p. 5.

¹⁷ Idem rend ainsi les droits très fragiles. Cela ouvre la porte à de nombreux prétextes pour limiter les droits et libertés.

¹⁸ Procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 5, vendredi 14 novembre 1980, p. 11, fascicule n° 5A, 3.

¹⁹ Ibid., fascicule n° 7, mardi 18 novembre 1980, p. 9.

²⁰ Présentation écrite, p. 23.

²¹ Procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 17, mardi 2 décembre 1980, p. 112.

²² Présentation écrite, p. 23.

²³ Procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 7, mardi 18 novembre 1980, p. 98.

²⁴ Présentation écrite, p. 7.

²⁵ Procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 4, jeudi 13 novembre 1980, p. 126.

²⁶ Ibid., fascicule n° 17, mardi 2 décembre 1980, p. 36.

²⁷ Ibid., fascicule n° 14, jeudi 27 novembre 1980, p. 81.

²⁸ Ibid., fascicule n° 19, jeudi 4 décembre 1980, p. 50.

²⁹ Ibid., fascicule n° 12, jeudi 25 novembre 1980, p. 104.