FORMULAIRE DE DEPÔT DES REQUÊTES INDIVIDUELLES AUPRÈS DES ORGANES DE TRAITÉS

Merci de bien vouloir répondre à toutes les questions du formulaire. Les demandes rédigées dans une langue autre que l'anglais, le français, le russe ou l'espagnol ne seront pas traitées. Le formulaire a pour vocation de permettre aux organes de traités de déterminer la nature et la portée de la plainte aux fins d'enregistrement. En cas de nécessité, merci de bien vouloir inclure en pièce jointe toute information supplémentaire, y inclus les faits présentés de manière chronologique (La pièce jointe de doit pas dépasser les 10 000 mots). Afin de vous assister à remplir ce formulaire, veuillez vous référer au document indiquant **Comment soumettre des requêtes individuelles aux organes de traités**.

1. Comité auquel la requête est soumise :
   Comité des droits de l'homme

2. État ou États partie(s) concerné(s) :
   Canada

3. Requérant :

Prénom	Daniel
Nom de famille	Turp
Date de naissance	30/04/1955
Nationalité	canadienne

4. Coordonnées du requérant :

Email	d@nielturp.quebec
Téléphone	[...]
Adresse	[…]

5. Victime, si différente du requérant :

Prénom	Click or tap here to enter text.
Nom de famille	Click or tap here to enter text.

Date de naissance	Click or tap to enter a date.
Nationalité	Click or tap here to enter text.

6. Avocat ou autre représentant (si le requérant est représenté) :

Prénom	Maxime
Nom	Laporte
Email	[...]
Téléphone	[...]
Adresse	Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), 612, rue Saint-Jacques, Montréal (Québec) H3C 4M8 CANADA

7. Demandez-vous l'anonymat pour le requérant et/ou la victime dans la décision finale du Comité?

☐ Oui ☒ Non

8. Avez-vous déjà soumis la même affaire devant une autre instance d'enquête ou de règlement régional/international des différends ?

☐ Oui ☒ Non

Si oui, veuillez indiquer s'il vous plait, la procédure ou la juridiction, la date de saisine, les auteurs et les revendications invoquées, ainsi que la décision adoptée :

Click or tap here to enter text.

9. Réclamez-vous la prise de **mesures conservatoires** (pour éviter un préjudice irréparable au requérant / victime) ou de **mesures de protection** (pour éviter un préjudice ou des représailles contre le requérant /la victime et/ou les représentants ou membres de la famille) ?

☐ Oui ☒ Non

Si oui, indiquez quel type de mesure vous demandez en justifiant votre demande. [maximum 400 mots]

Click or tap here to enter text.

10. **Les faits.** Veuillez fournir ci-dessous, un résumé des faits principaux de l'affaire, par ordre chronologique, et en précisant les dates. Veuillez également indiquer les recours

administratifs/judiciaires entrepris et leur issue. Merci de bien vouloir limiter le résumé aux seuls faits de l'affaire et éviter d'inclure des informations liées au contexte général. Si toutefois cela est essentiel à la compréhension de la requête, merci d'être le plus bref possible. **Ne pas inclure les allégations de violations des droits (celles-ci doivent être incluses dans le paragraphe 11 ci-dessous) Incluez l'information sur l'épuisement des recours internes.** Veuillez décrire, par ordre chronologique, chaque mesure prise par la ou les victimes pour faire valoir leurs droits devant les tribunaux et/ou les autorités administratives. Veuillez préciser la date et le contenu de chaque demande, l'autorité à laquelle elle a été soumise, la date de la décision et le(s) motif(s) de la décision. Si les voies de recours internes n'ont pas été épuisés, veuillez indiquer pourquoi [maximum 2800 mots]

A. Contexte

1. Le 6 octobre 1980, le premier ministre du Canada, Pierre Elliott Trudeau, dépose au Sénat et à la Chambre des communes réunis en Parlement un *Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada (« Projet de résolution »)*, afin que le Parlement fédéral puisse « rapatrier » et modifier unilatéralement les parties de cette constitution ressortissant encore aux pouvoirs du constituant impérial britannique. Le tout, tel qu'il appert de ce *Projet de résolution*, reproduit à l'Annexe n° A1.

2. Le 28 septembre 1981, la Cour suprême du Canada formule un Avis sur la controverse entourant la validité de cette procédure unilatérale, dans le cadre du *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution,* [1981] 1 R.C.S. 753 (« *Renvoi de 1981* »), tel qu'il appert de cet Avis, reproduit à l'Annexe n° A2.

3. Dans cet Avis, les juges majoritaires énoncent, en résumé, ce qui suit :

- que le *Projet de résolution* présenté en octobre 1980 aurait des effets sur les relations fédérales-provinciales ou sur les pouvoirs et privilèges garantis aux provinces;
- que, dussent-elles être promulguées, la *Loi de 1982 sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle de 1980* (devenue *Loi constitutionnelle de 1982*) porteraient atteinte à l'autorité des législatures provinciales en vertu de la Constitution du Canada ainsi qu'au statut ou au rôle des législatures ou des gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne;
- qu'au point de vue juridique, le consentement des provinces n'est pas nécessaire pour procéder à une telle modification de la Constitution du Canada;
- que sur le plan des conventions constitutionnelles, un degré « appréciable » de consentement provincial, que les politiciens et non les tribunaux doivent fixer, s'avère néanmoins nécessaire à cette fin.

4. Le 5 novembre 1981, le premier ministre fédéral et les premiers ministres de toutes les provinces, à l'exception notable du premier ministre du Québec, René Lévesque, signent une entente pour rapatrier et modifier la Constitution du Canada, tel qu'il appert de l'Annexe n° A3.

5. Le 6 décembre 1982, dans le cadre du *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2. R.C.S. 793 (« *Renvoi de 1982* »), la Cour suprême formule un second Avis, cette fois sur la question de savoir si le Québec (seule « province » à majorité française du Canada), possède un droit de veto conventionnel sur les modifications constitutionnelles mettant en cause ses pouvoirs législatifs; la cour est d'avis que le Québec ne détient pas un tel droit de veto. Le tout, tel qu'il appert de cet Avis, reproduit à l'Annexe n° A4.

6. Le 29 mars 1982, le Parlement impérial adopte le *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (Royaume-Uni), qui comprend à son annexe B la *Loi constitutionnelle de 1982* (« LC1982 »). Entre autres choses, celle-ci enchâsse la *Charte canadienne des droits et libertés* (Partie I) et fixe, dans sa Partie V, la Procédure de modification de la Constitution du Canada. Le lecteur retrouvera

cette loi à l'Annexe n^{o} A5, qui reproduit la codification administrative fédérale des Lois constitutionnelles de 1867 à 1982.

7. À ce jour, ni le peuple québécois, ni l'Assemblée nationale, ni le Gouvernement du Québec n'a donné son accord au Rapatriement, au *Canada Act 1982*, à la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982*, non plus qu'à cette loi elle-même.

8. Bien au contraire, l'Assemblée nationale du Québec a adopté au fil des décennies plusieurs résolutions rappelant ce fait et dénonçant les préjudices graves qui en résultent pour la nation québécoise. En témoigne, par exemple, cette résolution unanime adoptée le 17 avril 2012 à l'occasion du 30^{e} anniversaire des événements de 1982, et que nous reproduisons à l'Annexe n^{o} A6 :

QUE l'Assemblée nationale du Québec rappelle qu'il y a 30 ans cette année était promulguée la Loi constitutionnelle de 1982 sans l'accord du Québec;
QU'elle réaffirme solennellement qu'elle n'a jamais adhéré à cette loi qui a eu pour effet de diminuer les pouvoirs et les droits du Québec sans son consentement et que la Loi constitutionnelle de 1982 demeure toujours inacceptable pour le Québec.

9. Depuis sa proclamation, la *Loi constitutionnelle de 1982*, et en particulier son article 52, sert d'instrument de contrôle de constitutionnalité des lois québécoises. C'est ainsi que des juges nommés par Ottawa ont déclaré invalides des pans entiers de la *Charte* [québécoise] *de la langue française* (« loi 101 ») sur la base d'un ordre constitutionnel auquel le Québec n'a jamais adhéré. Les pouvoirs législatifs de l'Assemblée nationale ont conséquemment été réduits sans son consentement.

10. En abrogeant la « clause Québec » en éducation, la LC1982 a notamment eu pour effet de permettre à quiconque ayant le droit de fréquenter l'école subventionnée anglaise au Canada anglais, d'accéder à l'école subventionnée anglaise au Québec. Par ailleurs, en mettant à mal le rempart de la loi 101 sous plusieurs autres aspects, comme en matière de langue du travail, du commerce et de l'affichage, la LC1982 empêche le Québec d'aménager un environnement linguistiquement normal.

11. Directement ou indirectement, les Québécois et Québécoises, étant à la fois membres du peuple québécois et de la francophonie minoritaires au Canada, se trouvent ainsi opprimés dans l'exercice de leur droit de s'épanouir sur le plan linguistique et culturel – composante essentielle du droit à l'autodétermination interne. Pendant ce temps, la vitalité démographique du français comme langue d'usage au Québec et au Canada ne cesse de décliner, d'un recensement à l'autre, au profit de l'anglais qui, *de facto*, fait de plus en plus sa loi.

12. Le 13 décembre 2000, le Parlement du Québec décrète la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (« loi 99 »), RLRQ c. E-20.2, qui à son article premier reconnaît au peuple québécois un statut juridique formel en tant que « titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». Le tout, tel qu'il appert de cette loi, reproduite à l'Annexe n^{o} A7.

13. Le 9 avril 2021, un arrêt de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565, confirme la validité de la loi 99, au terme d'une contestation judiciaire introduite plus de 20 ans auparavant, tel qu'il appert cet arrêt, reproduit à l'Annexe n^{o} A8.

14. Le 1er juin 2022, le Parlement du Québec décrète la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, L.Q. 2022 c. 14. Par son article 166, cette loi modifie la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30-31 Vict., c. 3 (« LC1867 »), afin d'y enchâsser une reconnaissance formelle de la nation québécoise, à la faveur de deux nouveaux articles, que voici reproduits (ainsi qu'à l'Annexe n^{o} A5) :

90Q.1. Les Québécoises et les Québécois forment une nation.
90Q.2. Le français est la seule langue officielle du Québec. Il est aussi la langue commune de la nation québécoise.

15. Précédemment, le 16 juin 2021, la Chambre des communes du Canada, appelée à se prononcer sur la question, avait accueilli favorablement ce projet constitutionnel et reconnu sa validité, comme en témoigne la résolution suivante, adoptée à 281 voix contre deux, et que nous reproduisons à l'Annexe n° A9 :
Que la Chambre convienne que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confère au Québec et aux provinces la compétence exclusive pour modifier leurs constitutions respectives, et prenne acte de la volonté du Québec d'inscrire dans sa constitution que les Québécoises et les Québécois forment une nation, que le français est la seule langue officielle du Québec et qu'il est aussi la langue commune de la nation québécoise.

B. Historique des recours internes

16. Le 11 avril 2022, l'auteur de la présente communication, Daniel Turp, aux côtés d'autres demandeurs, produit au greffe de la Cour supérieure du Québec, district de Montréal, un pourvoi pour faire déclarer nulles, invalides et inapplicables :

1) la R*ésolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne*, adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981;
2) la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*;
3) la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* (« Proclamation »), faite par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982.
Subsidiairement, il demande à la Cour que ces mêmes actes soient déclarés nuls, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec. Le tout, tel qu'il appert de la *Demande introductive d'instance*, reproduite à l'Annexe n° B1.

17.Parmi les motifs au soutien de cette demande, figurent plusieurs moyens de fait et de droit nouveau, jamais débattus devant les tribunaux québécois et canadiens, savoir :

1) outre la question des conventions constitutionnelles, celle du non-respect par les acteurs du Rapatriement de la *coutume* (unanimiste) qui aurait dû s'appliquer aux modifications constitutionnelles projetées, à la lumière de la constance des précédents en la matière, à remonter aux débuts de la fédération;
2) des allégations sérieuses, fondées sur une preuve historique robuste, mettant en cause d'anciens juges de la Cour suprême, y compris le juge en chef Bora Laskin, lesquels auraient porté atteinte, par leur trop grande proximité avec les gouvernements canadien et britannique, aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire dans le contexte du *Renvoi de 1981*;
3) la question de la validité de la *Proclamation* faite par la reine Élisabeth II le 17 avril 1982 eu égard à son serment royal de gouverner les peuples du Royaume-Uni et du Canada selon leurs lois et coutumes respectifs;
4) la question de la validité de l'exclusion du Québec des négociations entourant le projet de Rapatriement, sous l'éclairage nouveau du statut juridique formel du peuple québécois (ou nation québécoise) et de son droit à disposer de lui-même, reconnus entretemps par le législateur et le constituant;
5) des questions de droit international public relatives à des atteintes alléguées aux droits civils et politiques des Québécoises et Québécois, notamment en vertu du *Pacte international relatif au droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, (1976) 999 R.T.N.U. 171, [1976] R.T.Can. N° 47, R.E.I.Q. (1984-89), n° 1976 (5) (« *Pacte* »).

18. Le 9 août 2023, le juge Pierre Nollet de la Cour supérieure accueille, à l'encontre des demandeurs, une demande de rejet formulée par le Procureur général du Canada (Annexe n° B2). Au soutien de sa décision, le juge invoque la règle du *stare decisis* qui, selon lui, trouverait application en l'espèce. Ainsi, les Avis formulés par la Cour suprême dans le cadre du *Renvoi de 1981* et du *Renvoi de 1982* feraient obstacle à toute réouverture du débat judiciaire sur la

validité du Rapatriement. Par ailleurs, le décideur qualifie le pourvoi d'abusif, étant d'avis que de son instruction discréditerait l'administration de la justice. Le tout, tel qu'il appert de cette décision reproduite à l'Annexe n° B3.

19. Le 11 septembre 2023, les demandeurs interjettent appel du jugement Nollet en mettant en lumière les erreurs déraisonnables et déterminantes, de fait et de droit, qu'il comporte. Ceux-ci arguent notamment que la règle du *stare decisis* ne saurait être appliquée aux Avis que formulent, de temps à autres, les cours d'appel au Canada, en ce que ces Avis ne constituent pas des décisions judiciaires contraignantes – à la différence, d'ailleurs, des conclusions auxquelles aurait conduit un procès sur le fond en l'espèce. Dût-on, malgré tout, juger cette règle pertinente, les questions soulevées par le pourvoi – de droit nouveau pour la plupart – ne sont pas les mêmes que dans les Renvois précités. Il n'y a pas non plus d'identité de parties, la présente affaire mettant en cause des citoyens québécois, et non seulement des gouvernements comme c'était le cas en 1981 et en 1982. Le tout, tel qu'il appert de la demande pour permission d'appeler, reproduite à l'Annexe n° B4.

20. Le 28 mars 2024, la Cour d'appel du Québec, sous la plume de la juge Geneviève Marcotte, rejette la demande pour permission d'appeler, en confirmant la décision de première instance, y compris la déclaration d'abus, tel qu'il appert de ce jugement d'appel reproduit à l'Annexe n° B5.

21. Le 27 mai 2024, les demandeurs, s'estimant profondément lésés, interjettent appel devant la Cour suprême du Canada, en mettant en évidence les erreurs juridiques déterminantes qu'ils reprochent aux tribunaux inférieurs, tel qu'il appert de l'Annexe n° B6.

22. Le 5 décembre 2024, la Cour suprême du Canada rejette, sans motif ni transparence quant à l'identité des décideurs, la demande d'autorisation d'appel des demandeurs, tel qu'il appert du jugement reproduit à l'Annexe n° B7.

23. D'où la présente communication, tous recours internes ayant été épuisés.

11. **Griefs.** Veuillez expliquer comment et pourquoi vous estimez que les évènements et les faits décrits portent atteinte à vos droits ou ceux de la/des victime(s). Veuillez préciser quels sont les droits que vous considérez comme ayant été violés, en identifiant de préférence les articles du traité concerné [maximum 700 mots]:

C. Le droit du peuple québécois à disposer de lui-même

24. Les Québécoises et Québécois forment un peuple, une nation (LC1867*,* Annexe n° A5, art. 90Q.1). Ainsi « qualifié » en droit (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, Annexe n° C1, paragr. 123), le peuple québécois est titulaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (aussi : loi 99, Annexe n° A8).

25. Entre autres caractéristiques distinctives, le peuple québécois a pour langue officielle et commune, le français (LC1867*,* Annexe n° A5, art. 90Q.2).
26. Bien que le Protocole facultatif ne donne pas compétence au Comité pour examiner une communication relative à une violation du droit à l'autodétermination protégé par l'article premier du *Pacte*, le Comité peut néanmoins interpréter cet article, s'il y a lieu, pour déterminer si des droits garantis dans les deuxième et troisième parties du Pacte ont été violés (*Käkkäläjärvi et consorts* c. *Finlande*, Constatation du 2 novembre 2018 (CCPR/C/124/D/2950/2017)).

D. Les violation de l'article 27, à la lumière de l'article premier

27. En plus d'être le foyer du peuple québécois, le Québec constitue le navire amiral de la francophonie minoritaire au Canada, aux côtés de la nation acadienne et de plusieurs autres collectivités de langue française.

28. Qu'il soit québécois, acadien ou franco-canadien, tout citoyen s'identifiant comme tel participe, à part entière, de la « minorité linguistique » que forme l'ensemble francophone canadien, au sens de l'article 27.

29. Or, l'auteur de la présente communication est d'avis qu'en affaiblissant le Québec français, navire amiral de cette francophonie, le régime actuel, établi sans lui en 1982, affaiblit par extension tout le reste de la « flotte », pour ainsi dire. Ultimement, ce sont tous les francophones qui se voient brimés dans l'exercice de leurs droits de s'épanouir linguistiquement.

30. Si le régime de 1982 devait continuer de s'imposer, compte tenu de la réalité migratoire actuelle, les personnes ayant le français comme langue d'usage deviendront éventuellement minoritaires dans la région métropolitaine de Montréal – cœur de la francophonie canadienne –, comme ils sont déjà en voie de le devenir dans l'Île.

31. Imposer à un peuple représentant une minorité linguistique un ordre qui porte atteinte à ses droits culturels et linguistiques est, à l'évidence, incompatible avec les dispositions du *Pacte* consacrant le droit des personnes appartenant à une telle minorité d'avoir leur propre vie culturelle et d'employer leur propre langue (art. 27).

E. La violation de l'article 14 § 1, lu seul et en conjonction avec l'article 27, interprété à la lumière de l'article premier

32. En coupant court au débat judiciaire introduit par les demandeurs, les décideurs ont commis à leur endroit un déni de justice, en violation de l'article 14 § 1.

33. Outre qu'on a qualifié son action d'abusive, l'auteur de la présente communication, un professeur de droit réputé, n'a pas été traité équitablement par les tribunaux concernés.

34. Entres autres considérations, il était parfaitement déraisonnable, à la lumière des faits déjà précisés, d'appliquer au pourvoi le critère du *stare decisis*.

35. Depuis 2013, année de la parution du livre *La Bataille de Londres* de feu Frédéric Bastien, un sérieux doute plane sur l'impartialité des juges qui ont formulé les Avis rendus par la Cour dans le cadre des Renvois de 1981 et de 1982. Or, en privant les demandeurs d'un débat sur le fond, les décideurs ont choisi de faire fi de ces allégations pourtant éminemment graves et crédibles.

36. S'agissant du refus de la Cour suprême d'entendre l'appel, il y a lieu de souligner que celle-ci a pour pratique de ne jamais exposer ses motifs au soutien d'un tel jugement. Or, cette pratique prête flanc à l'arbitraire, *a fortiori* dans un dossier comme celui sous étude, où la Cour se révèle à la fois juge et partie.

EN CONCLUSION, PLAISE AU COMITÉ :

CONSTATER la violation par le Canada des articles 27 et 14 § 1 du *Pacte*, interprétés à la lumière de l'article premier.

NOTE : L'auteur se réserve le droit de présenter d'autres moyens, notamment par rapport aux articles 2, 25 et 26.

12. Date, lieu et signature

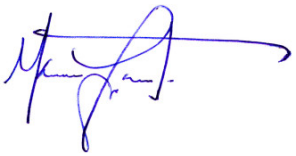
Date 17/04/2025

Lieu Genève, Suisse.

Signature du ou des requérant(s) et de la ou des victime(s) (si différent et capable de signer) :



Signature du conseil (si le requérant est représenté):



Note : Vous devrez envoyer deux fichiers distincts :

- **Le formulaire en format Word (sans signature) ET**
- **Le formulaire signé, scanné ou photographié**

13. Liste de documents

Merci de bien vouloir vous assurer que tous les documents sont classés par date, qu'ils sont numérotés consécutivement et qu'ils sont clairement identifiés (Exemple : Annexe n°1 (Recours devant la Cour d'instance - 4 Juin 2020) ; Annexe n°2 – (Arrêt de la Cour d'appel - 8 Juillet 2020)).

☐ Les décisions des juridictions nationales (et des autorités administratives) concernant votre demande ainsi que les résumés de ces décisions si elles ne sont pas rédigées dans l'une des quatre langues de travail indiquées ci-dessus
☐ Requêtes introduites auprès de toute autre instance internationale d'enquête ou de règlement et les décisions rendues par celle-ci
☐ Toute autre documentation ou preuve pertinente en votre possession venant au soutien de votre requête, y compris les rapports médicaux ou psychologiques, le cas échéant.
☐ La législation nationale pertinente, si nécessaire.

14. Comment déposer une requête individuelle

Veuillez envoyer le formulaire de demande dûment rempli et la documentation jointe par courrier électronique à : **petitions@ohchr.org**

S'il vous est impossible de soumettre votre requête par voie électronique, veuillez l'envoyer par la poste en expliquant les raisons de cette impossibilité (le document ne doit pas dépasser 20 pages recto) à :

Petitions and Urgent Actions Section

OHCHR

Palais des Nations

Avenue de la Paix 8-14

1211 Genève

Suisse.

Aucune requête sur papier ne sera traitée en l'absence de justification. Vous êtes priés de n'envoyer que les copies de documents et non pas les originaux. Merci de prendre note qu'aucun document ne sera renvoyé.

ANNEXES A

LISTE DES ANNEXES A

Annexe nº A1 — *Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada*, 6 octobre 1980;

Annexe nº A2 — Avis de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, 28 septembre 1981;

Annexe nº A3 — Entente entre le premier ministre fédéral et neuf premiers ministres provinciaux pour rapatrier et modifier la Constitution, 5 novembre 1981;

Annexe nº A4 — Avis de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2. R.C.S. 793, 6 décembre 1982;

Annexe nº A5 — Lois constitutionnelles de 1867 à 1982 (codification administrative fédérale);

Annexe nº A6 — Résolution unanime de l'Assemblée nationale soulignant les 30 ans de la proclamation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Débats, 39e lég., 2e sess., Vol 42, nº 94 (17 avril 2012), aux pages 5733 à 5739;

Annexe nº A7 — *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ c. E-20.2, sanctionnée le 13 décembre 2000;

Annexe nº A8 — Arrêt unanime de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565, 9 avril 2021;

Annexe nº A9 — Résolution de la Chambre des communes sur le projet de l'Assemblée nationale d'enchâsser dans le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* une reconnaissance la nation québécoise et du statut du français comme seule langue officielle du Québec et langue commune de la nation québécoise, CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, Débats, 43e parl, 2e sess, Vol 119, no 146 (16 juin 2021), à la page 1113;

Annexe n^{o} A1 *Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada*, 6 octobre 1980;

Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada

Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada

Tabled by Mr Trudeau, Oct. 6, 1980
Déposé par M. Trudeau, le 6 octobre 1980.

MR

THE PRIME MINISTER

LE PREMIER MINISTRE

25005-2-10-80

321-7/20

PAGES

SESSIONAL PAPER No
DOCUMENT PARLEMENTAIRE

DATE

MONDAY OCT 6 1980

321-7/20

NOTE
This slip is to be placed on
cover or pouch by
Parliamentary Papers Office.
Journals Branch,
Room D-34, House of Commons.
A receipt
slip is also kept with
the Journals parliamentary
papers in Room D-34,
Public Archives
Canada
992-2026

Parliament / Parlement | 321-7/20 | Sessional Papers / Documents parlementaires

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

Parliament
Parlement

321-7/20

Sessional Papers
Documents parlementaires

Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada

WHEREAS in the past certain amendments to the Constitution of Canada have been made by the Parliament of the United Kingdom at the request and with the consent of Canada;

AND WHEREAS it is in accord with the status of Canada as an independent state that Canadians be able to amend their Constitution in Canada in all respects;

AND WHEREAS it is also desirable to provide in the Constitution of Canada for the recognition of certain fundamental rights and freedoms and to make other amendments to that Constitution.

NOW THEREFORE the Senate and the House of Commons, in Parliament assembled, resolve that a respectful address be presented to Her Majesty the Queen in the following words:

To the Queen's Most Excellent Majesty:
Most Gracious Sovereign:

We, Your Majesty's loyal subjects, the Senate and the House of Commons of Canada in Parliament assembled, respectfully approach Your Majesty, requesting that you may graciously be pleased to cause to be laid before the Parliament of the United Kingdom a measure containing the recitals and clauses hereinafter set forth:

Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada

Le Sénat et la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement, considérant:

que le Parlement du Royaume-Uni a modifié à plusieurs reprises la Constitution du Canada à la demande et avec le consentement de celui-ci;

que, de par le statut d'État indépendant du Canada, il est légitime que les Canadiens aient tout pouvoir pour modifier leur Constitution au Canada;

qu'il est souhaitable d'inscrire dans la Constitution du Canada la reconnaissance de certains droits et libertés fondamentaux et d'y apporter d'autres modifications,

ont résolu de présenter respectueusement à Sa Majesté la Reine l'adresse dont la teneur suit.

A Sa Très Excellente Majesté la Reine,
Très Gracieuse Souveraine:

Nous, membres du Sénat et de la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement, fidèles sujets de Votre Majesté, demandons respectueusement à Votre Très Gracieuse Majesté de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi ainsi conçu:

Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

An Act to amend the Constitution of Canada

Whereas Canada has requested and consented to the enactment of an Act of the Parliament of the United Kingdom to give effect to the provisions hereinafter set forth and the Senate and the House of Commons of Canada in Parliament assembled have submitted an address to Her Majesty requesting that Her Majesty may graciously be pleased to cause a Bill to be laid before the Parliament of the United Kingdom for that purpose.

Be it therefore enacted by the Queen's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

Constitution Act, 1980 enacted

1. The *Constitution Act, 1980* set out in Schedule B to this Act is hereby enacted for and shall have the force of law in Canada and shall come into force as provided in that Act.

Parliament of United Kingdom not to legislate for Canada

2. No Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the *Constitution Act, 1980* comes into force shall extend to Canada as part of its law.

French version

3. So far as it is not contained in Schedule B, the French version of this Act is set out in Schedule A to this Act and has the same authority in Canada as the English version thereof.

Short title

4. This Act may be cited as the *Canada Act*.

Loi modifiant la Constitution du Canada

Sa Très Excellente Majesté la Reine, considérant:

qu'à la demande et avec le consentement du Canada, le Parlement du Royaume-Uni est invité à adopter une loi visant à donner effet aux dispositions énoncées ci-après et que le Sénat et la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement ont présenté une adresse demandant à Sa Très Gracieuse Majesté de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi à cette fin,

sur l'avis et du consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes réunis en Parlement, et par l'autorité de celui-ci, édicte:

Adoption de la *Loi constitutionnelle de 1980*

1. La *Loi constitutionnelle de 1980*, énoncée à l'annexe B, est édictée pour le Canada et y a force de loi. Elle entre en vigueur conformément à ses dispositions.

Cessation du pouvoir de légiférer pour le Canada

2. Les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1980* ne font pas partie du droit positif du Canada.

Version française

3. La partie de la version française de la présente loi qui figure à l'annexe A a force de loi au Canada au même titre que la version anglaise correspondante.

Titre abrégé

4. Titre abrégé de la présente loi: *Loi sur le Canada*.

Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

SCHEDULE B

CONSTITUTION ACT, 1980

PART I

CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

Guarantee of Rights and Freedoms

Rights and Freedoms in Canada

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits as are generally accepted in a free and democratic society with a parliamentary system of government.

Fundamental Freedoms

Fundamental freedoms

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

(*a*) freedom of conscience and religion;

(*b*) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of information; and

(*c*) freedom of peaceful assembly and of association.

Democratic Rights

Democratic rights of citizens

3. Every citizen of Canada has, without unreasonable distinction or limitation, the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

Duration of elected legislative bodies

4. (1) No House of Commons and no legislative assembly shall continue for longer than five years from the date fixed for the return of the writs at a general election of its members.

Continuation in special circumstances

(2) In time of real or apprehended war, invasion or insurrection, a House of Commons may be continued by Parliament and a legislative assembly may be continued by the legislature beyond five years if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of the House of Commons or the legislative assembly, as the case may be.

ANNEXE B

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1980

PARTIE I

CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Garantie des droits et libertés

Droits et libertés au Canada

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés énoncés ci-après, sous les seules réserves normalement acceptées dans une société libre et démocratique de régime parlementaire.

Libertés fondamentales

Libertés fondamentales

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

a) liberté de conscience et de religion;

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres grands moyens d'information;

c) liberté de réunion pacifique et d'association.

Droits démocratiques

Droits démocratiques des citoyens

3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales; ce droit ne peut, sans motif valable, faire l'objet d'aucune distinction ou restriction.

Mandat

4. (1) Le mandat maximal de la Chambre des communes et des assemblées législatives est de cinq ans à compter de la date du rapport des brefs relatifs aux élections générales correspondantes.

Prolongations spéciales

(2) Le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative peut être prolongé respectivement par le Parlement ou par la législature en question au-delà de cinq ans en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative.

Annual sitting of legislative bodies

5. There shall be a sitting of Parliament and of each legislature at least once every twelve months.

5. Le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.

Séance annuelle

Mobility Rights

Liberté de circulation et d'établissement

Rights of citizens to move

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

Droits des citoyens

Rights to move and gain livelihood

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(*a*) to move to and take up residence in any province; and

(*b*) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

Droits généraux

Limitation

(3) The rights specified in subsection (2) are subject to

(*a*) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

(*b*) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés:

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

Restriction

Legal Rights

Garanties juridiques

Life, liberty and security of person

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Vie, liberté et sécurité

Search or seizure

8. Everyone has the right not to be subjected to search or seizure except on grounds, and in accordance with procedures, established by law.

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives dont les motifs ne sont pas fondés sur la loi et qui ne sont pas effectuées dans les conditions que celle-ce prévoit.

Fouilles, perquisitions et saisies

Detention or imprisonment

9. Everyone has the right not to be detained or imprisoned except on grounds, and in accordance with procedures, established by law.

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement dont les motifs ne sont pas fondés sur la loi et qui ne sont pas effectués dans les conditions que celle-ci prévoit.

Détention ou emprisonnement

Arrest or detention

10. Everyone has the right on arrest or detention

(*a*) to be informed promptly of the reasons therefor;

10. Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention:

a) d'être informé dans les meilleurs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;

Arrestation ou détention

Parliament Parlement
321-7/20
Sessional Papers Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES ARCHIVES PUBLIQUES CANADA

(*b*) to retain and instruct counsel without delay; and

(*c*) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat;

c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

Proceedings in criminal and penal matters

11. Anyone charged with an offence has the right

(*a*) to be informed promptly of the specific offence;

(*b*) to be tried within a reasonable time;

(*c*) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;

(*d*) not to be denied reasonable bail except on grounds, and in accordance with procedures, established by law;

(*e*) not to be found guilty on account of any act or omission that at the time of the act or omission did not constitute an offence;

(*f*) not to be tried or punished more than once for an offence of which he or she has been finally convicted or acquitted; and

(*g*) to the benefit of the lesser punishment where the punishment for an offence of which he or she has been convicted has been varied between the time of commission and the time of sentencing.

Affaires criminelles et pénales

11. Tout inculpé a le droit:

a) d'être informé dans les meilleurs délais de l'infraction précise qu'on lui reproche;

b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

c) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

d) de ne pas être privé d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable, sauf pour des motifs fondés sur la loi et dans les conditions que celle-ci prévoit;

e) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction;

f) de n'être poursuivi ou puni qu'une fois pour une infraction dont il a déjà été définitivement acquitté ou déclaré coupable;

g) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence.

Treatment or punishment

12. Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

Punition

12. Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

Self-crimination

13. A witness has the right when compelled to testify not to have any incriminating evidence so given used to incriminate him or her in any other proceedings, except a prosecution for perjury or for the giving of contradictory evidence.

Déclaration incriminante

13. Chacun a droit, s'il est contraint de témoigner, à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

Interpreter

14. A party or witness in any proceedings who does not understand or speak the language in which the proceedings are conducted has the right to the assistance of an interpreter.

Interprète

14. La partie ou le témoin qui, lors de procédures, ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée ont droit à l'assistance d'un interprète.

Parliament Parlement
321-7/20
Sessional Papers Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES ARCHIVES PUBLIQUES CANADA

Parliament Parlement
321-7/20
Sessional Papers Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES ARCHIVES PUBLIQUES CANADA

Non-discrimination Rights

Equality before the law and equal protection of the law

15. (1) Everyone has the right to equality before the law and to the equal protection of the law without discrimination because of race, national or ethnic origin, colour, religion, age or sex.

Affirmative action programs

(2) This section does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged persons or groups.

Official Languages of Canada

Official languages of Canada

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

Extension of status and use

(2) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to extend the status or use of English and French or either of those languages.

Proceedings of Parliament

17. Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of Parliament.

Parliamentary statutes and records

18. The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

Proceedings in courts established by Parliament

19. Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court established by Parliament.

Communications by public with federal institutions

20. Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, as he or she may choose, and has the same right with respect to any other office of any such institution where that office is located within an area of Canada in which it is determined, in such manner as may be

Droits à la non-discrimination

Égalité devant la loi et protection égale de la loi

15. (1) Tous sont égaux devant la loi et ont droit à la même protection de la loi, indépendamment de toute distinction fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge ou le sexe.

Programmes d'action sociale

(2) Le présent article n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation des personnes et des groupes défavorisés.

Langues officielles du Canada

Langues officielles du Canada

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; elles ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Portée

(2) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures d'améliorer le statut du français et de l'anglais ou de l'une de ces langues, ou d'en développer l'usage.

Travaux du Parlement

17. Chacun a le droit d'employer la langue officielle de son choix dans les débats et travaux du Parlement.

Documents parlementaires

18. Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

Procédures devant les tribunaux établis par le Parlement

19. Chacun a le droit d'employer la langue officielle de son choix dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Communications entre les administrés et les institutions fédérales

20. Chacun a, au Canada, à titre privé, droit à l'emploi de la langue officielle de son choix pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions situé dans une région du Canada où il est reconnu, conformément aux modalités prévues ou autorisées par le Parlement,

prescribed or authorized by Parliament, that a substantial number of persons within the population use that language.

qu'une partie importante de la population emploie la langue qu'il a choisie.

Continuation of existing constitutional provisions

21. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any right, privilege or obligation with respect to the English and French languages, or either of them, that exists or is continued by virtue of any other provision of the Constitution of Canada.

21. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.

Maintien en vigueur de certaines dispositions

Rights and privileges preserved

22. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Charter with respect to any language that is not English or French.

22. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

Droits préservés

Minority Language Educational Rights

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

Language of instruction

23. (1) Citizens of Canada whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside have the right to have their children receive their primary and secondary school instruction in that minority language if they reside in an area of the province in which the number of children of such citizens is sufficient to warrant the provision out of public funds of minority language educational facilities in that area.

23. (1) Les citoyens canadiens dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de leur province de résidence ont le droit de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité dans toute région de la province où le nombre des enfants de ces citoyens justifie la mise sur pied, au moyen de fonds publics, d'installations d'enseignement dans cette langue.

Langue d'instruction

Continuity of language of instruction

(2) Where a citizen of Canada changes residence from one province to another and, prior to the change, any child of that citizen has been receiving his or her primary or secondary school instruction in either English or French, that citizen has the right to have any or all of his or her children receive their primary and secondary school instruction in that same language if the number of children of citizens resident in the area of the province to which the citizen has moved, who have a right recognized by this section, is sufficient to warrant the provision out of public funds of minority language educational facilities in that area.

(2) Le citoyen canadien qui change de résidence d'une province à une autre a le droit de faire instruire ses enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue, française ou anglaise, dans laquelle l'un de ses enfants recevait son instruction dans la province de son ancienne résidence, dans toute région de sa nouvelle province de résidence où le nombre d'enfants de citoyens jouissant d'un droit reconnu au présent article justifie la mise sur pied, au moyen de fonds publics, d'installations d'enseignement dans cette langue.

Continuité d'emploi de la langue d'instruction

Parliament Parlement
321-7/20
Sessional Papers Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES ARCHIVES PUBLIQUES CANADA

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

Undeclared Rights and Freedoms

Undeclared rights and freedoms

24. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada, including any rights or freedoms that pertain to the native peoples of Canada.

Droits et libertés non expressément visés

Droits et libertés non expressément visés

24. La présente charte ne nie pas l'existence des droits et libertés qu'elle ne garantit pas expressément et qui existent au Canada, notamment les droits et libertés des peuples autochtones du Canada.

General

Primacy of Charter

25. Any law that is inconsistent with the provisions of this Charter is, to the extent of such inconsistency, inoperative and of no force or effect.

Laws respecting evidence

26. No provision of this Charter, other than section 13, affects the laws respecting the admissibility of evidence in any proceedings or the authority of Parliament or a legislature to make laws in relation thereto.

Application to territories and territorial authorities

27. A reference in this Charter to a province or to the legislative assembly or legislature of a province shall be deemed to include a reference to the Yukon Territory and the Northwest Territories, or to the appropriate legislative authority thereof, as the case may be.

Legislative powers not extended

28. Nothing in this Charter extends the legislative powers of any body or authority.

Dispositions générales

Primauté de la charte

25. La présente charte rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Droit sur la preuve

26. A l'exception de l'article 13, les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux lois sur l'admissibilité de la preuve en justice, ni aux pouvoirs du Parlement et des législatures de légiférer en cette matière.

Application aux territoires

27. Dans la présente charte, les dispositions qui visent les provinces, leur législature ou leur assemblée législative visent également le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest ou leurs autorités législatives compétentes.

Non-élargissement des compétences législatives

28. La présente charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit.

Application of Charter

Application of Charter

29. (1) This Charter applies

(*a*) to the Parliament and government of Canada and to all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(*b*) to the legislature and government of each province and to all matters within the authority of the legislature of each province.

Exception

(2) Notwithstanding subsection (1), section 15 shall not have application until three years after this Act, except Part V, comes into force.

Application de la charte

Application de la charte

29. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, ainsi qu'à tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, ainsi qu'à tous les domaines relevant de cette législature.

Restriction

(2) Par dérogation au paragraphe (1), l'article 15 ne s'applique que trois ans après l'entrée en vigueur, exception faite de la partie V, de la présente loi.

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

Citation

Citation

30. This Part may be cited as the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

PART II

EQUALIZATION AND REGIONAL DISPARITIES

Commitment to promote equal opportunities

31. (1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

(*a*) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;

(*b*) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and

(*c*) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

Commitment respecting essential public services

(2) Parliament and the government of Canada are committed to taking such measures as are appropriate to ensure that provinces are able to provide the essential public services referred to in paragraph (1)(*c*) without imposing an undue burden of provincial taxation.

PART III

CONSTITUTIONAL CONFERENCES

Constitutional conferences

32. Until Part V comes into force, a constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada at least once in every year unless, in any year, a majority of those composing the conference decide that it shall not be held.

PART IV

INTERIM AMENDING PROCEDURE AND RULES FOR ITS REPLACEMENT

Interim procedure for amending Constitution of Canada

33. Until Part V comes into force, an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and by

Titre

Titre

30. Titre de la présente partie: *Charte canadienne des droits et libertés*.

PARTIE II

PÉRÉQUATION ET INÉGALITÉS RÉGIONALES

Engagements relatifs à l'égalité des chances

31. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à:

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Engagement relatif aux services publics essentiels

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à prendre les dispositions propres à mettre les provinces en mesure d'assurer les services publics essentiels visés à l'alinéa (1)*c*) sans qu'elles aient à imposer un fardeau fiscal excessif.

PARTIE III

CONFÉRENCES CONSTITUTIONNELLES

Conférences constitutionnelles

32. Avant l'entrée en vigueur de la partie V, le premier ministre du Canada convoque au moins une fois par an une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, sauf si la majorité d'entre eux décide de ne pas la tenir une année donnée.

PARTIE IV

PROCÉDURE PROVISOIRE DE MODIFICATION ET RÈGLES DE REMPLACEMENT

Procédure provisoire de modification

33. Avant l'entrée en vigueur de la partie V, la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et par l'assemblée

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

the legislative assembly or government of each province.

Amendment of provisions relating to some but not all provinces

34. Until Part V comes into force, an amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and by the legislative assembly or government of each province to which the amendment applies.

Rules applicable to amendment procedures

35. (1) The procedures for amendment described in sections 33 and 34 may be initiated either by the Senate or House of Commons or by the legislative assembly or government of a province.

Idem

(2) A resolution made or other authorization given for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.

Limitation on use of interim amending procedure

36. Sections 33 and 34 do not apply to an amendment to the Constitution of Canada where there is another provision in the Constitution for making the amendment, but the procedure prescribed by section 33 shall be used to amend the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and any provision for amending the Constitution, including this section, and may be used in making a general consolidation and revision of the Constitution.

Coming into force of Part V

37. Part V shall come into force

(*a*) with or without amendment, on such day as may be fixed by proclamation issued pursuant to the procedure prescribed by section 33, or

(*b*) on the day that is two years after the day this Act, except Part V, comes into force,

whichever is the earlier day but, if a referendum is required to be held under subsection 38(3), Part V shall come into force as provided in section 39.

Provincial alternative procedure

38. (1) The governments or legislative assemblies of eight or more provinces that have, according to the then latest general

législative ou le gouvernement de toutes les provinces.

Modification à l'égard de certaines provinces

34. Avant l'entrée en vigueur de la partie V, les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement peuvent être modifiées par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et par l'assemblée législative ou le gouvernement de chaque province à laquelle la modification s'applique.

Règles

35. (1) L'initiative des procédures de modification visées aux articles 33 et 34 appartient au Sénat, à la Chambre des communes, à l'assemblée législative d'une province ou au gouvernement de celle-ci.

Idem

(2) La résolution adoptée ou l'autorisation donnée, dans le cadre de la présente partie, peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise.

Restriction du recours à la procédure provisoire

36. Les articles 33 et 34 ne s'appliquent pas aux cas de modification constitutionnelle pour lesquels une procédure différente est prévue par une autre disposition de la Constitution du Canada. La procédure visée à l'article 33 s'impose toutefois, pour modifier la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que les dispositions relatives à la modification de la Constitution, y compris le présent article; cette procédure peut également servir à toute codification ou révision générales de la Constitution.

Entrée en vigueur de la partie V

37. La partie V entre en vigueur à la première des dates suivantes:

a) avec ou sans modification, à la date fixée par proclamation prise conformément à la procédure visée à l'article 33;

b) deux ans après l'entrée en vigueur, exception faite de la partie V, de la présente loi.

Il demeure entendu que, si la tenue d'un référendum s'impose conformément au paragraphe 38(3), la partie V entre en vigueur conformément à l'article 39.

Proposition de remplacement

38. (1) Les gouvernements ou assemblées législatives d'au moins huit provinces dont la population confondue représente, selon le

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parliament
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

census, combined populations of at least eighty per cent of the population of all the provinces may make a single proposal to substitute for paragraph 41(1)(*b*) such alternative as they consider appropriate.

Procedure for perfecting alternative

(2) One copy of an alternative proposed under subsection (1) may be deposited with the Chief Electoral Officer of Canada by each proposing province within two years after this Act, except Part V, comes into force but, prior to the expiration of that period, any province that has deposited a copy may withdraw that copy.

Referendum

(3) Where copies of an alternative have been filed as provided by subsection (2) and, on the day that is two years after this Act, except Part V, comes into force, at least eight copies remain filed by provinces that have, according to the then latest general census, combined populations of at least eighty per cent of the population of all the provinces, the government of Canada shall cause a referendum to be held within two years after that day to determine whether

(*a*) paragraph 41(1)(*b*) or any alternative thereto proposed by the government of Canada by depositing a copy thereof with the Chief Electoral Officer at least ninety days prior to the day on which the referendum is held, or

(*b*) the alternative proposed by the provinces,

shall be adopted.

Coming into force of Part V where referendum held

39. Where a referendum is held under subsection 38(3), a proclamation under the Great Seal of Canada shall be issued within six months after the date of the referendum bringing Part V into force with such modifications, if any, as are necessary to incorporate the proposal approved by a majority of the persons voting at the referendum and with such other changes as are reasonably consequential on the incorporation of that proposal.

Rules for referendum

40. (1) Subject to subsection (2), Parliament may make laws respecting the rules applicable to the holding of a referendum under subsection 38(3).

recensement général le plus récent à l'époque, au moins quatre-vingts pour cent de la population de toutes les provinces peuvent présenter une proposition commune en vue de remplacer la procédure prévue à l'alinéa 41(1)*b*).

Possibilité de mise au point

(2) Chaque province concernée peut déposer le texte de la proposition visée au paragraphe (1) auprès du directeur général des élections du Canada dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur, exception faite de la partie V, de la présente loi, étant entendu qu'elle peut retirer le texte au cours de cette période.

Référendum

(3) Dans les cas où, deux ans après l'entrée en vigueur, exception faite de la partie V, de la présente loi, au moins huit provinces remplissant les conditions démographiques visées au paragraphe (1) n'ont pas retiré leur texte, le gouvernement du Canada fait tenir, dans les deux années suivant l'échéance des deux ans, un référendum pour déterminer laquelle des procédures suivantes sera adoptée:

a) celle qui est prévue à l'alinéa 41(1)*b*) ou l'éventuelle procédure de remplacement proposée par le gouvernement du Canada après dépôt de son texte auprès du directeur général des élections au moins quatre-vingt-dix jours avant la date du référendum;

b) celle qui fait l'objet de la proposition des provinces.

Entrée en vigueur de la partie V après référendum

39. Dans les six mois suivant la date du référendum, une proclamation sous le grand sceau du Canada est prise en vue de faire entrer en vigueur la partie V, éventuellement modifiée dans la mesure nécessaire pour incorporer la proposition approuvée par la majorité des votants et pour intégrer les autres aménagements justifiés qui en découlent.

Règles en matière de référendum

40. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le Parlement peut légiférer pour réglementer la tenue du référendum visé au paragraphe 38(3).

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

Right to vote

(2) Every citizen of Canada has, without unreasonable distinction or limitation, the right to vote in a referendum held under subsection 38(3).

Droit de vote

(2) Tout citoyen canadien a le droit de vote à l'occasion du référendum visé au paragraphe 38(3). Ce droit ne peut, sans motif valable, faire l'objet d'aucune distinction ou restriction.

PART V

PROCEDURE FOR AMENDING CONSTITUTION OF CANADA

PARTIE V

PROCÉDURE DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

General procedure for amending Constitution of Canada

41. (1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

(*a*) resolutions of the Senate and House of Commons; and

(*b*) resolutions of the legislative assemblies of at least a majority of the provinces that includes

(i) every province that at any time before the issue of the proclamation had, according to any previous general census, a population of at least twenty-five per cent of the population of Canada,

(ii) at least two of the Atlantic provinces that have, according to the then latest general census, combined populations of at least fifty per cent of the population of all the Atlantic provinces, and

(iii) at least two of the Western provinces that have, according to the then latest general census, combined populations of at least fifty per cent of the population of all the Western provinces.

Procédure normale de modification

41. (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée:

a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;

b) par des résolutions des assemblées législatives d'une majorité des provinces; cette majorité doit comprendre:

(i) chaque province dont la population, avant la date de cette proclamation, représentait, selon un recensement général antérieur quelconque, au moins vingt-cinq pour cent de la population du Canada,

(ii) au moins deux des provinces de l'Atlantique dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de l'ensemble de ces provinces,

(iii) au moins deux des provinces de l'Ouest dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de l'ensemble de ces provinces.

Definitions

"Atlantic provinces"

"Western provinces"

(2) In this section,

"Atlantic provinces" means the provinces of Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland;

"Western provinces" means the provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta.

Définitions

«provinces de l'Atlantique»

«provinces de l'Ouest»

(2) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

«provinces de l'Atlantique» Les provinces de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve.

«provinces de l'Ouest» Les provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta.

Amendment authorized by referendum

42. (1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the

Modification autorisée par référendum

42. (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada,

Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

Great Seal of Canada where so authorized by a referendum held throughout Canada under subsection (2) at which

(*a*) a majority of persons voting thereat, and

(*b*) a majority of persons voting thereat in each of the provinces, resolutions of the legislative assemblies of which would be sufficient, together with resolutions of the Senate and House of Commons, to authorize the issue of a proclamation under subsection 41(1),

have approved the making of the amendment.

autorisée par un référendum tenu dans tout le pays conformément au paragraphe (2) et lors duquel la modification a été approuvée:

a) d'une part, à la majorité des votants;

b) d'autre part, à la majorité des votants de chacune des provinces dont les résolutions de leurs assemblées législatives suffiraient, avec les résolutions du Sénat et de la Chambre des communes, à autoriser la proclamation mentionnée au paragraphe 41(1).

Authorization of referendum

(2) A referendum referred to in subsection (1) shall be held where directed by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada authorized by resolutions of the Senate and House of Commons.

(2) L'ordre de tenue d'un référendum mentionné au paragraphe (1) est donné par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par les résolutions du Sénat et de la Chambre des communes.

Autorisation de référendum

Amendment of provisions relating to some but not all provinces

43. An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement peuvent être modifiées par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province à laquelle la modification s'applique.

Modification à l'égard de certaines provinces

Amendments without Senate resolution

44. An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation under subsection 41(1) or section 43 without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if, within ninety days after the passage by the House of Commons of a resolution authorizing its issue, the Senate has not passed such a resolution and if, at any time after the expiration of those ninety days, the House of Commons again passes the resolution, but any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing those ninety days.

44. La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation, dans le cadre du paragraphe 41(1) ou de l'article 43, sans une résolution du Sénat autorisant la proclamation, lorsque, dans un délai de quatre-vingt-dix jours suivant l'adoption par la Chambre des communes d'une résolution à cet effet, le Sénat n'a pas adopté une telle résolution et si, après l'expiration de ce délai, la Chambre des communes adopte de nouveau la résolution. Dans la computation du délai ne sont pas comptés les jours pendant lesquels le Parlement est prorogé ou dissous.

Modification sans résolution du Sénat

Rules applicable to amendment procedures

45. (1) The procedures for amendment described in subsection 41(1) and section 43 may be initiated either by the Senate or House of Commons or by the legislative assembly of a province.

45. (1) L'initiative des procédures de modification visées au paragraphe 41(1) et à l'article 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative d'une province.

Règles applicables aux procédures de modification

Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

Idem

(2) A resolution made for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.

Idem

(2) La résolution adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise.

Rules for referendum

46. (1) Subject to subsection (2), Parliament may make laws respecting the rules applicable to the holding of a referendum under section 42.

Réglementation des référendums

46. (1) Le Parlement peut, sous réserve du paragraphe (2), légiférer pour réglementer la tenue du référendum visé à l'article 42.

Right to vote

(2) Every citizen of Canada has, without unreasonable distinction or limitation, the right to vote in a referendum held under section 42.

Droit de vote

(2) Tout citoyen canadien a le droit de vote lors du référendum visé à l'article 42; ce droit ne peut, sans motif valable, faire l'objet d'aucune distinction ou restriction.

Limitation on use of general amending formula

47. The procedures prescribed by section 41, 42 or 43 do not apply to an amendment to the Constitution of Canada where there is another provision in the Constitution for making the amendment, but the procedures prescribed by section 41 or 42 shall nevertheless be used to amend any provision for amending the Constitution, including this section, and section 41 may be used in making a general consolidation or revision of the Constitution.

Restriction du recours à la procédure normale

47. Les articles 41, 42 ou 43 ne s'appliquent pas aux cas de modification constitutionnelle pour lesquels une procédure différente est prévue par une autre disposition de la Constitution du Canada. La procédure visée aux articles 41 ou 42 s'impose toutefois pour modifier les dispositions relatives à la modification de la Constitution, y compris le présent article; la procédure visée à l'article 41 peut également servir à toute codification ou révision générales de la Constitution.

Amendments by Parliament

48. Subject to section 50, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate or House of Commons.

Modification par le Parlement

48. Sous réserve de l'article 50, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes.

Amendments by provincial legislatures

49. Subject to section 50, the legislature of each province may exclusively make laws amending the constitution of the province.

Modification par les législatures provinciales

49. Sous réserve de l'article 50, la législature de chaque province a compétence exclusive pour modifier la constitution de celle-ci.

Matters requiring amendment under general formula

50. An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with a procedure prescribed by section 41 or 42:

Procédure normale de modification

50. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait selon la procédure visée aux articles 41 ou 42:

(*a*) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;

a) les fonctions de la Reine, celles du gouverneur général et celles des lieutenants-gouverneurs;

(*b*) the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;

b) la *Charte canadienne des droits et libertés*;

(*c*) the commitments relating to equalization and regional disparities set out in section 31;

c) les engagements énoncés, en matière de péréquation et d'inégalités régionales, à l'article 31;

(*d*) the powers of the Senate;

d) les pouvoirs du Sénat;

(*e*) the number of members by which a province is entitled to be represented in the

e) le nombre de sénateurs représentant chaque province au Sénat et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;

Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

Senate and the residence qualifications of Senators;

(*f*) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators representing the province; and

(*g*) the principles of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada.

f) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui de ses sénateurs;

g) les principes de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévus par la Constitution du Canada.

Consequential amendments

51. Class 1 of section 91 and class 1 of section 92 of the *Constitution Act, 1867* (formerly named the *British North America Act, 1867*), the *British North America (No. 2) Act, 1949*, referred to in item 21 of Schedule I to this Act and Parts III and IV of this Act are repealed.

Modifications corrélatives

51. La rubrique 1 de l'article 91 et la rubrique 1 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (antérieurement désignée sous le titre: *Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867*), l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique (nº 2), 1949*, mentionné au nº 21 de l'annexe I de la présente loi, et les parties III et IV de la présente loi sont abrogés.

PART VI

GENERAL

PARTIE VI

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Constitution of Canada

52. (1) The Constitution of Canada includes

(*a*) the *Canada Act*;

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

(*c*) any amendment to any Act or order referred to in paragraph (*a*) or (*b*).

Constitution du Canada

52. (1) La Constitution du Canada comprend:

a) la *Loi sur le Canada*;

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

c) les modifications aux textes législatifs et aux décrets mentionnés aux alinéas *a*) ou *b*).

Amendments to Constitution of Canada

(2) Amendments to the Constitution of Canada shall be made only in accordance with the authority contained in the Constitution of Canada.

Modification

(2) La Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle.

Repeals and new names

53. (1) The enactments referred to in Column I of Schedule I are hereby repealed, or amended to the extent indicated in Column II thereof, and, unless repealed, shall continue as law in Canada under the names set out in Column III thereof.

Abrogation et nouveaux titres

53. (1) Les textes législatifs énumérés à la colonne I de l'annexe I sont abrogés ou modifiés dans la mesure indiquée à la colonne II. Sauf abrogation, ils restent en vigueur en tant que lois du Canada sous les titres mentionnés à la colonne III.

Consequential amendments

(2) Every enactment, except the *Canada Act*, that refers to an enactment referred to in Schedule I by the name in Column I thereof is hereby amended by substituting for that name the corresponding name in Column III thereof, and any British North America Act not referred to in Schedule I may be cited as the *Constitution Act* fol-

Modifications corrélatives

(2) Toute loi, sauf la *Loi sur le Canada*, qui fait mention d'une loi figurant à l'annexe I par le titre indiqué à la colonne I est modifiée par substitution à ce titre du titre correspondant mentionné à la colonne III; tout Acte de l'Amérique du Nord Britannique non mentionné à l'annexe I peut être cité sous le titre de *Loi constitutionnelle* suivi de

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

lowed by the year and number, if any, of its enactment.

French version of Constitution of Canada

54. A French version of the portions of the Constitution of Canada referred to in Schedule I shall be prepared by the Minister of Justice of Canada as expeditiously as possible and, when any portion thereof sufficient to warrant action being taken has been so prepared, it shall be put forward for enactment by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada pursuant to the procedure then applicable to an amendment of the same provisions of the Constitution of Canada.

English and French versions

55. Where any portion of the Constitution of Canada has been or is enacted in English and French or where a French version of any portion of the Constitution is enacted pursuant to section 54, the English and French versions of that portion of the Constitution are equally authoritative.

English and French versions

56. The English and French versions of this Act are equally authoritative.

Commencement

57. Subject to section 58, this Act shall come into force on a day to be fixed by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada.

Exception respecting amending formula

58. Part V shall come into force as provided in Part IV.

Citations

59. This Schedule may be cited as the *Constitution Act, 1980* and the Constitution Acts, 1867 to 1975 (No. 2) and this Act may be cited together as the *Constitution Acts, 1867 to 1980.*

l'indication de l'année de son adoption et éventuellement de son numéro.

Version française de la Constitution du Canada

54. Le ministre de la Justice du Canada est chargé de rédiger, dans les meilleurs délais, la version française des parties de la Constitution du Canada qui figurent à l'annexe I; toute partie suffisamment importante est, dès qu'elle est prête, déposée pour adoption par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, conformément à la procédure applicable à l'époque à la modification des dispositions constitutionnelles qu'elle contient.

Versions française et anglaise

55. Les versions française et anglaise des parties de la Constitution du Canada adoptées dans ces deux langues ont également force de loi. En outre, ont également force de loi, dès l'adoption, dans le cadre de l'article 54, d'une partie de la version française de la Constitution, cette partie et la version anglaise correspondante.

Versions française et anglaise

56. Les versions française et anglaise de la présente loi ont également force de loi.

Entrée en vigueur

57. Sous réserve de l'article 58, la présente loi entre en vigueur au jour fixé par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

Exception à l'égard des procédures de modification

58. La partie V entre en vigueur dans les conditions prévues à la partie IV.

Titres

59. Titre de la présente annexe: *Loi constitutionnelle de 1980*; titre commun des lois constitutionnelles de 1867 à 1975 (nº 2) et de la présente loi: *Lois constitutionnelles de 1867 à 1980.*

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

SCHEDULE I

to the

CONSTITUTION ACT, 1980

MODERNIZATION OF THE CONSTITUTION

Item	Column I Act Affected	Column II Amendment	Column III New Name
1.	British North America Act, 1867, 30-31 Vict., c. 3 (U.K.)	(1) Section 1 is repealed and the following substituted therefor: "1. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1867*." (2) Section 20 is repealed.	Constitution Act, 1867
2.	An Act to amend and continue the Act 32-33 Victoria chapter 3; and to establish and provide for the Government of the Province of Manitoba, 1870, 33 Vict., c. 3 (Can.)	(1) The long title is repealed and the following substituted therefor: "*Manitoba Act, 1870*." (2) Section 20 is repealed.	Manitoba Act, 1870
3.	Order of Her Majesty in Council admitting British Columbia into the Union, dated the 16th day of May, 1871.		British Columbia Terms of Union
4.	British North America Act, 1871, 34-35 Vict., c. 28 (U.K.)	Section 1 is repealed and the following substituted therefor: "1. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1871*."	Constitution Act, 1871
5.	Order of Her Majesty in Council admitting Prince Edward Island into the Union, dated the 26th day of June, 1873.		Prince Edward Island Terms of Union
6.	Parliament of Canada Act, 1875, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.)		Parliament of Canada Act, 1875
7.	Order of Her Majesty in Council admitting all British possessions and Territories in North America and islands adjacent thereto into the Union, dated the 31st day of July, 1880.		Adjacent Territories Order
8.	British North America Act, 1886, 49-50 Vict., c. 35 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: "3. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1886*."	Constitution Act, 1886

ANNEXE I

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1980

ACTUALISATION DE LA CONSTITUTION

	Colonne I Loi visée	Colonne II Modification	Colonne III Nouveau titre
1.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30-31 Vict., c. 3 (R.-U.)	(1) L'article 1 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «1. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1867*.» (2) L'article 20 est abrogé.	Loi constitutionnelle de 1867
2.	Acte pour amender et continuer l'acte trente-deux et trente-trois Victoria, chapitre trois, et pour établir et constituer le gouvernement de la province de Manitoba, 1870, 33 Vict., c. 3 (Canada)	(1) Le titre complet est abrogé et remplacé par ce qui suit: «*Loi de 1870 sur le Manitoba*.» (2) L'article 20 est abrogé.	Loi de 1870 sur le Manitoba
3.	Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Colombie-Britannique, en date du 16 mai 1871		Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique
4.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871, 34-35 Vict., c. 28 (R.-U.)	L'article 1 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «1. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1871*.»	Loi constitutionnelle de 1871
5.	Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant l'Île-du-Prince-Édouard, en date du 26 juin 1873		Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard
6.	Acte du Parlement du Canada, 1875, 38-39 Vict., c. 38 (R.-U.)		Loi de 1875 sur le Parlement du Canada
7.	Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant dans l'Union tous les territoires et possessions britanniques dans l'Amérique du Nord, et les îles adjacentes à ces territoires et possessions, en date du 31 juillet 1880		Décret du conseil sur les territoires adjacents
8.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1886, 49-50 Vict., c. 35 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «3. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1886*.»	Loi constitutionnelle de 1886

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

SCHEDULE I

to the

CONSTITUTION ACT, 1980—*Continued*

Item	Column I Act Affected	Column II Amendment	Column III New Name
9.	Canada (Ontario Boundary) Act, 1889, 52-53 Vict., c. 28 (U.K.)		Canada (Ontario Boundary) Act, 1889
10.	Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895, 2nd Sess., 59 Vict., c. 3 (U.K.)	The Act is repealed.	
11.	The Alberta Act, 1905 4-5 Edw. VII, c. 3 (Can.)		Alberta Act
12.	The Saskatchewan Act, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 42 (Can.)		Saskatchewan Act
13.	British North America Act, 1907, 7 Edw. VII, c. 11 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: "2. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1907*."	Constitution Act, 1907
14.	British North America Act, 1915, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: "3. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1915*."	Constitution Act, 1915
15.	British North America Act, 1930, 20-21 Geo. V, c. 26 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: "3. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1930*."	Constitution Act, 1930
16.	Statute of Westminster, 1931, 22 Geo. V, c. 4 (U.K.)	In so far as they apply to Canada, (*a*) the expression "and Newfoundland" in section 1 and subsection 10(3) is repealed; (*b*) section 4 is repealed; and (*c*) subsection 7(1) is repealed.	Statute of Westminster, 1931
17.	British North America Act, 1940, 3-4 Geo. VI, c. 36 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: "2. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1940*."	Constitution Act, 1940
18.	British North America Act, 1943, 6-7 Geo. VI, c. 30 (U.K.)	The Act is repealed.	

ANNEXE I (*suite*)

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1980

	Colonne I Loi visée	Colonne II Modification	Colonne III Nouveau titre
9.	Acte du Canada (limites d'Ontario) 1889, 52-53 Vict., c. 28 (R.-U.)		Loi de 1889 sur le Canada (frontières de l'Ontario)
10.	Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) 1895, 2e session, 59 Vict, c. 3 (R.-U.)	La loi est abrogée.	
11.	Acte de l'Alberta, 1905, 4-5 Ed. VII c. 3, (Canada)		Loi sur l'Alberta
12.	Acte de la Saskatchewan, 1905, 4-5 Ed. VII, c. 42 (Canada)		Loi sur la Saskatchewan
13.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1907, 7 Ed. VII, c. 11 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «2. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1907*.»	Loi constitutionnelle de 1907
14.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1915, 5-6 Geo. V, c. 45 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «3. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1915*.»	Loi constitutionnelle de 1915
15.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930, 20-21 Geo. V, c. 26 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «3. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1930*.»	Loi constitutionnelle de 1930
16.	Statut de Westminster, 1931, 22 Geo. V, c. 4 (R.-U.)	Dans la mesure où ils s'appliquent au Canada: *a*) l'expression «et Terre-Neuve» à l'article 1 et au paragraphe 10(3) est abrogée; *b*) l'article 4 est abrogé; *c*) le paragraphe 7(1) est abrogé.	Statut de Westminster de 1931
17.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1940, 3-4 Geo. VI, c. 36 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «2. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1940*.»	Loi constitutionnelle de 1940
18.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1943, 6-7 Geo. VI, c. 30 (R.-U.)	La loi est abrogée.	

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

SCHEDULE I

to the

CONSTITUTION ACT, 1980—*Continued*

Item	Column I Act Affected	Column II Amendment	Column III New Name
19.	British North America Act, 1946, 9-10 Geo. VI, c. 63 (U.K.)	The Act is repealed.	
20.	British North America Act, 1949, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: "3. This Act may be cited as the *Newfoundland Act*."	Newfoundland Act
21.	British North America (No. 2) Act, 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (U.K.)	The Act is repealed. (effective when section 51 of the *Constitution Act, 1980* comes into force)	
22.	British North America Act, 1951, 14-15 Geo. VI, c. 32 (U.K.)	The Act is repealed.	
23.	British North America Act, 1952, 1 Eliz. II, c. 15 (Can.)	The Act is repealed.	
24.	British North America Act, 1960, 9 Eliz. II, c. 2 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: "2. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1960*."	Constitution Act, 1960
25.	British North America Act, 1964, 12-13 Eliz. II, c. 73 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: "2. This Act may be cited as the *Constitution Act, 1964*."	Constitution Act, 1964
26.	British North America Act, 1965, 14 Eliz. II, c. 4, Part I (Can.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: "2. This Part may be cited as the *Constitution Act, 1965*."	Constitution Act, 1965
27.	British North America Act, 1974, 23 Eliz. II, c. 13, Part I (Can.)	Section 3, as amended by 25-26 Eliz. II, c. 28, s. 38(1) (Can.) is repealed and the following substituted therefor: "3. This Part may be cited as the *Constitution Act, 1974*."	Constitution Act, 1974

ANNEXE I (*suite*)

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1980

	Colonne I Loi visée	Colonne II Modification	Colonne III Nouveau titre
19.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1946, 9-10 Geo. VI, c. 63 (R.-U.)	La loi est abrogée.	
20.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949, 12-13 Geo. VI, c. 22 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «3. Titre abrégé: *Loi sur Terre-Neuve*.»	Loi sur Terre-Neuve
21.	Acte de l'Amérique du Nord britannique (N° 2), 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (R.-U.)	La loi est abrogée lors de l'entrée en vigueur de l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1980*.	
22.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951, 14-15 Geo. VI, c. 32 (R.-U.)	La loi est abrogée.	
23.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1952, 1 Eliz. II, c. 15 (Canada)	La loi est abrogée.	
24.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1960, 9 Eliz. II, c. 2 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «2. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1960*.»	Loi constitutionnelle de 1960
25.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1964, 12-13 Eliz. II, c. 73 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «2. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle de 1964*.»	Loi constitutionnelle de 1964
26.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1965, 14 Eliz. II, c. 4, Partie I (Canada)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «2. Titre abrégé de la présente partie: *Loi constitutionnelle de 1965*.»	Loi constitutionnelle de 1965
27.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1974, 23 Eliz. II, c. 13, Partie I (Canada)	L'article 3, modifié par le paragraphe 38(1) de la loi 25-26 Elizabeth II, c. 28 (Canada), est abrogé et remplacé par ce qui suit: «3. Titre abrégé de la présente partie: *Loi constitutionnelle de 1974*.»	Loi constitutionnelle de 1974

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA
Parliament
Parlement
321-7/20
Sessional Papers
Documents parlementaires

SCHEDULE I

to the

CONSTITUTION ACT, 1980—*Concluded*

Item	Column I Act Affected	Column II Amendment	Column III New Name
28.	British North America Act, 1975, 23-24 Eliz. II, c. 28, Part I (Can.)	Section 3, as amended by 25-26 Eliz. II, c. 28, s. 31 (Can.) is repealed and the following substituted therefor: "3. This Part may be cited as the *Constitution Act (No. 1), 1975*."	Constitution Act (No. 1), 1975
29.	British North America Act, (No. 2), 1975, 23-24 Eliz. II, c. 53 (Can.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: "3. This Act may be cited as the *Constitution Act (No. 2), 1975*."	Constitution Act (No. 2), 1975

ANNEXE I (*fin*)

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1980

	Colonne I Loi visée	Colonne II Modification	Colonne III Nouveau titre
28.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1975, 23-24 Eliz. II, c. 28, Partie I (Canada)	L'article 3, modifié par l'article 31 de la loi 25-26 Elizabeth II, c. 28 (Canada), est abrogé et remplacé par ce qui suit: «3. Titre abrégé de la présente partie: *Loi constitutionnelle n° 1 de 1975*.»	Loi constitutionnelle n° 1 de 1975
29.	Acte de l'Amérique du Nord britannique n° 2, 1975, 23-24 Eliz. II, c. 53 (Canada)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit: «3. Titre abrégé: *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*.»	Loi constitutionnelle n° 2 de 1975

Annexe nº A2 Avis de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, 28 septembre 1981;

IN THE MATTER of an Act for expediting the decision of constitutional and other provincial questions, being R.S.M. 1970, c. C180

AND IN THE MATTER of a Reference pursuant thereto by the Lieutenant Governor in Council to the Court of Appeal for Manitoba for hearing and consideration, the questions concerning the amendment of the Constitution of Canada as set out in Order in Council No. 1020/80

The Attorney General of Manitoba *Appellant*;

and

The Attorney General of Quebec, the Attorney General of Nova Scotia, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta, the Attorney General of Newfoundland and Four Nations Confederacy Inc. *Interveners (supporting the Attorney General of Manitoba)*;

and

The Attorney General of Canada *Respondent*;

and

The Attorney General for Ontario and the Attorney General for New Brunswick *Interveners (supporting the Attorney General of Canada)*.

DANS L'AFFAIRE de la Loi relative à l'expédition des décisions provinciales d'ordre constitutionnel et autres, L.R.M. 1970, chap. C180

DANS L'AFFAIRE d'un Renvoi y relatif par le lieutenant-gouverneur en conseil à la Cour d'appel du Manitoba, pour examen et audition, de questions concernant la modification de la Constitution du Canada, conformément au décret N° 1020/80

Le procureur général du Manitoba *Appelant*;

et

Le procureur général du Québec, le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de Terre-Neuve et Four Nations Confederacy Inc. *Intervenants (appuyant le procureur général du Manitoba)*;

et

Le procureur général du Canada *Intimé*;

et

Le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Nouveau-Brunswick *Intervenants (appuyant le procureur général du Canada)*.

IN THE MATTER of Section 6 of *The Judicature Act*, R.S.Nfld. 1970, c. 187 as amended,

AND IN THE MATTER of a Reference by the Lieutenant Governor in Council concerning the effect and validity of the amendments to the Constitution of Canada sought in the 'Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty The Queen respecting the Constitution of Canada'

The Attorney General of Canada *Appellant*;

and

DANS L'AFFAIRE de l'article 6 de la *Judicature Act*, R.S. Nfld. 1970, chap. 187 et modifications,

ET DANS L'AFFAIRE d'un Renvoi par le lieutenant-gouverneur en conseil concernant l'effet et la validité des modifications de la Constitution du Canada telles que demandées par le «Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine relativement à la Constitution du Canada»

Le procureur général du Canada *Appelant*;

et

The Attorney General for Ontario and the Attorney General for New Brunswick *Interveners (supporting the Attorney General of Canada)*;

and

The Attorney General of Newfoundland *Respondent*;

and

The Attorney General of Quebec, the Attorney General of Nova Scotia, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta and Four Nations Confederacy Inc. *Interveners (supporting the Attorney General of Newfoundland).*

AND IN THE MATTER **of a Reference to the Court of Appeal of Quebec relative to a draft Resolution containing a joint address to Her Majesty The Queen concerning the Constitution of Canada**

The Attorney General of Quebec *Appellant*;

and

The Attorney General of Nova Scotia, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta, the Attorney General of Newfoundland and Four Nations Confederacy Inc. *Interveners (supporting the Attorney General of Quebec)*;

and

The Attorney General of Canada *Respondent*;

and

The Attorney General for Ontario and the Attorney General for New Brunswick *Interveners (supporting the Attorney General of Canada).*

Le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Nouveau-Brunswick, *Intervenants (appuyant le procureur général du Canada)*;

et

Le procureur général de Terre-Neuve *Intimé*;

et

Le procureur général du Québec, le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta et Four Nations Confederacy Inc. *Intervenants (appuyant le procureur général de Terre-Neuve).*

ET DANS L'AFFAIRE **d'un Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à un projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada**

Le procureur général du Québec *Appelant*;

et

Le procureur général de la Nouvelle-Écosse, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de Terre-Neuve et Four Nations Confederacy Inc. *Intervenants (appuyant le procureur général du Québec)*;

et

Le procureur général du Canada *Intimé*;

et

Le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Nouveau-Brunswick *Intervenants (appuyant le procureur général du Canada).*

1981: April 28, 29, 30 and May 1 and 4; 1981: September 28.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURTS OF APPEAL FOR MANITOBA, NEWFOUNDLAND AND QUEBEC

Constitutional law — Amendment of the Constitution — Power to amend — Authority to the two federal Houses to proceed by Resolution where federal-provincial relationships are affected — Whether a convention can crystallize into law — Sovereignty of the provinces in respect of their powers under the B.N.A. Act — British North America Act, 1867, 1867 (U.K.), c. 3 as amended, ss. 18, 91, 92, 146 — Statute of Westminster, 1931, 1931 (U.K.), c. 4, ss. 2, 3, 4, 5, 7 — The Senate and House of Commons Act, R.S.C. 1970, c. S-8, ss. 4, 5 — Bill of Rights, 1689 (Engl.), c. 2, s. 9.

Constitutional law — Constitutional convention — Constitutional amendment — Proposed constitutional amendment affecting provincial powers — Eight provinces opposing the Resolution — Whether or not provincial consent required by constitutional convention — Degree of consent — British North America Act, 1867, 1867 (U.K.), c. 3 as amended, ss. 9, 15, 91(1), 92(1), 92(5) — Statute of Westminster, 1931, 1931 (U.K.), c. 4, s. 7(1).

The References in question were prompted by the opposition of eight provinces to a proposed Resolution, published on October 2, 1980. The proposed Resolution contained an address to be presented to Her Majesty The Queen in right of the United Kingdom and a statute, to which was appended another statute providing for the patriation of the *B.N.A. Act*, with an amending procedure, and a *Charter of Rights and Freedoms*. The proposed Resolution carried the approval of only two provinces, Ontario and New Brunswick. The opposition of the others, save Saskatchewan, was based on their assertion that both conventionally and legally the consent of all the provinces was required for the address to be forwarded to Her Majesty with the appended statutes. The proposed Resolution was adopted by the House of Commons and by the Senate on April 23 and 24, 1981.

Questions 1, 2 and 3 of the Manitoba and Newfoundland References submitted for answer and this Court's answers were as follows:

1981: 28, 29, 30 avril et les 1 et 4 mai; 1981: 28 septembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DES COURS D'APPEL DU MANITOBA, DE TERRE-NEUVE ET DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Modification de la Constitution — Pouvoir de modification — Pouvoir des deux chambres fédérales de procéder par résolution lorsque cela a un effet sur les relations fédérales-provinciales — Une convention peut-elle se cristalliser en règle de droit? — Souveraineté des provinces à l'égard de leurs pouvoirs en vertu de l'A.A.N.B. — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 1867 (R.-U.), chap. 3 et modifications, art. 18, 91, 92, 146 — Statut de Westminster, 1931, 1931 (R.-U.), chap. 4, art. 2, 3, 4, 5, 7 — Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, S.R.C. 1970, chap. S-8, art. 4, 5 — Bill of Rights, 1689 (Angl.), chap. 2, art. 9.

Droit constitutionnel — Convention constitutionnelle — Modification de la Constitution — Projet de modification de la Constitution ayant un effet sur les pouvoirs provinciaux — Huit provinces opposées à la résolution — Le consentement des provinces est-il requis par convention constitutionnelle? — Degré de consentement — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 1867 (R.-U.), chap. 3 et modifications, art. 9, 15, 91(1), 92(1), 92(5) — Statut de Westminster, 1931, 1931 (R.-U.), chap. 4, art. 7(1).

Les renvois découlent de l'opposition de huit provinces à un projet de résolution publié le 2 octobre 1980. Le projet contient une adresse à Sa Majesté la Reine du chef du Royaume-Uni et une loi qui porte en annexe un autre projet de loi qui prévoit le rapatriement de l'*A.A.N.B.*, assorti d'une procédure de modification et d'une *Charte des droits et libertés*. Seules l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont donné leur approbation au projet. A l'exclusion de la Saskatchewan, les autres provinces fondent leur opposition sur l'affirmation qu'à la fois conventionnellement et juridiquement, le consentement de toutes les provinces est nécessaire pour que l'adresse avec les lois en annexe puisse être soumise à Sa Majesté. Le projet a été adopté par la Chambre des communes et le Sénat les 23 et 24 avril 1981.

Voici les réponses de la Cour aux questions 1, 2 et 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve:

Question 1—If the amendments to the Constitution of Canada sought in the "Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada", or any of them, were enacted, would federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments be affected and if so, in what respect or respects?

Answer —Yes.

Question 2—Is it a constitutional convention that the House of Commons and Senate of Canada will not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland a measure to amend the Constitution of Canada affecting federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments without first obtaining the agreement of the provinces?

Answer —Yes.

The Chief Justice and Estey and McIntyre JJ. dissenting would answer "no".

Question 3—Is the agreement of the provinces of Canada constitutionally required for amendment to the Constitution of Canada where such amendment affects federal-provincial relationships or alters the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments?

Answer —For the reasons stated in answer to Question 2, as a matter of constitutional convention, "yes". The Chief Justice and Estey and McIntyre JJ. dissenting would answer "no".

—As a matter of law, "no". Martland and Ritchie JJ. dissenting would answer "yes".

The Question 4 of the Newfoundland Reference submitted for answer and this Court's answer was as follows:

Question 1—L'adoption des modifications ou de certaines des modifications que l'on désire apporter à la Constitution du Canada par le «Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada» aurait-elle un effet sur les relations fédérales-provinciales ou sur les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements et, dans l'affirmative, à quel(s) égard(s)?

Réponse —Oui.

Question 2—Y a-t-il une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne peuvent, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

Réponse —Oui.

Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents répondraient «non».

Question 3—Le consentement des provinces est-il constitutionnellement nécessaire pour modifier la Constitution du Canada lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

Réponse —Pour les motifs donnés en réponse à la question 2, du point de vue de la convention constitutionnelle «oui». Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents répondraient «non».

—Du point de vue juridique «non». Les juges Martland et Ritchie dissidents répondraient «oui».

Voici la réponse de la Cour à la question 4 du renvoi de Terre-Neuve:

Question 4—If Part V of the proposed resolution referred to in question 1 is enacted and proclaimed into force could

(a) the Terms of Union, including terms 2 and 17 thereof contained in the Schedule to the *British North America Act, 1949* (12-13 George VI, c. 22 (U.K.)), or

(b) section 3 of the *British North America Act, 1871* (34-35 Victoria, c. 28 (U.K.))

be amended directly or indirectly pursuant to Part V without the consent of the Government, Legislature or a majority of the people of the Province of Newfoundland voting in a referendum held pursuant to Part V?

Answer —As expressed in the reasons of the Newfoundland Court of Appeal, subject to the correction made in the reasons of this Court.

Questions A and B of the Quebec Reference submitted for answer and this Court's answers were as follows:

Question A—If the *Canada Act* and the *Constitution Act, 1981* should come into force and if they should be valid in all respects in Canada would they affect:

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

Answers —(i) Yes.

(ii) Yes.

Question B—Does the Canadian Constitution empower, whether by statute, convention or otherwise, the Senate and the House of Commons of Canada to cause the Canadian Constitution to be amended without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them, in such a manner as to affect:

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

Question 4—Si la partie V du projet de résolution dont il est fait mention à la question 1 est adoptée et mise en vigueur, est-ce que

a) les conditions de l'union, dont les conditions 2 et 17 qui se trouvent à l'annexe de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949* (12-13 George VI, chap. 22 (R.-U.)) ou

b) l'article 3 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871* (34-35 Victoria, chap. 28 (R.-U.))

pourraient être modifiés directement ou indirectement en vertu de la partie V, sans le consentement du gouvernement, de la législature ou d'une majorité de la population de la province de Terre-Neuve exprimant son vote dans un référendum tenu en vertu de la partie V?

Réponse —Celle exprimée dans les motifs de la Cour d'appel de Terre-Neuve avec la modification apportée dans les motifs de cette Cour.

Voici les réponses de la Cour aux questions A et B du renvoi du Québec:

Question A—La *Loi sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle de 1981* si elles entrent en vigueur et si elles sont valides à tous égards au Canada, auront-elles pour effet de porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Réponses —(i) Oui.

(ii) Oui.

Question B—La constitution canadienne habilite-t-elle, soit par statut, convention ou autrement, le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

Answers —(i) (a) by statute, no;

(b) by convention, no.

The Chief Justice and Estey and McIntyre JJ. would answer that there is no precluding convention.

(c) as a matter of law, yes.

Martland and Ritchie JJ. dissenting would answer "no".

(ii) (a) by statute, no;

(b) by convention, no.

The Chief Justice and Estey and McIntyre JJ. would answer that there is no precluding convention.

(c) as a matter of law, yes.

Martland and Ritchie JJ. dissenting would answer "no".

Part I deals with Questions 1 and 3 in the Manitoba and Newfoundland References, Question 4 in the Newfoundland Reference, Question A in the Quebec Reference and with Question B in that reference in its legal aspect. Part II deals with Question 2 in the Manitoba and Newfoundland References and Question B in the Quebec Reference in its conventional aspect.

—I—

Per Laskin C.J. and Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.: The proposed Resolution requesting the amendment of the Canadian Constitution by the Parliament at Westminster was within the legislative competence of the Houses of the Parliament of Canada notwithstanding the fact that it affected provincial legislative powers. No legal principles of federalism were offended by the Houses proceeding without the concurrence of the provinces: the requirement of provincial consent had not crystallized into law. The authority of the two Houses to adopt their own procedures, and hence the resolutions, was untrammelled and in any event had no bearing on the competence of the Parliament at Westminster to give effect to the Resolution.

Per Martland and Ritchie JJ. (*dissenting*): The proposed Resolution offended the federal principle which, from an analysis of earlier practice had been carried into and formed an integral part of the Resolution procedure's operation. This procedure, the recognized means of effecting constitutional change through the Imperial

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Réponses —(i) a) par statut, non;

b) par convention, non.

Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre répondraient qu'il n'y a pas de convention à l'effet contraire.

c) du point de vue juridique, oui.

Les juges Martland et Ritchie dissidents répondraient «non».

(ii) a) par statut, non;

b) par convention, non.

Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre répondraient qu'il n'y a pas de convention à l'effet contraire.

c) du point de vue juridique, oui.

Les juges Martland et Ritchie dissidents répondraient «non».

La Partie I traite des questions 1 et 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et de la question 4 du renvoi de Terre-Neuve, de la question A du renvoi du Québec et de l'aspect juridique de la question B de ce renvoi. La Partie II traite de la question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et de l'aspect conventionnel de la question B du renvoi du Québec.

—I—

Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer: Le projet de résolution demandant la modification de la constitution canadienne par le Parlement de Westminster relève de la compétence législative des chambres du Parlement du Canada bien que cela ait un effet sur les pouvoirs législatifs provinciaux. En procédant sans l'assentiment des provinces, les chambres n'ont violé aucun principe juridique régissant le fédéralisme: l'exigence du consentement des provinces ne s'est pas cristallisée en règle de droit. Le pouvoir des deux chambres d'adopter leurs propres procédures, et donc les résolutions, est total et n'a de toute façon aucun effet sur la compétence du Parlement de Westminster de donner suite à la résolution.

Les juges Martland et Ritchie (*dissidents*): Le projet de résolution porte atteinte au principe fédéral qui, à partir d'une analyse de pratiques antérieures, a été adopté et intégré dans le mécanisme de la procédure de résolution. Cette procédure, le moyen reconnu de faire effectuer des modifications constitutionnelles par le Par-

Parliament, was not merely an internal one. Notwithstanding Canada's accession to sovereign status, the federal Parliament had neither the statutory basis to enact such a Resolution nor the power to implement a measure contrary to the *B.N.A. Act*. To do so contravened established convention and was the exercise of a non-existant power. It was equally beyond the power of the two federal Houses to effect such an amendment through the agency of the Imperial Parliament.

[*Madzimbamuto v. Lardner-Burke and George*, [1969] 1 A.C. 645; *References re The Weekly Rest in Industrial Undertakings Act*, [1936] S.C.R. 461; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario* (the *Labour Conventions* case), [1937] A.C. 326; *Reference re Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, [1938] S.C.R. 71; *British Coal Corp. and Others v. The King*, [1935] A.C. 500; *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd. and Others*, [1976] 1 Q.B. 752; *Commercial Cable Co. v. Government of Newfoundland*, [1916] 2 A.C. 610; *Alexander E. Hull & Co. v. M'Kenna*, [1926] I.R. 402; *Copyright Owners Reproduction Society Ltd. v. E.M.I. (Australia) Proprietary Ltd.* (1958), 100 C.L.R. 597; *Blackburn v. Attorney-General*, [1971] 2 All E.R. 1380; *Re Authority of Parliament in relation to the Upper House* (the *Senate Reference*), [1980] 1 S.C.R. 54; *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Reference re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] S.C.R. 792; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada* (the *Nova Scotia Interdelegation* case), [1951] S.C.R. 31; *Re Delegation of Legislative Jurisdiction*, [1948] 4 D.L.R. 1 referred to.]

—II—

Per Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Chouinard and Lamer JJ.: A substantial degree of provincial consent—to be determined by the politicians and not the courts—was conventionally required for the amendment of the Canadian Constitution. The convention existed because the federal principle could not be reconciled with a state of affairs where the federal authorities could unilaterally modify provincial legislative powers. The proposed amendments were not severable despite the fact that the *Charter of Rights* offended the federal principle and the proposed amending formula did not.

lement impérial, n'est pas seulement une procédure interne. Malgré l'accession du Canada à la souveraineté, le Parlement fédéral n'a ni le pouvoir législatif d'adopter pareille résolution ni celui de mettre en œuvre une mesure contraire à l'*A.A.N.B.* Pareille action va à l'encontre d'une convention établie et constitue l'exercice d'un pouvoir inexistant. Il y a également excès de pouvoir des deux chambres fédérales à faire effectuer pareille modification par l'intermédiaire du Parlement impérial.

[Jurisprudence: *Madzimbamuto v. Lardner-Burke and George*, [1969] 1 A.C. 645; *Renvoi relatif à The Weekly Rest in Industrial Undertakings Act*, [1936] R.C.S. 461; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario* (l'affaire des *Conventions de travail*), [1937] A.C. 326; *Renvoi sur le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales*, [1938] R.C.S. 71; *British Coal Corp. and Others v. The King*, [1935] A.C. 500; *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd. and Others*, [1976] 1 Q.B. 752; *Commercial Cable Co. v. Government of Newfoundland*, [1916] 2 A.C. 610; *Alexander E. Hull & Co. v. M'Kenna*, [1926] I.R. 402; *Copyright Owners Reproduction Society Ltd. v. E.M.I. (Australia) Proprietary Ltd.* (1958), 100 C.L.R. 597; *Blackburn v. Attorney-General*, [1971] 2 All E.R. 1380; *Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute (Renvoi sur le Sénat)*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Renvoi: Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] R.C.S. 792; *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada* (l'affaire de la *Délégation interparlementaire*), [1951] R.C.S. 31; *Re Delegation of Legislative Jurisdiction*, [1948] 4 D.L.R. 1.]

—II—

Les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Chouinard et Lamer: Un degré appréciable de consentement provincial, que les politiciens et non les tribunaux doivent fixer, est conventionnellement nécessaire pour modifier la constitution canadienne. La convention existe parce que le principe fédéral est inconciliable avec un état des affaires où l'action unilatérale des autorités fédérales peut entraîner la modification des pouvoirs législatifs provinciaux. Le projet de modification n'est pas divisible malgré le fait que la *Charte des droits* aille à l'encontre du principe fédéral et qu'il n'en soit pas de même du projet de formule de modification.

Per Laskin C.J. and Estey and McIntyre JJ. (*dissenting*): Constitutionality and legality in the federal system are synonymous and constitutional conventions cannot be accorded the significance that they may have in a unitary state. Here, the Court needed only to recognize or deny the convention's existence. In view of the concept's lack of clarity, the longstanding controversy among politicians, and the absence of acceptance by the plenary unit to be bound, no convention requiring the consent of all the provinces existed. Canadian federalism, characterized by federal paramountcy, was not threatened by the federal government's promotion of unilateral change.

[*Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House* (the *Senate Reference*), [1980] 1 S.C.R. 54; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Attorney-General of Ontario v. Mercer* (1883), 8 App. Cas. 767; *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada* (1889), 14 App. Cas. 295; *R. v. Attorney General of British Columbia*, [1924] A.C. 213; *Reference re Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, [1938] S.C.R. 71; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1922] 1 A.C. 202; *Gallant v. The King*, [1949] 2 D.L.R. 425; *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. and E. 1; *Commonwealth v. Kreglinger* (1926), 37 C.L.R. 393; *Liversidge v. Anderson*, [1942] A.C. 206; *Carltona Ltd. v. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560; *Adegbenro v. Akintola*, [1963] A.C. 614; *Ibralebbe v. The Queen*, [1964] A.C. 900; *Arseneau v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 136; *Attorney General of Quebec v. Blaikie et al.*, [1981] 1 S.C.R. 312, referred to.]

APPEALS from a judgment of the Court of Appeal of Manitoba[1], a judgment of the Court of Appeal of Newfoundland[2] and a judgment of the Court of Appeal of Quebec[3], relative to a draft Resolution containing a joint address to Her Majesty The Queen concerning the Constitution of Canada.

[1] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1; [1981] 2 W.W.R. 193.

[2] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1, 82 A.P.R. 503, 29 Nfld. & P.E.I.R. 503.

[3] [1981] C.A. 80; (1981), 120 D.L.R. 385.

Le juge en chef Laskin et les juges Estey et McIntyre (*dissidents*): La constitutionnalité et la légalité sont synonymes dans un régime fédéral et les conventions constitutionnelles ne peuvent recevoir la signification qu'elles peuvent avoir dans un Etat unitaire. En l'espèce, la Cour doit seulement reconnaître ou nier l'existence de la convention. Vu le manque de clarté du concept, la controverse de longue date entre politiciens et l'absence d'acceptation par l'entité souveraine d'être ainsi liée, il n'existe aucune convention exigeant le consentement de toutes les provinces. Le fédéralisme canadien, caractérisé par la primauté du fédéral, n'est pas mis en danger par le changement unilatéral provoqué par le gouvernement fédéral.

[Jurisprudence: *Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute (Renvoi sur le Sénat)*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Renvoi: Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Attorney-General of Ontario v. Mercer* (1883), 8 App. Cas. 767; *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada* (1889), 14 App. Cas. 295; *R. v. Attorney General of British Columbia*, [1924] A.C. 213; *Renvoi sur le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales*, [1938] R.C.S. 71; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1922] 1 A.C. 202; *Gallant v. The King*, [1949] 2 D.L.R. 425; *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. and E. 1; *Commonwealth v. Kreglinger* (1926), 37 C.L.R. 393; *Liversidge v. Anderson*, [1942] A.C. 206; *Carltona Ltd. v. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560; *Adegbenro v. Akintola*, [1963] A.C. 614; *Ibralebbe v. The Queen*, [1964] A.C. 900; *Arseneau c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 136; *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*, [1981] 1 R.C.S. 312.]

POURVOIS à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba[1], d'un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve[2] et d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec[3], relatifs à un projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada.

[1] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1; [1981] 2 W.W.R. 193.

[2] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1, 82 A.P.R. 503, 29 Nfld. & P.E.I.R. 503.

[3] [1981] C.A. 80; (1981), 120 D.L.R. 385.

J. J. Robinette, Q.C., John Scollin, Q.C., and *Michel Robert*, for the Attorney General of Canada (in the matter of the Reference in the Court of Appeal of Manitoba).

Clyde K. Wells, Q.C., Barry Strayer, Q.C., and *Barbara Reed*, for the Attorney General of Canada (in the matter of the Reference in the Court of Appeal of Newfoundland).

Michel Robert, Raynold Langlois and *Louis Reynolds*, for the Attorney General of Canada (in the matter of the Reference in the Court of Appeal of Quebec).

A. Kerr Twaddle, Q.C., Douglas A.J. Schmeiser and *Brian F. Squair*, for the Attorney General of Manitoba.

John J. O'Neill, Q.C., John J. Ashley and *James L. Thistle*, for the Attorney General of Newfoundland.

Colin K. Irving, Georges Emery, Q.C., Lucien Bouchard and *Peter S. Martin*, for the Attorney General of Quebec.

K. Lysyk, Q.C., Darryl Bogdasavich and *John D. Whyte*, for the Attorney General for Saskatchewan.

Ross W. Paisley, Q.C., and *William Henkel, Q.C.*, for the Attorney General for Alberta.

D. M. M. Goldie, Q.C., E. R. A. Edwards and *C. F. Willms*, for the Attorney General of British Columbia.

Gordon F. Coles, Q.C., Reinhold M. Enders and *Mollie Dunsmuir*, for the Attorney General of Nova Scotia.

Ian W. H. Bailey, for the Attorney General of Prince Edward Island.

Roy McMurtry, Q.C., D. W. Mundell, Q.C., John Cavarzan, Q.C., and *Lorraine E. Weinrib*, for the Attorney General for Ontario.

Alan D. Reid and *Alfred R. Landry, Q.C.*, for the Attorney General for New Brunswick.

D'Arcy C. H. McCaffrey, Q.C., for Four Nations Confederacy Inc.

J. J. Robinette, c.r., John Scollin, c.r., et *Michel Robert*, pour le procureur général du Canada (dans l'affaire du renvoi à la Cour d'appel du Manitoba).

Clyde K. Wells, c.r., Barry Strayer, c.r., et *Barbara Reed*, pour le procureur général du Canada (dans l'affaire du renvoi à la Cour d'appel de Terre-Neuve).

Michel Robert, Raynold Langlois et *Louis Reynolds*, pour le procureur général du Canada (dans l'affaire du renvoi à la Cour d'appel du Québec).

A. Kerr Twaddle, c.r., Douglas A.J. Schmeiser et *Brian F. Squair*, pour le procureur général du Manitoba.

John J. O'Neill, c.r., John J. Ashley et *James L. Thistle*, pour le procureur général de Terre-Neuve.

Colin K. Irving, Georges Emery, c.r., Lucien Bouchard et *Peter S. Martin*, pour le procureur général du Québec.

K. Lysyk, c.r., Darryl Bogdasavich et *John D. Whyte*, pour le procureur général de la Saskatchewan.

Ross W. Paisley, c.r., et *William Henkel, c.r.*, pour le procureur général de l'Alberta.

D. M. M. Goldie, c.r., E. R. A. Edwards et *C. F. Willms*, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

Gordon F. Coles, c.r., Reinhold M. Enders et *Mollie Dunsmuir*, pour le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Ian W. H. Bailey, pour le procureur général de l'Ile-du-Prince-Edouard.

Roy McMurtry, c.r., D. W. Mundell, c.r., John Cavarzan, c.r., et *Lorraine E. Weinrib*, pour le procureur général de l'Ontario.

Alan D. Reid et *Alfred R. Landry, c.r.*, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick.

D'Arcy C. H. McCaffrey, c.r., pour Four Nations Confederacy Inc.

THE CHIEF JUSTICE AND DICKSON, BEETZ, ESTEY, MCINTYRE, CHOUINARD AND LAMER JJ.—

I

Three appeals as of right are before this Court, concerning in the main common issues. They arise out of three References made, respectively, to the Manitoba Court of Appeal[4], to the Newfoundland Court of Appeal[5] and to the Quebec Court of Appeal[6] by the respective governments of the three provinces.

Three questions were posed in the Manitoba Reference, as follows:

1. If the amendments to the Constitution of Canada sought in the 'Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada', or any of them, were enacted, would federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments be affected, and if so, in what respect or respects?

2. Is it a constitutional convention that the House of Commons and Senate of Canada will not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland a measure to amend the Constitution of Canada affecting federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments without first obtaining the agreement of the provinces?

3. Is the agreement of the provinces of Canada constitutionally required for amendment to the Constitution of Canada where such amendment affects federal-provincial relationships or alters the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments?

The same three questions were asked in the Newfoundland Reference and, in addition, a fourth question was put in these terms:

[4] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.
[5] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.
[6] [1981] C.A. 80; (1981), 120 D.L.R. (3d) 385.

LE JUGE EN CHEF ET LES JUGES DICKSON, BEETZ, ESTEY, MCINTYRE, CHOUINARD ET LAMER—

I

Les trois pourvois, de plein droit devant cette Cour, portent dans l'ensemble sur des questions litigieuses communes. Ils découlent de trois renvois soumis respectivement à la Cour d'appel du Manitoba[4], à la Cour d'appel de Terre-Neuve[5] et à la Cour d'appel du Québec[6] par les gouvernements respectifs des trois provinces.

Voici les trois questions posées dans le renvoi du Manitoba:

1. L'adoption des modifications ou de certaines des modifications que l'on désire apporter à la Constitution du Canada par le «Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada» aurait-elle un effet sur les relations fédérales-provinciales ou sur les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements et, dans l'affirmative, à quel(s) égard(s)?
2. Y a-t-il une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne peuvent, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?
3. Le consentement des provinces est-il constitutionnellement nécessaire pour modifier la Constitution du Canada lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

Le renvoi de Terre-Neuve pose trois questions identiques et y ajoute une quatrième en ces termes:

[4] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.
[5] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.
[6] [1981] C.A. 80.

4. If Part V of the proposed resolution referred to in question 1 is enacted and proclaimed into force could

(a) the Terms of Union, including terms 2 and 17 thereof contained in the Schedule to the *British North America Act, 1949* (12-13 George VI, c. 22 (U.K.)), or

(b) section 3 of the *British North America Act, 1871* (34-35 Victoria, c. 28 (U.K.))

be amended directly or indirectly pursuant to Part V without the consent of the Government, Legislature or a majority of the people of the Province of Newfoundland voting in a referendum held pursuant to Part V?

In the Quebec Reference there was a different formulation, two questions being asked which read:

[TRANSLATION] A. If the *Canada Act* and the *Constitution Act, 1981* should come into force and if they should be valid in all respects in Canada, would they affect:

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

B. Does the Canadian Constitution empower, whether by statute, convention or otherwise, the Senate and the House of Commons of Canada to cause the Canadian Constitution to be amended without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them, in such a manner as to affect:

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

The answers given by the judges of the Manitoba Court of Appeal, each of whom wrote reasons, are as follows:

Freedman C.J.M.:
Question 1—Not answered, because it is tentative and premature.
Question 2—No.
Question 3—No.

Hall, J.A.:
Question 1—Not answered because it is not appropriate for judicial response, and, in any

4. Si la partie V du projet de résolution dont il est fait mention à la question 1 est adoptée et mise en vigueur, est-ce que

a) les conditions de l'union, dont les conditions 2 et 17 qui se trouvent à l'annexe de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949* (12-13 George VI, chap. 22 (R.-U.)) ou

b) l'article 3 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871* (34-35 Victoria, chap. 28 (R.-U.))

pourraient être modifiés directement ou indirectement en vertu de la partie V, sans le consentement du gouvernement, de la législature ou d'une majorité de la population de la province de Terre-Neuve exprimant son vote dans un référendum tenu en vertu de la partie V?

Dans le renvoi du Québec, la formulation est différente et les deux questions posées se lisent ainsi:

A. La *Loi sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle de 1981* si elles entrent en vigueur et si elles sont valides à tous égards au Canada, auront-elles pour effet de porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

B. La constitution canadienne habilite-t-elle, soit par statut, convention ou autrement, le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Voici les réponses des juges de la Cour d'appel du Manitoba, qui ont tous rédigé des motifs:

[TRADUCTION]
Le juge Freedman, juge en chef du Manitoba:
Question 1: Pas de réponse parce que la question est hypothétique et prématurée.
Question 2: Non.
Question 3: Non.

Le juge Hall:
Question 1: Pas de réponse parce que la question ne se prête pas à une détermination judi-

event, the question is speculative and premature.

Question 2—Not answered because it is not appropriate for judicial response.

Question 3—No, because there is no legal requirement of provincial agreement to amendment of the Constitution as asserted in the question.

Matas, J.A.:

Question 1—Not answered, because it is speculative and premature.

Question 2—No.

Question 3—No.

O'Sullivan, J.A.:

Question 1—Yes, as set out in reasons.

Question 2—The constitutional convention referred to has not been established as a matter simply of precedent; it is, however, a constitutional principle binding in law that the House of Commons and Senate of Canada should not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland any measure to amend the Constitution of Canada affecting federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the Provinces, their Legislatures or Governments without first obtaining the agreement of the Provinces.

Question 3—Yes, as set out in reasons.

Huband, J.A.:

Question 1—Yes.

Question 2—No.

Question 3—Yes.

The Newfoundland Court of Appeal, in reasons of the Court concurred in by all three judges who sat on the Reference, answered all three questions common to the Manitoba Reference in the affirmative. The Court answered the fourth question in this way [at pp. 30-31]:

(1) By s. 3 of the *British North America Act, 1871*, *Term 2* of the Terms of Union cannot now be changed without the consent of the Newfoundland Legislature.

ciaire et, en tout état de cause, la question est théorique et prématurée.

Question 2: Pas de réponse parce que la question ne se prête pas à une détermination judiciaire.

Question 3: Non, parce que rien n'exige juridiquement l'accord provincial à une modification de la Constitution comme l'affirme la question.

Le juge Matas:

Question 1: Pas de réponse parce que la question est théorique et prématurée.

Question 2. Non.

Question 3: Non.

Le juge O'Sullivan:

Question 1: Oui, comme l'énoncent les motifs.

Question 2: On n'a prouvé l'existence de la convention constitutionnelle invoquée en tant que simple précédent; toutefois, il existe un principe constitutionnel juridiquement obligatoire selon lequel la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne devraient pas, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements.

Question 3: Oui, comme l'énoncent les motifs.

Le juge Huband:

Question 1: Oui.

Question 2: Non.

Question 3: Oui.

Dans les motifs de la Cour d'appel de Terre-Neuve auxquels souscrivent les trois juges qui ont entendu le renvoi, les trois questions communes avec le renvoi du Manitoba reçoivent une réponse affirmative. La Cour répond à la quatrième question en ces termes [à la p. 30]:

[TRADUCTION]

(1) Vu l'art. 3 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*, la *condition 2* des conditions de l'union ne peut être changée sans le consentement de la législature de Terre-Neuve.

(2) By s. 43 of the *Constitution Act, 1981*, as it now reads, none of the Terms of Union can be changed without the consent of the Newfoundland Legislative Assembly.

(3) Both of these sections can be changed by the amending formulae prescribed in s. 41 and the Terms of Union could then be changed without the consent of the Newfoundland Legislature.

(4) If the amending formula under s. 42 is utilized, both of these sections can be changed by a referendum held pursuant to the provisions of s. 42. In this event, the Terms of Union could then be changed without the consent of the Newfoundland Legislature, but not without the consent of the majority of the Newfoundland people voting in a referendum.

The Quebec Court of Appeal, in reasons delivered by each of five judges who sat on the Reference, answered the two questions submitted to it as follows:

[TRANSLATION]

Question A: i) Yes (unanimously).
ii) Yes (unanimously).

Question B: i) Yes (Bisson J.A., dissenting, would answer no).
ii) Yes (Bisson J.A., dissenting, would answer no).

II

The References in question here were prompted by the opposition of six provinces, later joined by two others, to a proposed Resolution which was published on October 2, 1980 and intended for submission to the House of Commons and as well to the Senate of Canada. It contained an address to be presented to Her Majesty the Queen in right of the United Kingdom respecting what may generally be referred to as the Constitution of Canada. The address laid before the House of Commons on October 6, 1980, was in these terms:

To the Queen's Most Excellent Majesty:
Most Gracious Sovereign:

We, Your Majesty's loyal subjects, the House of Commons of Canada in Parliament assembled, respectfully approach Your Majesty, requesting that you may graciously be pleased to cause to be laid before the Parliament of the United Kingdom a measure containing the recitals and clauses hereinafter set forth:

(2) Vu l'art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1981*, dans son texte actuel, aucune des conditions de l'union ne peut être changée sans le consentement de l'assemblée législative de Terre-Neuve.

(3) Ces deux articles peuvent être changés par les formules de modifications prévues à l'art. 41 et les conditions de l'union pourraient alors être changées sans le consentement de la législature de Terre-Neuve.

(4) Si la formule de modification de l'art. 42 est utilisée, les deux articles peuvent être changés par un référendum tenu conformément aux dispositions de cet article. En ce cas, les conditions de l'union pourraient être changées sans le consentement de la législature de Terre-Neuve, mais non sans le consentement de la majorité de la population de Terre-Neuve exprimant son vote dans un référendum.

Dans des motifs exposés par chacun des cinq juges qui ont entendu le renvoi, la Cour d'appel du Québec répond aux deux questions soumises en ces termes:

Question A: i) Oui (à l'unanimité).
ii) Oui (à l'unanimité).

Question B: i) Oui (monsieur le juge Bisson, dissident, répond non).
ii) Oui (monsieur le juge Bisson, dissident, répond non).

II

Les renvois en l'espèce découlent de l'opposition de six provinces, auxquelles deux autres se sont jointes, à un projet de résolution publié le 2 octobre 1980 pour être soumis à la Chambre des communes de même qu'au Sénat du Canada. Il contient une adresse à Sa Majesté la Reine du chef du Royaume-Uni relativement à ce que l'on peut appeler en termes généraux la Constitution du Canada. Voici le texte de l'adresse déposée devant la Chambre des communes le 6 octobre 1980:

A Sa Très Excellente Majesté la Reine,
Très Gracieuse Souveraine:

Nous, membres de la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement, fidèles sujets de Votre Majesté, demandons respectueusement à Votre Très Gracieuse Majesté de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi ainsi conçu:

An Act to give effect to a request by the Senate and House of Commons of Canada

Whereas Canada has requested and consented to the enactment of an Act of the Parliament of the United Kingdom to give effect to the provisions hereinafter set forth and the Senate and the House of Commons of Canada in Parliament assembled have submitted an address to Her Majesty requesting that Her Majesty may graciously be pleased to cause a Bill to be laid before the Parliament of the United Kingdom for that purpose.

Be it therefore enacted by the Queen's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

1. The *Constitution Act, 1981* set out in Schedule B to this Act is hereby enacted for and shall have the force of law in Canada and shall come into force as provided in that Act.

2. No Act of Parliament of the United Kingdom passed after the *Constitution Act, 1981* comes into force shall extend to Canada as part of its law.

3. So far as it is not contained in Schedule B, the French version of this Act is set out in Schedule A to this Act and has the same authority in Canada as the English version thereof.

4. This Act may be cited as the *Canada Act*.

It will be noticed that included in the terms of the address are the words "cause to be laid before the Parliament of the United Kingdom" and that they are reflected in Question B put before the Quebec Court of Appeal. The proposed Resolution, as the terms of the address indicate, includes a statute which, in turn, has appended to it another statute providing for the patriation of the *British North America Act* (and a consequent change of name), with an amending procedure, and a *Charter of Rights and Freedoms* including a range of provisions (to be entrenched against legislative invasion) which it is unnecessary to enumerate. The proposed Resolution carried the approval of only two provinces, Ontario and New Brunswick, expressed by their respective governments. The opposition of the others, save Saskatchewan, was based on their assertion that both conventionally and legally the consent of all the provinces was required for the address to go forward to Her

Loi donnant suite à une demande du Sénat et de la Chambre des communes du Canada

Sa Très Excellente Majesté la Reine, considérant:

qu'à la demande et avec le consentement du Canada, le Parlement du Royaume-Uni est invité à adopter une loi visant à donner effet aux dispositions énoncées ci-après et que le Sénat et la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement ont présenté une adresse demandant à Sa Très Gracieuse Majesté de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi à cette fin,

sur l'avis et du consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes réunis en Parlement, et par l'autorité de celui-ci, édicte:

1. La *Loi constitutionnelle de 1981*, énoncée à l'annexe B, est édictée pour le Canada et y a force de loi. Elle entre en vigueur conformément à ses dispositions.

2. Les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1981* ne font pas partie du droit du Canada.

3. La partie de la version française de la présente loi qui figure à l'annexe A a force de loi au Canada au même titre que la version anglaise correspondante.

4. Titre abrégé de la présente loi: *Loi sur le Canada*.

Il convient de noter que le texte de l'adresse comprend l'expression «de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni» que reflète la question B soumise à la Cour d'appel du Québec. Comme le texte de l'adresse l'indique, le projet de résolution comprend une loi qui, à son tour, porte en annexe un autre projet de loi qui prévoit le rapatriement de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (d'où le changement de nom), assorti d'une procédure de modification et d'une *Charte des droits et libertés* qui comprend une série de dispositions (à enchâsser pour prévenir l'empiétement du pouvoir législatif) qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer. Seules deux provinces, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, ont donné leur approbation au projet de résolution par la voix de leur gouvernement respectif. A l'exclusion de la Saskatchewan, les autres fondent leur opposition sur l'affirmation qu'à la fois conventionnellement et juridiquement, le consentement de toutes les

Majesty with the appended statutes. Although there was general agreement on the desirability of patriation with an amending procedure, agreement could not be reached at conferences preceding the introduction of the proposed Resolution into the House of Commons, either on the constituents of such a procedure or on the formula to be embodied therein, or on the inclusion of a *Charter of Rights*.

The References to the respective courts of appeal were made and the hearings on the questions asked were held before the proposed Resolution was adopted. This fact underlays the unwillingness of judges in the Manitoba Court of Appeal to answer Question 1; changes might be made to the proposed Resolution in the course of debate and hence the assertion of prematurity.

The proposed Resolution, as adopted by the House of Commons on April 23, 1981 and by the Senate on April 24, 1981, achieved its final form (there were but a few amendments to the original proposal) almost on the eve of the hearings in this Court on the three appeals. Indeed, the opinions of the courts in all three References were given and certified before the ultimate adoption of the proposed Resolution. The result of its adoption by the Senate and by the House of Commons was to change the position of the Attorney General of Canada and of his two supporting interveners on the propriety of answering Question 1 in the Manitoba and Newfoundland References. He abandoned his initial contention that the question should not be answered.

III

The reference legislation under which the various questions were put to the three courts of appeal is in wide terms. The Manitoba legislation, *An Act for Expediting the Decision of Constitutional and other Provincial Questions*, R.S.M. 1970, c. C180 provides in s. 1 that the Lieutenant Governor in Council may refer to the Court of Queen's Bench or a judge thereof or to the Court of Appeal or a judge thereof for hearing or consideration "any matter which he thinks fit to refer". *The Judicature Act*, R.S.Nfld. 1970,

provinces est nécessaire pour que l'adresse avec les lois en annexe puisse être soumise à Sa Majesté. Bien que l'on ait été généralement d'accord que le rapatriement assorti d'une procédure de modification fût souhaitable, aucune entente ne s'est faite aux conférences qui ont précédé le dépôt du projet de résolution devant la Chambre des communes que ce soit sur les éléments de cette procédure ou sur la formule à inclure, ou sur l'inclusion d'une *Charte des droits*.

C'est avant l'adoption du projet de résolution que les renvois aux cours d'appel ont été formulés et qu'ont eu lieu les auditions sur les questions. Ceci est sous-jacent au refus des juges de la Cour d'appel du Manitoba de répondre à la question 1; le projet de résolution aurait pu subir des changements au cours du débat, d'où l'affirmation de prématurité.

Le projet de résolution qu'a adopté la Chambre des communes le 23 avril 1981 et le Sénat le 24 avril 1981, a pris sa forme définitive presqu'à la veille des auditions des trois pourvois par cette Cour; le projet original n'a subi que des modifications minimes. Evidemment, les cours dans les trois renvois ont rendu et certifié leurs opinions avant l'adoption définitive du projet de résolution. Son adoption par le Sénat et la Chambre des communes a eu pour effet de modifier la position du procureur général du Canada et des deux intervenants qui l'appuient, sur l'opportunité de répondre à la question 1 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve. Il a abandonné sa prétention initiale qu'il ne fallait pas y répondre.

III

Les lois sur les renvois en vertu desquelles les questions ont été soumises aux trois cours d'appel sont rédigées en termes larges. L'article 1 de la loi manitobaine, la *Loi relative à l'expédition des décisions provinciales d'ordre constitutionnel et autres*, L.R.M. 1970, chap. C180, prévoit que le lieutenant-gouverneur en conseil peut déférer à la Cour du Banc de la Reine ou à un de ses juges ou à la Cour d'appel ou à un de ses juges pour examen et audition [TRADUCTION] «toutes questions qu'il estime à-propos de déférer». La *Judica-*

c. 187, s. 6, as amended, similarly provides for a reference by the Lieutenant Governor in Council to the Court of Appeal of "any matter which he thinks fit to refer". The *Court of Appeal Reference Act*, R.S.Q. 1977, c. R-23, s. 1 authorizes the Government of Quebec to refer to the Court of Appeal for hearing and consideration "any question which it deems expedient". The scope of the authority in each case is wide enough to saddle the respective courts with the determination of questions which may not be justiciable and there is no doubt that those courts, and this Court on appeal, have a discretion to refuse to answer such questions.

ture Act, R.S.Nfld. 1970, chap. 187, art. 6, et modifications, prévoit également que le lieutenant-gouverneur en conseil peut déférer à la Cour d'appel [TRADUCTION] «toutes questions qu'il estime à-propos de déférer». La *Loi sur les renvois à la Cour d'appel*, L.R.Q. 1977, chap. R-23, art. 1, autorise le gouvernement du Québec à soumettre à la Cour d'appel pour audition et examen «toutes questions qu'il juge à-propos». Le pouvoir défini dans chaque cas a une portée suffisamment large pour imposer aux différentes cours de trancher des questions qui peuvent ne pas être justiciables des tribunaux et il ne fait aucun doute que ces cours, et cette Cour dans un pourvoi, ont le pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à de telles questions.

In the appeals now before this Court, it will have been noticed that three members of the Manitoba Court of Appeal refused to answer the first question before that Court as being tentative and premature or speculative and premature, and one of those judges, Hall J.A., refused to answer the second question as not being appropriate for judicial response. As has already been noted, the adoption of the proposed Resolution by the Senate and House of Commons changed the position of the Attorney General of Canada who conceded in this Court that it was answerable. There is no doubt in this Court that since the first question in the Manitoba and Newfoundland References and Question A in the Quebec Reference concern the construction of a document, especially one said to be in its final form, a justiciable issue is raised.

Pour ce qui est des pourvois maintenant devant cette Cour, on aura remarqué que trois juges de la Cour d'appel du Manitoba ont refusé de répondre à la première question dont ils étaient saisis parce qu'elle était hypothétique et prématurée ou théorique et prématurée et l'un d'eux, le juge Hall, a refusé de répondre à la deuxième question parce qu'elle ne se prêtait pas à une détermination judiciaire. Comme on l'a déjà dit, l'adoption du projet de résolution par le Sénat et la Chambre des communes a changé la position du procureur général du Canada qui a admis devant cette Cour qu'il s'agissait d'une question à laquelle on pouvait répondre. Il ne fait aucun doute maintenant que, puisque la première question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et la question A du renvoi du Québec visent l'interprétation d'un document, surtout un document qu'on dit être dans sa forme définitive, il s'agit d'un point justiciable des tribunaux.

There is equally no doubt that the third question in those two References and Question B in the Quebec Reference raise justiciable issues and, clearly, they must be answered when they raise questions of law. The different formulation of Question B in the Quebec Reference, addressed to the authority of the federal Houses by statute, convention or otherwise to cause the Constitution to be amended (as proposed by the Resolution) without the consent of the provinces, combines

Il ne fait également aucun doute que la troisième question de ces deux renvois et la question B du renvoi du Québec soulèvent des points justiciables des tribunaux et il est clair qu'il faut y répondre puisqu'ils soulèvent des questions de droit. La formulation différente de la question B du renvoi du Québec, qui vise le pouvoir des chambres fédérales de faire modifier par statut, convention ou autrement, la Constitution (comme le propose la résolution) sans l'assentiment des

issues raised separately in Questions 2 and 3 in the other References.

IV

A summary of the views expressed in the courts below on the various questions before them may usefully be set out at this point.

In the Manitoba Court of Appeal, the Chief Justice, Hall and Matas JJ.A. declined to answer Question 1 because they felt the question was speculative and premature. O'Sullivan and Huband JJ.A. in dissent each answered Question 1 in the affirmative.

The Chief Justice, Matas and Huband JJ.A. answered Question 2 in the negative. The Chief Justice canvassed previous amendments, and on that basis decided that no convention of provincial consent existed. Huband J.A. concurred with the Chief Justice. Matas J.A. also concurred, and went on to point out the numerous undefined and uncertain aspects of the alleged convention. Hall J.A. declined to answer Question 2, being of the opinion that conventions were in the realm of politics and inappropriate for judicial consideration. O'Sullivan J.A. in dissent, declined to find any convention in precedent, but nonetheless stated that there was a "constitutional principle" requiring provincial consent.

Question 3 was answered in the negative by the Chief Justice, Hall and Matas JJ.A. Any "crystallization" of a convention was denied, as was the allegation of provincial "sovereignty". The Chief Justice analyzed and rejected the "compact theory" as a source of legal obligation. He was further of the view that the "sovereignty" contended for by the provinces did not flow from the legislative supremacy granted by s. 92 of the *British North America Act*, but rather from something in the nature of an inherent right flowing from the fact of union. As such, it bore a direct relationship to the "compact theory", and was untenable. Hall J.A. unequivocally rejected the "compact theory" also, and denied that provincial supremacy within s. 92 created a legal requirement of provincial

provinces, combine les points soulevés séparément aux questions 2 et 3 des autres renvois.

IV

Il convient à ce stade de résumer les opinions exprimées par les cours d'appel sur les diverses questions dont elles étaient saisies.

En Cour d'appel du Manitoba, le Juge en chef et les juges Hall et Matas ont refusé de répondre à la question 1 parce qu'ils ont estimé la question hypothétique et prématurée. Les juges O'Sullivan et Huband en dissidence y ont répondu par l'affirmative.

Le Juge en chef et les juges Matas et Huband ont répondu à la question 2 par la négative. Le Juge en chef a analysé les modifications antérieures et, sur ce fondement, a conclu à l'inexistence d'une convention sur le consentement des provinces. Le juge Huband a souscrit aux motifs du Juge en chef. Le juge Matas y a aussi souscrit et a en outre souligné les multiples aspects flous et incertains de la prétendue convention. Le juge Hall a refusé de répondre à la question 2 puisqu'à son avis les conventions relèvent du domaine politique et ne se prêtent pas à une détermination judiciaire. Le juge O'Sullivan, en dissidence, a refusé de conclure à l'existence d'une convention à partir des précédents, mais a cependant déclaré qu'il existait un [TRADUCTION] «principe constitutionnel» qui exige le consentement des provinces.

Le Juge en chef et les juges Hall et Matas ont répondu à la question 3 par la négative. La «cristallisation» d'une convention de même que l'allégation de «souveraineté» des provinces a été rejetée. Le Juge en chef a analysé la «théorie du pacte» en tant que source d'obligation juridique et l'a rejetée. Il a en outre ajouté que la «souveraineté» que les provinces invoquent, ne découle pas de la suprématie législative accordée par l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, mais plutôt de quelque chose d'apparenté à un droit inhérent découlant du fait de l'union. A ce titre, dit-il, elle a un lien direct avec la «théorie du pacte» et est indéfendable. Le juge Hall a rejeté sans équivoque la «théorie du pacte» ainsi que l'idée que la suprématie des provinces aux termes de l'art. 92

consent to constitutional amendment. Matas J.A. noted that the *Statute of Westminster, 1931* gave the provinces no new powers over amendment, and he also set out various limitations upon provincial legislative supremacy. O'Sullivan J.A. in dissent discussed and accepted the "compact theory", and further held that provincial sovereignty within s. 92 made it illegal for anyone to interfere with that sovereignty without provincial consent. Huband J.A. agreed, without expressing any opinion on the "compact theory". He was of the view that the Crown in these matters must rely on the advice of its provincial ministers. Further, he said that the United Kingdom Parliament is a "bare legislative trustee" for both the provinces and the federal Parliament.

The Court of Appeal of Newfoundland began with Question 3. It stressed the *Statute of Westminster, 1931* and the discussions leading to its passage, found that the United Kingdom had renounced all legislative sovereignty over Canada, and acts as a "bare legislative trustee" of the provincial legislatures and the federal Parliament. The provinces, it said, were "autonomous communities", and the United Kingdom Parliament could not pass an amendment over their objections.

As to Question 2, the Court analyzed the precedents and various positions of political figures. Stress was placed upon the 1965 federal White Paper on "The Amendment of the Constitution of Canada", and on the few occasions when provincial consent was obtained. The Court concluded that the direction of constitutional thinking has been towards the recognition of the right of the provinces to be consulted, and answered Question 2 in the affirmative.

Addressing Question 1 in broad terms, the Court concluded it clearly must be answered in the affirmative.

Question 4, particular to the Newfoundland Reference, concerned the exact effect of the proposed amending formula upon the Terms of Union on which Newfoundland entered Confederation.

requiert juridiquement leur consentement aux modifications constitutionnelles. Le juge Matas a noté que le *Statut de Westminster, 1931* n'a pas donné aux provinces de nouveaux pouvoirs de modification et il a également énoncé les différentes limites de la suprématie législative provinciale. Le juge O'Sullivan, dissident, a analysé la «théorie du pacte» et l'a acceptée; il a en outre conclu que la souveraineté des provinces aux termes de l'art. 92 rend illégale toute atteinte à cette souveraineté sans leur consentement. Le juge Huband a donné son accord sans exprimer d'opinion sur la «théorie du pacte». A son avis, la Couronne doit s'appuyer sur l'avis de ses ministres provinciaux pour ces questions. En outre, il a dit que le Parlement du Royaume-Uni est un «simple fiduciaire législatif» à la fois pour les provinces et pour le Parlement fédéral.

La Cour d'appel de Terre-Neuve a commencé par la question 3. Elle a mis l'accent sur le *Statut de Westminster, 1931* et sur les discussions qui en ont amené l'adoption; elle a conclu que le Royaume-Uni a renoncé à toute souveraineté législative sur le Canada et qu'il agit à titre de «simple fiduciaire législatif» des législatures provinciales et du Parlement fédéral. Selon elle, les provinces sont des [TRADUCTION] «collectivités autonomes» et le Parlement du Royaume-Uni ne peut adopter de modifications nonobstant leurs objections.

Quant à la question 2, la cour a analysé les précédents et les différentes prises de position des personnalités politiques. Elle a particulièrement souligné le Livre blanc du gouvernement fédéral publié en 1965 sur les «Modifications de la Constitution du Canada» et les quelques occasions où le consentement des provinces a été obtenu. La cour a conclu que la tendance constitutionnelle a été de s'orienter vers la reconnaissance du droit des provinces d'être consultées et a répondu à la question 2 par l'affirmative.

Abordant la question 1 de façon générale, la cour a conclu qu'elle doit nettement recevoir une réponse affirmative.

La question 4, propre au renvoi de Terre-Neuve, porte sur l'effet précis du projet de formule de modification sur les Conditions de l'Union qui ont régi l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédéra-

The Court gave a complex answer which has already been quoted.

The Quebec Court of Appeal was in general faced with the same questions that were before the other courts although phrased in a different way. All five members of the Court delivered reasons.

The Court unanimously answered Question A in the affirmative. Four members of the Court answered Question B in the affirmative, Bisson J.A. dissenting. As to Question B, the Chief Justice of Quebec rejected any convention of provincial consent, and noted rather that any convention was in favour of the federal Parliament alone proceeding by joint resolution. The effect of the *Statute of Westminster, 1931* was simply to leave the legal power to amend the Constitution in the United Kingdom Parliament.

Owen J.A. stated that although the Resolution was not specifically authorized by statute, the inherent power of Parliament justified the action. He rejected the "sovereignty", convention and "compact theory" arguments by reference to the reasons of Turgeon J.A. He noted that the provincial argument was weakened by the fact that Canada is not "the theoretical ideal confederation contemplated by text-book writers".

Turgeon J.A. affirmed that the power to amend before 1931 was in the United Kingdom Parliament, and the *Statute of Westminster, 1931* changed nothing. He listed the various fetters on provincial legislative supremacy, and noted that only the federal Parliament could act extra-territorially. After a lengthy analysis of previous amendments, he denied the existence of any convention of provincial consent. He also held the "compact theory" to be without historical or legal support.

Bélanger J.A. doubted whether a resolution, as a matter of internal Parliamentary procedure, was susceptible to review by a court. Nonetheless, he answered Question B in the affirmative, concurring with the Chief Justice and Turgeon J.A., and asking rhetorically whether it was the "essence of

tion. La cour y a donné une réponse complexe déjà citée.

La Cour d'appel du Québec avait de façon générale à répondre aux mêmes questions que celles soumises aux autres cours quoique leur formulation fût différente. Les cinq membres de la cour ont rédigé des motifs.

La cour à l'unanimité a répondu à la question A par l'affirmative. Quatre membres de la cour ont répondu à la question B par l'affirmative, le juge Bisson étant dissident. Quant à la question B, le Juge en chef du Québec a rejeté l'existence d'une convention relative au consentement provincial et a noté par contre que toute convention existante favoriserait l'action unilatérale du Parlement fédéral par voie de résolution conjointe. Le seul effet du *Statut de Westminster, 1931* a été de laisser l'autorité légale de modifier la Constitution au Parlement du Royaume-Uni.

Selon le juge Owen, bien que la résolution ne soit pas précisément autorisée par statut, le pouvoir inhérent du Parlement justifie son action. Il a rejeté les arguments fondés sur la «souveraineté», la convention et la «théorie du pacte» en renvoyant aux motifs du juge Turgeon. Il a souligné que l'argument provincial était affaibli du fait que le Canada n'est pas [TRADUCTION] «la confédération théorique idéale dont parlent les auteurs».

Le juge Turgeon a affirmé qu'avant 1931, le pouvoir de modifier la Constitution relevait du Parlement du Royaume-Uni et que le *Statut de Westminster, 1931* n'y a rien changé. Il a énuméré les diverses entraves à la suprématie législative provinciale et a souligné que seul le Parlement fédéral a le pouvoir d'adopter des lois d'une portée extra-territoriale. Après une longue analyse des modifications antérieures, il a nié l'existence d'une convention relative au consentement des provinces. Il a aussi conclu que la «théorie du pacte» n'a aucun appui historique ni juridique.

Le juge Bélanger a exprimé des doutes sur le point de savoir si une résolution, en tant qu'élément de la procédure parlementaire interne, pouvait être soumise à l'examen d'un tribunal. Il a néanmoins répondu à la question B par l'affirmative, en souscrivant aux motifs du Juge en chef et

a federal union" that it remain stagnant and incapable of evolution in the face of perhaps only one provincial objection.

Bisson J.A. dissented on Question B, and characterized the Resolution as a "quasi-legislative" act. In upholding provincial "sovereignty", he stressed the conferences and resolutions which preceded Confederation and which were given "legislative sanction" in the *British North America Act*. Canada, he held, was a "quasi-federation". Although provincial sovereignty was limited in some ways, nonetheless, the federal Parliament could not proceed alone. This, he said, was borne out by past practice.

V

The reasons which now follow deal with Questions 1 and 3 in the Manitoba and Newfoundland References, with Question 4 in the Newfoundland Reference, with Question A in the Quebec Reference and with Question B in that Reference in its legal aspect. Question 2 in the Manitoba and Newfoundland References and Question B in the Quebec Reference in its comparable conventional aspect are dealt with in separate reasons.

VI

On the footing of the adopted Resolution, the Attorney General of Canada agrees that Question 1 in the Manitoba and Newfoundland References and Question A in the Quebec Reference should be answered in the affirmative as is asserted by the Attorneys General of Manitoba, Newfoundland and Quebec. Certainly, it is plain that under the terms of the enactments proposed in the Resolution, the legislative powers of the provincial legislatures would be affected, indeed, limited by the *Charter of Rights and Freedoms*. The limitations of the proposed *Charter of Rights and Freedoms* on legislative power apply both at the federal level and the provincial level. This does not, however, alter the fact that there is an intended suppression of provincial legislative power. Moreover, the enhancement of provincial legislative authority under some provisions of the proposed enactment,

du juge Turgeon et en se demandant de façon rhétorique s'il est de l'«essence de cette union fédérale» qu'elle demeure stagnante et incapable d'évolution même devant l'opposition d'une seule province.

Le juge Bisson dissident sur la question B a qualifié la résolution d'acte «quasi législatif». En confirmant la «souveraineté» provinciale, il a mis en relief les conférences et les résolutions qui ont précédé la Confédération et qui ont reçu une «sanction législative» dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Le Canada, a-t-il conclu, est une «quasi-fédération». Bien que la souveraineté provinciale ait été limitée d'une certaine façon, le Parlement fédéral ne peut néanmoins agir seul. C'est, a-t-il dit, ce qui ressort de la pratique.

V

Les motifs qui suivent traitent des questions 1 et 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et de la question 4 du renvoi de Terre-Neuve, ainsi que de la question A du renvoi du Québec et de l'aspect juridique de la question B de ce renvoi. Des motifs distincts traitent de la question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et de l'aspect conventionnel de la question B du renvoi du Québec qui est comparable.

VI

A la lumière de la résolution telle qu'adoptée, le procureur général du Canada convient qu'il faut répondre à la question 1 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et à la question A du renvoi du Québec par l'affirmative comme le font valoir les procureurs généraux du Manitoba, de Terre-Neuve et du Québec. Indubitablement, les termes du projet de loi inclus dans la résolution auraient un effet sur les pouvoirs législatifs des législatures provinciales qui seraient, de fait, limités par la *Charte des droits et libertés*. Les limitations qu'impose le projet de *Charte des droits et libertés* sur le pouvoir législatif s'appliquent tant à l'ordre fédéral qu'à l'ordre provincial. Ceci ne change toutefois pas le fait qu'on envisage la suppression d'un pouvoir législatif provincial. En outre, l'accroissement du pouvoir législatif provincial en vertu de certaines dispositions du projet de loi,

as for example, in respect of resource control, including interprovincial export, (albeit subject to federal paramountcy) and in respect of taxing power does not alter the fact that there is an effect on existing federal-provincial relationships under these and other provisions of the draft statute intended for submission to enactment by the Parliament of the United Kingdom.

The simple answer "yes" to Question 1 and Question A answers both of them sufficiently, even though Question 1 asks also "in what respect or respects" would federal-provincial relationships and provincial powers, rights or privileges be affected. Counsel were agreed that it would carry them and the Court into considerable exposition of detail if this aspect of Question 1 were to be explored; for the time being, an affirmative answer to the primary issue in the question would satisfy all concerned.

VII

Coming now to Question 3 in the Manitoba and Newfoundland References and Part B (on its legal side) in the Quebec Reference. By reason of the use of the words "constitutionally required" in Question 3, the question imports both legal and conventional issues, and as the latter are dealt with in separate reasons, what follows is concerned only with the legal side of Question 3 in the Manitoba and Newfoundland References and Part B (on its legal side) in the Quebec Reference, which meets the submissions of all counsel on this issue.

There are two broad aspects to the matter under discussion which divide into a number of separate issues: (1) the authority of the two federal Houses to proceed by resolution where provincial powers and federal-provincial relationships are thereby affected and (2) the role or authority of the Parliament of the United Kingdom to act on the Resolution. The first point concerns the need of legal power to initiate the process in Canada; the second concerns legal power or want of it in the Parliament of the United Kingdom to act on the Resolution when it does not carry the consent of the provinces.

comme par exemple le contrôle des ressources, y compris l'exportation interprovinciale (quoique soumise au pouvoir prépondérant du fédéral) et le pouvoir de taxation, ne change pas le fait que ces dispositions du projet de loi ainsi que d'autres dispositions soumises à l'adoption par le Parlement du Royaume-Uni auront un effet sur les relations fédérales-provinciales existantes.

Répondre simplement par «oui» à la question 1 et à la question A suffit dans les deux cas, même si la question 1 soulève aussi le point de savoir «à quel(s) égard(s)» cela aurait un effet sur les relations fédérales-provinciales et les pouvoirs, les droits ou les privilèges provinciaux. Les procureurs ont convenu que si cet aspect de la question 1 devait être exploré, cela amènerait la Cour et eux-mêmes à entrer beaucoup trop dans les détails; pour l'instant, une réponse affirmative au point principal de la question satisfait toutes les parties en cause.

VII

Abordons maintenant la question 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et la partie B (l'aspect juridique) du renvoi du Québec. L'utilisation des mots «constitutionnellement nécessaire» à la question 3 soulève à la fois des points juridiques et conventionnels et comme des motifs distincts portent sur ces derniers, la suite de ces motifs ne traite que de l'aspect juridique de la question 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et de la partie B (l'aspect juridique) du renvoi du Québec, ce qui est conforme aux prétentions de tous les procureurs sur ce point.

Il y a deux aspects généraux de l'affaire qui se divisent en plusieurs points distincts: (1) l'autorité des deux chambres fédérales de procéder par résolution lorsque cela a un effet sur les pouvoirs provinciaux et les relations fédérales-provinciales et (2) le rôle ou l'autorité du Parlement du Royaume-Uni de donner effet à la résolution. Le premier point porte sur la nécessité de détenir un pouvoir légal de déclencher le processus au Canada; le second porte sur l'existence ou le défaut d'un pouvoir légal aux mains du Parlement du Royaume-Uni pour donner effet à la résolution qui n'a pas reçu l'assentiment des provinces.

The submission of the eight provinces which invites this Court to consider the position of the British Parliament is based on the *Statute of Westminster, 1931* in its application to Canada. The submission is that the effect of the Statute is to qualify the authority of the British Parliament to act on the federal Resolution without previous provincial consent where provincial powers and interests are thereby affected, as they plainly are here. This issue will be examined later in these reasons.

Two observations are pertinent here. First, we have the anomaly that although Canada has international recognition as an independent, autonomous and self-governing state, as, for example, a founding member of the United Nations, and through membership in other international associations of sovereign states, yet it suffers from an internal deficiency in the absence of legal power to alter or amend the essential distributive arrangements under which legal authority is exercised in the country, whether at the federal or provincial level. When a country has been in existence as an operating federal state for more than a century, the task of introducing a legal mechanism that will thereafter remove the anomaly undoubtedly raises a profound problem. Secondly, the authority of the British Parliament or its practices and conventions are not matters upon which this Court would presume to pronounce.

The proposition was advanced on behalf of the Attorney General of Manitoba that a convention may crystallize into law and that the requirement of provincial consent to the kind of resolution that we have here, although in origin political, has become a rule of law. (No firm position was taken on whether the consent must be that of the governments or that of the legislatures.)

In our view, this is not so. No instance of an explicit recognition of a convention as having matured into a rule of law was produced. The very nature of a convention, as political in inception and as depending on a consistent course of political recognition by those for whose benefit and to whose detriment (if any) the convention developed

La prétention des huit provinces qui invitent cette Cour à examiner la position du Parlement britannique est fondée sur l'application du *Statut de Westminster, 1931* au Canada. Elles prétendent que le Statut limite l'autorité du Parlement britannique de donner effet à la résolution fédérale sans l'assentiment préalable des provinces si cette dernière a un effet sur leurs pouvoirs et intérêts, comme c'est le cas en l'espèce. Ce point sera examiné ultérieurement dans ces motifs.

A ce stade, il convient de faire deux observations. Tout d'abord, il y a l'anomalie due au fait que sur le plan international le Canada a le statut d'Etat indépendant et autonome, par exemple en tant que membre fondateur des Nations-Unies et par son appartenance à d'autres groupements internationaux d'Etats souverains, tout en souffrant d'une faille interne due à l'absence du pouvoir de modifier ou de changer les arrangements essentiels de répartition des pouvoirs aux termes desquels l'autorité légale est exercée dans ce pays, tant au niveau fédéral que provincial. Quand un pays existe sous forme d'Etat fédéral depuis plus d'un siècle, la tâche d'adopter un mécanisme juridique apte à supprimer l'anomalie dont nous venons de parler soulève une difficulté profonde. En second lieu, l'autorité du Parlement britannique ou ses pratiques et conventions ne sont pas des affaires sur lesquelles cette Cour se permettrait de statuer.

Le procureur général du Manitoba fait valoir qu'une convention peut se cristalliser en règle de droit et que l'obligation d'obtenir l'assentiment des provinces au genre de résolution telle la présente, bien que d'origine politique, est devenue une règle de droit. (Personne n'a pris de position ferme sur le point de savoir si l'assentiment doit être celui des gouvernements ou celui des législatures.)

A notre avis, il n'en est pas ainsi. On n'a pas cité de cas de reconnaissance explicite d'une convention qui soit devenue une règle de droit. Il est impossible d'imposer en droit une convention vu sa nature même: l'origine en est politique et elle est intimement liée à une reconnaissance politique continue de ceux pour le bénéfice et au détriment

over a considerable period of time is inconsistent with its legal enforcement.

The attempted assimilation of the growth of a convention to the growth of the common law is misconceived. The latter is the product of judicial effort, based on justiciable issues which have attained legal formulation and are subject to modification and even reversal by the courts which gave them birth when acting within their role in the state in obedience to statutes or constitutional directives. No such parental role is played by the courts with respect to conventions.

It was urged before us that a host of cases have given legal force to conventions. This is an overdrawn proposition. One case in which direct recognition and enforcement of a convention was sought is *Madzimbamuto v. Lardner-Burke and George*[7]. There the Privy Council rejected the assertion that a convention formally recognized by the United Kingdom as established, namely, that it would not legislate for Southern Rhodesia on matters within the competence of the latter's legislature without its government's consent, could not be overridden by British legislation made applicable to Southern Rhodesia after the unilateral declaration of independence by the latter's government. Speaking for the Privy Council, Lord Reid pointed out that although the convention was a very important one, "it had no legal effect in limiting the legal power of Parliament" (at p. 723). And, again (at the same page):

> It is often said that it would be unconstitutional for the United Kingdom Parliament to do certain things, meaning that the moral, political and other reasons against doing them are so strong that most people would regard it as highly improper if Parliament did these things. But that does not mean that it is beyond the power of Parliament to do such things. If Parliament chose to do any of them the courts could not hold the Act of Parliament invalid. It may be that it would have been thought, before 1965, that it would be unconstitutional to disregard this convention. But it may also be that the unilateral Declaration of Independence released the United Kingdom from any obligation to observe the convention. Their Lordships in declaring the law are not

[7] [1969] 1 A.C. 645.

(le cas échéant) desquels elle s'est développée sur une période de temps considérable.

On fait erreur en tentant d'assimiler l'évolution d'une convention et celle de la *common law*. Cette dernière est le produit des travaux du judiciaire fondés sur des questions justiciables des tribunaux et dont la formulation est juridique; les tribunaux qui en sont les auteurs peuvent les modifier et même les renverser dans l'exercice de leur rôle dans l'Etat conformément aux lois ou aux directives constitutionnelles. Les tribunaux ne jouent pas de rôle parental semblable à l'égard des conventions.

On nous a fait valoir avec insistance qu'une myriade d'affaires ont donné une force juridique à des conventions. Cette proposition va trop loin. Dans *Madzimbamuto v. Lardner-Burke and George*[7], on cherchait à obtenir la reconnaissance directe d'une convention et son exécution. Le Conseil privé a rejeté l'affirmation qu'une convention dont le Royaume-Uni avait formellement reconnu l'existence, savoir, qu'il ne légiférerait pas pour la Rhodésie du Sud sur des questions de la compétence de la législature de ce pays sans le consentement de son gouvernement, ne pouvait pas être annulée par des lois britanniques rendues applicables à la Rhodésie du Sud après la déclaration unilatérale d'indépendance du gouvernement de ce pays. Au nom du Conseil privé, lord Reid a souligné que même si la convention était très importante [TRADUCTION] «elle n'avait pas pour effet juridique de limiter le pouvoir du Parlement» (à la p. 723). Et, plus loin (à la même page):

> [TRADUCTION] On dit souvent que le Parlement du Royaume-Uni agirait de façon inconstitutionnelle s'il faisait certaines choses, en voulant dire que les raisons morales, politiques et autres de s'abstenir sont si fortes que la plupart des gens considéreraient tout à fait abusif que le Parlement les fasse. Mais cela ne signifie pas que le Parlement n'a pas le pouvoir de les faire. Si le Parlement décide de les faire, les tribunaux ne pourront conclure que la loi du Parlement est invalide. Il est possible qu'avant 1965, on ait pu penser qu'il serait inconstitutionnel de ne pas tenir compte de cette convention. Mais il se peut aussi que la déclaration unilatérale d'indépendance ait délié le Royaume-Uni de l'obligation de respecter la convention. En disant le droit, leurs

[7] [1969] 1 A.C. 645.

concerned with these matters. They are only concerned with the legal powers of Parliament.

Counsel for Manitoba sought to distinguish this case on the ground that the *Statute of Westminster, 1931* did not embrace Southern Rhodesia, a point to which the Privy Council adverted. The *Statute of Westminster, 1931* will be considered later in these reasons, but if it had been in force in Southern Rhodesia it would be only under its terms and not through any conventional rule *per se* that the Parliament of the United Kingdom would have desisted from legislating for Southern Rhodesia.

Quite a number of cases were cited on which counsel for Manitoba relied to support his contention of conventions crystallizing into law. The chief support put forward for the "crystallization into law" proposition was the opinion of Duff C.J. in *References re The Weekly Rest in Industrial Undertakings Act*[8], better known as the *Labour Conventions* case when appealed to the Privy Council[9], which took a different view on the constitutional merits than did the equally divided Supreme Court of Canada. The issue, so far as it touched the matter under discussion here, concerned the alleged want of power of the Governor General in Council, the federal executive, to enter into a treaty or accept an international obligation toward and with a foreign state, especially where the substance of the treaty or obligation related to matters which, legislatively within Canada, were within exclusive provincial competence.

The following portion of the reasons of Duff C. J. contains the passage relied on, but extends it for more accurate context (at pp. 476-78):

With reference to the Report of the Conference of 1926, which in explicit terms recognizes treaties in the form of agreements between governments (to which His Majesty is not, in form, a party), it is said that since an Imperial Conference possesses no legislative power, its declarations do not operate to effect changes in the law, and it is emphatically affirmed that, in point of strict law, neither the Governor General nor any other

[8] [1936] S.C.R. 461.
[9] [1937] A.C. 326.

Seigneuries ne s'occupent pas de ces questions. Elles s'en tiennent seulement aux pouvoirs du Parlement.

Le procureur du Manitoba a cherché à distinguer cette affaire au motif que le *Statut de Westminster, 1931* ne s'applique pas à la Rhodésie du Sud, point que le Conseil privé avait mentionné. Le *Statut de Westminster, 1931* sera examiné ultérieurement dans ces motifs, mais s'il s'était appliqué à la Rhodésie du Sud, ce serait seulement de par sa teneur et non à cause d'une règle conventionnelle que le Parlement du Royaume-Uni aurait cessé de légiférer pour la Rhodésie du Sud.

Le procureur du Manitoba invoque un bon nombre de décisions pour appuyer sa prétention que des conventions se sont cristallisées en règle de droit. Le principal appui à la théorie de la «cristallisation en règle de droit» est l'opinion du juge en chef Duff dans le *Renvoi relatif à The Weekly Rest in Industrial Undertakings Act*[8], mieux connu sous le nom de l'affaire des *Conventions de travail* utilisé lors de l'appel au Conseil privé[9]; ce dernier y a adopté un point de vue différent sur les valeurs constitutionnelles de celui également divisé de la Cour suprême du Canada. Dans la mesure où le point en litige a un lien avec la question discutée ici, il s'agissait du prétendu défaut de pouvoir du gouverneur général en conseil, l'exécutif fédéral, de conclure un traité ou d'accepter une obligation internationale envers un Etat étranger, notamment lorsque la substance du traité ou de l'obligation se rapporte à des questions qui, au Canada, relèvent législativement de la compétence exclusive des provinces.

La portion suivante des motifs de sir Lyman Duff contient le passage invoqué replacé dans le contexte (aux pp. 476 à 478):

[TRADUCTION] Pour ce qui est du Rapport de la Conférence de 1926, qui, en termes explicites, reconnaît les traités sous forme de conventions entre gouvernements (auxquels Sa Majesté n'est pas partie en pratique), on fait valoir que puisqu'une conférence impériale ne possède pas de pouvoir législatif, ses déclarations n'ont pas pour effet de changer le droit et on affirme énergiquement que, du point de vue du droit strict, ni le

[8] [1936] R.C.S. 461.
[9] [1937] A.C. 326.

Canadian authority has received from the Crown power to exercise the prerogative.

The argument is founded on the distinction it draws between constitutional convention and legal rule; and it is necessary to examine the contention that, in point of legal rule, as distinct from constitutional convention, the Governor General in Council had no authority to become party by ratification to the convention with which we are concerned.

There are various points of view from which this contention may be considered. First of all, constitutional law consists very largely of established constitutional usages recognized by the Courts as embodying a rule of law. An Imperial Conference, it is true, possesses no legislative authority. But there could hardly be more authoritative evidence as to constitutional usage than the declarations of such a Conference. The Conference of 1926 categorically recognizes treaties in the form of agreements between governments in which His Majesty does not formally appear, and in respect of which there has been no Royal intervention. It is the practice of the Dominion to conclude with foreign countries agreements in such form, and agreements even of a still more informal character—merely by an exchange of notes. Conventions under the auspices of the Labour Organization of the League of Nations invariably are ratified by the Government of the Dominion concerned. As a rule, the crystallization of constitutional usage into a rule of constitutional law to which the Courts will give effect is a slow process extending over a long period of time; but the Great War accelerated the pace of development in the region with which we are concerned, and it would seem that the usages to which I have referred, the practice, that is to say, under which Great Britain and the Dominions enter into agreements with foreign countries in the form of agreements between governments and of a still more informal character, must be recognized by the Courts as having the force of law.

Indeed, agreements between the Government of Canada and other governments in the form of an agreement between Governments, to which His Majesty is not a party, have been recognized by the Judicial Committee of the Privy Council as adequate in international law to create an international obligation binding upon Canada (*Radio Reference*, [1932] A. C. 304.)

. . .

Ratification was the effective act which gave binding force to the convention. It was, as respects Canada, the act of the Government of Canada alone, and the decision mentioned appears, therefore, to negative decisively

gouverneur général ni aucune autre autorité canadienne n'a reçu de la Couronne le pouvoir d'exercer la prérogative.

L'argument est fondé sur la distinction qu'il fait entre une convention constitutionnelle et une règle de droit; il est donc nécessaire d'examiner la prétention que, du point de vue de la règle de droit que l'on distingue d'une convention constitutionnelle, le gouverneur général en conseil n'a pas le pouvoir de devenir partie en ratifiant la convention que nous examinons.

On peut considérer cette prétention de différentes façons. Tout d'abord, le droit constitutionnel est très largement formé d'usages constitutionnels établis auxquels les tribunaux reconnaissent la valeur d'une règle de droit. Une conférence impériale, il est vrai, ne possède aucune autorité législative. Mais il ne peut quasiment pas y avoir de preuve plus autorisée de l'usage constitutionnel que les déclarations de pareille conférence. La Conférence de 1926 a catégoriquement reconnu les traités sous forme de conventions entre gouvernement auxquels Sa Majesté ne comparaît pas formellement et à l'égard desquels il n'y a pas eu d'intervention royale. Le Dominion a pour pratique de conclure des conventions de cette nature avec des pays étrangers, et des conventions d'un type encore moins formel, simplement par un échange de notes. Les conventions conclues sous les auspices de l'Organisation du travail de la Ligue des Nations sont invariablement ratifiées par le gouvernement du Dominion en cause. En règle générale, la cristallisation de l'usage constitutionnel en une règle de droit constitutionnel à laquelle les tribunaux donneront effet, est un processus lent qui s'étend sur une longue période; mais la Grande guerre a accéléré le rythme dans ce domaine et apparemment les usages dont j'ai parlé, la pratique, en d'autres termes, en vertu de laquelle la Grande-Bretagne et les Dominions concluent des conventions avec des pays étrangers sous forme de conventions entre gouvernements et celles d'un type encore moins formel, doit être reconnue par les tribunaux comme ayant force de loi.

D'ailleurs, le Comité judiciaire du Conseil privé à reconnu que les conventions entre le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements sous forme d'une convention entre gouvernements, à laquelle Sa Majesté n'est pas partie, créent en droit international une obligation internationale liant le Canada (*Renvoi sur la Radio*, [1932] A.C. 304.)

. . .

La ratification est l'acte précis qui donne force obligatoire à la convention. Pour ce qui est du Canada, c'est l'acte du gouvernement du Canada seul, et la décision mentionnée semble donc nier catégoriquement la préten-

the contention that, in point of strict law, the Government of Canada is incompetent to enter into an international engagement.

What the learned Chief Justice was dealing with was an evolution which is characteristic of customary international law; the attainment by the Canadian federal executive of full and independent power to enter into international agreements. (Indeed, in speaking of "convention" in the last quoted paragraph, he was referring to an international agreement and, similarly, in the use of the word in the second last line of the second paragraph of the quotation and again in the middle of the third paragraph.) International law perforce has had to develop, if it was to exist at all, through commonly recognized political practices of states, there being no governing constitution, no legislating authority, no executive enforcement authority and no generally accepted judicial organ through which international law could be developed. The situation is entirely different in domestic law, in the position of a state having its own governing legislative, executive and judicial organs and, in most cases, an overarching written constitution.

Chief Justice Duff indicated his view of convention as allegedly maturing into law in a domestic setting in *Reference re Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*[10]. There it was urged that a certain portion of s. 90 of the *British North America Act* (incorporating, in respect of the provinces, ss. 56 and 57, with some modification) had by reason of convention become spent and was suspended by the alleged convention. As to this, the Chief Justice said (at p. 78):

We are not concerned with constitutional usage. We are concerned with questions of law which, we repeat, must be determined by reference to the enactments of the *British North America Acts* of 1867 to 1930, the *Statute of Westminster*, and, it might be, to relevant statutes of the Parliament of Canada if there were any.

Section 90 which, with the changes therein specified, re-enacts sections 55, 56 and 57 of the *B.N.A. Act*, is still subsisting. It has not been repealed or amended by

[10] [1938] S.C.R. 71.

tion que du point de vue du droit strict, le gouvernement du Canada n'a pas compétence pour conclure une entente internationale.

Le savant Juge en chef traitait alors d'une évolution qui est caractéristique du droit international coutumier, l'acquisition par l'exécutif fédéral canadien du plein pouvoir indépendant de conclure des conventions internationales. (D'ailleurs, en parlant de «convention» dans le dernier alinéa cité, il faisait référence à une convention internationale tout comme en utilisant le mot à l'avant-dernière ligne du deuxième alinéa et à nouveau au milieu du troisième alinéa de la citation.) Le droit international a dû nécessairement se développer, s'il devait exister, grâce aux pratiques politiques ordinairement reconnues des Etats, puisqu'il n'y avait aucune constitution applicable, aucun pouvoir législatif, aucun pouvoir exécutif pour leur application et aucun organe judiciaire généralement accepté par l'intermédiaire desquels le droit international pouvait se développer. La situation est entièrement différente en droit interne, dans le cas d'un Etat qui a ses propres organes législatif, exécutif et judiciaire et dans la plupart des cas une constitution écrite en clef de voûte.

Le juge en chef Duff a exprimé son opinion sur les conventions qui se muteraient en règle de droit dans le contexte interne dans le *Renvoi sur le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales*[10]. On y avait fait valoir qu'en raison d'une prétendue convention, une partie de l'art. 90 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (qui incorpore à l'égard des provinces les art. 56 et 57 avec certaines modifications) était périmée et suspendue. A cet égard, le Juge en chef dit (à la p. 78):

[TRADUCTION] L'usage constitutionnel n'est pas de notre ressort. Sont de notre ressort les questions de droit qui, nous le répétons, doivent être tranchées par rapport aux dispositions des *Actes de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 à 1930, du *Statut de Westminster* et, peut-être, des lois pertinentes du Parlement du Canada s'il y en a.

L'article 90 qui, avec les changements y mentionnés, adopte à nouveau les art. 55, 56 et 57 de l'*A.A.N.B.*, subsiste toujours. Il n'a pas été abrogé ni modifié par le

[10] [1938] R.C.S. 71.

the Imperial Parliament and it is quite clear that, by force of subsection 1 of section 7 of the *Statute of Westminster*, the Dominion Parliament did not acquire by that statute, any authority to repeal, amend or alter the *British North America Acts*. Whether or not, by force of section 91 (29) and section 92 (1) of the *B.N.A. Act*, the Dominion Parliament has authority to legislate in respect of reservation, it is not necessary to consider because no such legislation has been passed.

The powers are, therefore, subsisting. Are they subject to any limitation or restriction?

Once more, we are not concerned with constitutional usage or constitutional practice.

There is nothing in the other judgments delivered in the *Labour Conventions* case, either in the Supreme Court or in the Privy Council that takes the matter there beyond its international law setting or lends credence to the crystallization proposition urged by counsel for the Attorney General of Manitoba and, it should be said, supported by other provinces and by observations in the reasons of the Newfoundland Court of Appeal. Other cases cited for the proposition turn out, on examination, to be instances where the courts proceeded on firm statutory or other legal principles. This is as true of the observation of Viscount Sankey on the position of the Privy Council in *British Coal Corp. and Others v. The King*[11], at p. 510, as it is of the denial of injunctive relief in respect of disclosure of the Crossman diaries in *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd. and Others*[12]. The Court pointed out in the latter case that it had the power to restrain breaches of confidence where demanded in the public interest, although the confidence stemmed from a convention respecting cabinet deliberations. However, the need for restraint had gone because of the passage of time. The Court was applying its own legal principles as it might to any question of confidence, however it arose.

A close look at some other cases and issues raised on so-called crystallization reveals no support for the contention. Nothing need be said about Crown immunity or Crown prerogative, which rested firmly on common law principles and

[11] [1935] A.C. 500.
[12] [1976] 1 Q.B. 752.

Parlement impérial et il est tout à fait clair qu'en vertu du par. 7(1) du *Statut de Westminster*, le Parlement du Dominion n'a pas acquis de par cette loi le pouvoir d'abroger, de modifier ou de changer les *Actes de l'Amérique du Nord britannique*. Il n'est pas nécessaire d'examiner si par l'effet du par. 91(29) et du par. 92(1) de l'*A.A.N.B.*, le Parlement du Dominion a ou non le pouvoir de légiférer à l'égard du pouvoir de réserve, puisqu'aucune loi de ce genre n'a été adoptée.

Les pouvoirs subsistent donc. Sont-ils sujets à des limites ou restrictions?

Je réitère que ni l'usage constitutionnel ni la pratique constitutionnelle ne sont de notre ressort.

Rien dans les autres motifs exposés dans l'affaire des *Conventions de travail*, tant en Cour suprême qu'au Conseil privé, ne permet de changer son contexte qui en est un de droit international ni n'accorde créance à la théorie de la cristallisation que fait valoir l'avocat du procureur général du Manitoba avec, il faut le dire, l'appui d'autres provinces et des remarques faites dans les motifs de la Cour d'appel de Terre-Neuve. Les autres décisions citées à l'appui de cette théorie s'avèrent à l'examen être des cas où les tribunaux ont statué à partir de principes législatifs ou d'autres principes juridiques établis. Cela s'applique autant à la remarque du vicomte Sankey sur la position du Conseil privé dans *British Coal Corp. and Others v. The King*[11] à la p. 510, qu'au refus d'accorder une injonction à l'égard de la divulgation du journal intime de Crossman dans *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd. and Others*[12]. La Cour a souligné dans cette dernière affaire qu'elle avait le pouvoir d'empêcher la violation de secrets lorsque l'intérêt public l'exigeait, même si les secrets découlaient d'une convention relative aux délibérations du Cabinet. Toutefois, la nécessité d'une protection avait disparu avec le passage du temps. La Cour appliquait ses propres principes juridiques comme elle l'aurait fait à toute question de secret, quelle qu'en soit l'origine.

Un examen approfondi d'autres affaires où il était question de cette prétendue cristallisation n'apporte aucun appui à la prétention. Il est inutile de parler de l'immunité ou de la prérogative de la Couronne qui s'appuyaient fermement sur des

[11] [1935] A.C. 500.
[12] [1976] 1 Q.B. 752.

have long since been transformed by various statutes. Among cases put forward, were *Commercial Cable Co. v. Government of Newfoundland*[13]; *Alexander E. Hull & Co. v. M'Kenna*[14] and *Copyright Owners Reproduction Society Ltd. v. E.M.I. (Australia) Proprietary Ltd.*[15]; *Blackburn v. Attorney-General*[16] and the judgment of this Court in the *Senate Reference, Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House*[17].

In the *Commercial Cable Co.* case, a certain contract was held not to be binding on the Government of Newfoundland when it was not approved by a resolution of the House of Assembly as required by a rule of the House promulgated pursuant to statute. *Hull v. M'Kenna* was the first instance of an application for leave to appeal to the Privy Council from the Court of Appeal, the final Court of the Irish Free State, which had been recognized as a Dominion under a treaty with the United Kingdom. The question at issue was the application of Privy Council practice on petitions to it for leave to appeal. The legal issue, on which the case turned, was the manner in which the Privy Council exercised its discretion on such petitions.

The *Copyright Owners* case, somewhat involved in its facts, concerned the effect upon and in Australia of a British Act of 1928 and a subsequent Act of 1956. The latter Act repealed the British *Copyright Act* of 1911 which, pursuant to its terms had been brought into force in Australia by Commonwealth legislation. The British Act of 1911 expressly declared that it would not extend to a self-governing Dominion unless declared by the legislature of that Dominion to be in force there, and with certain limited modifications if thought desirable. The 1956 Act, as a post-*Statute of Westminster, 1931* Act did not apply to Australia when there was no declaration that the Commonwealth had requested and consented to its application. Hence the 1911 British Act was left in force in Australia; indeed, it was so protected under the 1956 British Act, although as Dixon C.J. noted, it

[13] [1916] 2 A.C. 610.
[14] [1926] I.R. 402.
[15] (1958), 100 C.L.R. 597.
[16] [1971] 2 All E.R. 1380.
[17] [1980] 1 S.C.R. 54.

principes de *common law* et que les lois ont transformées depuis longtemps. Parmi les décisions citées, on note *Commercial Cable Co. v. Government of Newfoundland*[13]; *Alexander E. Hull & Co. v. M'Kenna*[14] et *Copyright Owners Reproduction Society Ltd. v. E.M.I. (Australia) Proprietary Ltd.*[15]; *Blackburn v. Attorney-General*[16] et l'arrêt de cette Cour dans le *Renvoi sur le Sénat, Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*[17].

Dans l'affaire *Commercial Cable Co.*, on a jugé que le gouvernement de Terre-Neuve n'était pas lié par un contrat qui n'avait pas été approuvé par une résolution de l'Assemblée conformément à une règle de cette dernière édictée en vertu de la loi. *Hull v. M'Kenna* était le premier cas de demande d'autorisation d'appeler au Conseil privé d'une cour d'appel, la plus haute cour de l'Etat libre d'Irlande qui avait le statut de Dominion en vertu d'un traité avec le Royaume-Uni. La question en litige était l'application de la pratique du Conseil privé face aux demandes d'autorisation d'appel devant lui. Le point de droit dont dépendait l'affaire était la façon dont le Conseil privé exerçait son pouvoir discrétionnaire en de tels cas.

L'affaire *Copyright Owners*, dont les faits sont assez complexes, concernait l'effet en Australie d'une loi britannique de 1928 et d'une loi ultérieure de 1956. Cette dernière abrogeait la *Copyright Act* britannique de 1911 qui, selon ses propres termes était applicable en Australie en tant que législation du Commonwealth. La loi britannique de 1911 déclarait expressément qu'elle ne s'appliquerait pas à un dominion autonome sauf si la législature de ce dominion la déclarait en vigueur avec des modifications limitées au besoin. La Loi de 1956, une loi postérieure au *Statut de Westminster, 1931*, ne s'appliquait pas à l'Australie puisqu'aucune déclaration n'indiquait que le Commonwealth en avait demandé l'application et y avait consenti. Ainsi, la loi britannique de 1911 était toujours en vigueur en Australie; de fait, elle était ainsi protégée par la loi britannique de 1956,

[13] [1916] 2 A.C. 610.
[14] [1926] I.R. 402.
[15] (1958), 100 C.L.R. 597.
[16] [1971] 2 All E.R. 1380.
[17] [1980] 1 R.C.S. 54.

was perhaps unnecessary to say so in view of s. 4 of the *Statute of Westminster, 1931*.

The real issue concerned the British Act of 1928 which confirmed a Board of Trade order, resulting in the increase of the royalty payable for reproduction of musical works beyond that fixed by the Act of 1911. There was provision in the 1911 Act for alteration of rates through an inquiry by the Board of Trade and the making of an order to be confirmed by statute. Although the *Statute of Westminster, 1931* was three years away, the High Court applied a rule of construction against any British legislative intention, even in 1928, to apply its legislation to Australia when it did not expressly say so. True, this took account of political practice but it was the Court's application of rules of interpretation which governed and the political practice would have counted for nothing if the British legislation of 1928 had been made expressly applicable to Australia. The following passage from the reasons of McTiernan J. is instructive (at p. 613):

> The rule of construction which found its source in the political and constitutional relations between the United Kingdom and the Commonwealth of Australia before the *Statute of Westminster* would raise a presumption that the Act of 1928 was not intended to operate of its own force in this country. Needless to say, it is a rule of construction which this Court would be expected to apply. The fact that the Parliament of the Commonwealth in adopting the *Copyright Act* 1911 (Imp.) made no special modifications in relation to s. 19 (3) does not seem to me to afford any reason for our departing from that rule of construction by holding that the Act of 1928 has force and effect in the Commonwealth. I think that it would be fanciful to say that although the latter Act does not apply in Australia as a piece of Imperial legislation, nevertheless, it may operate as no more than a fulfilment of the conditions prescribed by s. 19 (3) for altering the rates for the calculations of royalties.

An *obiter* of Lord Denning in the *Blackburn* case was urged before the Court to support the crystallization contention. The case itself arose through an attempt to stall negotiations for entry by the United Kingdom into the European Common Market on the ground that it would involve the surrender by the British Parliament of

même si, comme le juge en chef Dixon l'a noté, il était peut-être inutile de le dire vu l'art. 4 du *Statut de Westminster, 1931*.

Le véritable problème concernait la loi britannique de 1928 qui confirmait une ordonnance du Board of Trade, dont l'effet était d'augmenter la redevance payable pour la reproduction d'œuvres musicales par rapport à celle fixée par la Loi de 1911. La Loi de 1911 prévoyait la possibilité de modifier les taux suite à une enquête du Board of Trade qui devait adopter une ordonnance soumise à la confirmation du législateur. Trois ans avant le *Statut de Westminster, 1931* soit en 1928, la règle d'interprétation appliquée par la Haute Cour voulait qu'à moins de dispositions expresses au contraire, le législateur britannique n'ait pas eu l'intention que sa législation s'applique à l'Australie. Certes, cela tenait compte de la pratique politique, mais c'était l'application par la Cour des règles d'interprétation qui régissaient la question et la pratique politique n'aurait servi à rien si la loi britannique de 1928 avait été expressément applicable à l'Australie. Le passage suivant des motifs du juge McTiernan est instructif (à la p. 613).

> [TRADUCTION] La règle d'interprétation qui trouve sa source dans les relations politiques et constitutionnelles entre le Royaume-Uni et le Commonwealth d'Australie avant le *Statut de Westminster* crée une présomption que la Loi de 1928 ne devait pas s'appliquer automatiquement à ce pays. Il va sans dire que c'est une règle d'interprétation que cette cour doit appliquer. Le fait que le Parlement du Commonwealth n'a fait aucune modification particulière relativement au par. 19(3) en adoptant la *Copyright Act* 1911 (Imp.), ne fournit pas à mon avis de motif pour que l'on s'éloigne de cette règle d'interprétation en décidant que la Loi de 1928 a force obligatoire dans le Commonwealth. Je crois qu'il serait bizarre de dire que, bien que cette loi ne s'applique pas à l'Australie en tant que loi impériale, elle peut au plus avoir pour effet de remplir les conditions de modification des taux de calcul des redevances prescrites par le par. 19(3).

On a fait valoir devant la Cour un *obiter* de lord Denning dans l'arrêt *Blackburn* pour appuyer la théorie de la cristallisation. Cette affaire-là est née d'une tentative de bloquer les négociations sur l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun européen aux motifs que cela impliquerait la renonciation du Parlement britannique à au moins

some at least of its traditional sovereignty. All three judges in the case agreed that there was no doubt of the power of the United Kingdom executive to enter into treaties and that this was beyond judicial control. Lord Denning's *obiter* was as follows (at pp. 1382-83):

We have all been brought up to believe that, in legal theory, one Parliament cannot bind another and that no Act is irreversible. But legal theory does not always march alongside political reality. Take the Statute of Westminster 1931, which takes away the power of Parliament to legislate for the dominions. Can anyone imagine that Parliament could or would reverse that statute? Take the Acts which have granted independence to the dominions and territories overseas. Can anyone imagine that Parliament could or would reverse those laws and take away their independence? Most clearly not. Freedom once given cannot be taken away. Legal theory must give way to practical politics . . . .

What are the realities here? If Her Majesty's Ministers sign this treaty and Parliament enacts provisions to implement it, I do not envisage that Parliament would afterwards go back on it and try to withdraw from it. But, if Parliament should do so, then I say we will consider that event when it happens. We will then say whether Parliament can lawfully do it or not.

Both sides referred us to the valuable article by Professor H W R Wade in the Cambridge Law Journal in which he said that 'sovereignty is a political fact for which no purely legal authority can be constituted'. That is true. We must wait to see what happens before we pronounce on sovereignty in the Common Market.

The relevance of this to the legal issues in the case is not clear. Certainly the other two judges who sat in the case, Salmon and Stamp L.JJ., were of the view that the only concern of the Court is with the interpretation of legislation when enacted, not with the Crown's conduct in entering into treaties.

Finally, there was an appeal to the *Senate Reference* decision of this Court. It is baffling how it can be said that this Court recognized convention as having *per se* grown into law. What was involved was a proposed federal enactment sought to be justified mainly under s. 91(1) of the *British North America Act*. This Court held that the

certains éléments de sa souveraineté traditionnelle. Les trois juges dans cette affaire ont convenu qu'il appartenait indubitablement au pouvoir exécutif du Royaume-Uni de conclure des traités et que cela échappait au contrôle judiciaire. Voici l'*obiter* de lord Denning (aux pp. 1382 et 1383):

[TRADUCTION] Notre formation nous porte tous à croire qu'en droit, un parlement ne peut en lier un autre et qu'aucune loi n'est irrévocable. Mais la théorie juridique ne va pas toujours de pair avec la réalité politique. Prenons le Statut de Westminster 1931, qui enlève au Parlement le pouvoir de légiférer pour les dominions. Peut-on imaginer que le Parlement pourrait ou voudrait révoquer cette loi? Prenons les lois qui ont accordé l'indépendance aux dominions et aux territoires d'outremer. Peut-on imaginer que le Parlement pourrait ou voudrait révoquer ces lois et leur enlever l'indépendance? Manifestement non. Une fois la liberté accordée, on ne peut l'enlever. La théorie juridique doit céder le pas devant la pratique politique . . .

Quelles sont les réalités en l'espèce? Si les ministres de Sa Majesté signent ce traité et si le Parlement adopte les dispositions pour le mettre en vigueur, je ne peux envisager que le Parlement en revienne ultérieurement et essaye de s'en retirer. Mais si le Parlement devait le faire, alors nous considérerons cette situation quand elle se produira. Nous dirons alors si le Parlement peut légalement le faire.

Les deux parties nous ont renvoyés à un article remarquable du professeur H W R Wade dans le Cambridge Law Journal où il dit que «la souveraineté est un fait politique qu'on ne peut appuyer sur une autorité purement juridique». C'est exact. Nous devons attendre de voir ce qui se produira avant de nous prononcer sur la souveraineté dans le Marché commun.

La pertinence de cet extrait sur les points de droit qui étaient en litige n'est pas claire. Chose certaine, les deux autres juges qui ont siégé, les lords juges Salmon et Stamp, étaient d'avis que la seule préoccupation de la Cour était l'interprétation de la loi alors adoptée et non la conduite de la Couronne dans la conclusion de traités.

Enfin, on a invoqué la décision de cette Cour dans le *Renvoi sur le Sénat*. Il est étonnant que l'on puisse dire que cette Cour y a reconnu qu'une convention se soit d'elle-même mutée en règle de droit. Dans cette affaire, on cherchait à justifier un projet de loi fédérale principalement sur le par. 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britanni-*

proposal, at least in its main features, was beyond federal competence. Although the Court referred to certain historical background for perspective on the position of the Senate as it was dealt with under the *British North America Act*, its fundamental duty was to examine the validity of a proposed federal measure sought to be justified under a grant of federal power under that Act.

As to all the cases cited, it must be said that there is no independent force to be found in selective quotations from a portion of the reasons unless regard is had to issues raised and the context in which the quotations are found.

We were invited to consider academic writings on the matter under discussion. There is no consensus among the author-scholars, but the better and prevailing view is that expressed in an article by Munro, "Laws and Conventions Distinguished" (1975), 91 Law Q. Rev. 218 where he says (at p. 228):

> The validity of conventions cannot be the subject of proceedings in a court of law. Reparation for breach of such rules will not be effected by any legal sanction. There are no cases which contradict these propositions. In fact, the idea of a court enforcing a mere convention is so strange that the question hardly arises.

Another passage from this article deserves mention, as follows (at p. 224):

> If in fact laws and conventions are different in kind, as is my argument, then an accurate and meaningful picture of the constitution may only be obtained if this distinction *is* made. If the distinction is blurred, analysis of the constitution is less complete; this is not only dangerous for the lawyer, but less than helpful to the political scientist . . . .

There is no difference in approach whether the issue arises in a unitary state or in a federal state: see Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), at pp. 7-11.

A contrary view relied on by the provincial appellants is that expressed by Professor W. R. Lederman in two published articles, one entitled "The Process of Constitutional Amendment in Canada" (1966-67), 12 McGill L.J. 371 and the

que. Cette Cour a décidé que le projet, du moins dans ses traits principaux, excédait la compétence fédérale. Bien que la Cour eût brossé un tableau historique pour illustrer la situation du Sénat en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, sa tâche fondamentale était d'examiner la validité d'un projet de loi fédérale que l'on cherchait à justifier par une attribution de pouvoir au fédéral en vertu de l'Acte.

Quant à toutes les affaires citées, il faut dire qu'un choix d'extraits de motifs n'a aucune force indépendante à moins de tenir compte des points en litige et du contexte de ces extraits.

On nous a invités à examiner la doctrine sur la question. Il n'existe pas de consensus entre les auteurs, mais l'opinion la meilleure et la plus répandue est celle qu'exprime un article de Munro, «Laws and Conventions Distinguished», (1975) 91 Law Q. Rev. 218 où il dit (à la p. 228):

> [TRADUCTION] La validité des conventions ne peut faire l'objet de procédures devant un tribunal. Aucune sanction légale ne permettra d'en réparer la violation. Il n'existe pas de décisions qui contredisent ces propositions. En fait, l'idée qu'un tribunal rende exécutoire une simple convention est si étrange que la question ne se pose pas vraiment.

Un autre passage de cet article mérite d'être mentionné (à la p. 224):

> [TRADUCTION] Si en fait les lois et les conventions sont de nature différente, ce que je crois, alors on peut seulement obtenir un tableau exact et significatif de la constitution si l'on *fait* la distinction. Si la distinction est brouillée, l'analyse de la constitution est moins complète; c'est non seulement dangereux pour l'avocat, mais moins qu'utile pour le chercheur en science politique . . .

Que la question se soulève dans un Etat unitaire ou dans un Etat fédéral, la façon de l'aborder n'est pas différente: voir Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 1977, aux pp. 7 à 11.

Un point de vue contraire sur lequel s'appuient les provinces appelantes est celui du professeur W. R. Lederman dans deux articles qu'il a publiés, l'un intitulé «The Process of Constitutional Amendment in Canada», (1966-67) 12 McGill

second entitled "Constitutional Amendment and Canadian Unity" (1978), Law Soc. U.C. Lectures 17. As a respected scholar, Professor Lederman's views deserve more than cursory consideration. He himself recognizes that there are contrary views, including those of an equally distinguished scholar, Professor F. R. Scott: see Scott, *Essays on the Constitution* (1977), at pp. 144, 169, 204-5, 245, 370-71, 402. There is also the contrary view of Professor Hogg, already cited.

Professor Lederman relies in part on a line of cases that has already been considered, especially the reasons of Duff C.J. in the *Labour Conventions* case. The leap from convention to law is explained almost as if there was a common law of constitutional law, but originating in political practice. That is simply not so. What is desirable as a political limitation does not translate into a legal limitation, without expression in imperative constitutional text or statute. The position advocated is all the more unacceptable when substantial provincial compliance or consent is by him said to be sufficient. Although Professor Lederman would not give a veto to Prince Edward Island, he would to Ontario or Quebec or British Columbia or Alberta. This is an impossible position for a court to manage. Further reference to this is made later in these reasons.

VIII

Turning now to the authority or power of the two federal Houses to proceed by resolution to forward the address and appended draft statutes to Her Majesty the Queen for enactment by the Parliament of the United Kingdom. There is no limit anywhere in law, either in Canada or in the United Kingdom (having regard to s. 18 of the *British North America Act*, as enacted by 1875 (U.K.), c. 38, which ties the privileges, immunities and powers of the federal Houses to those of the British House of Commons) to the power of the Houses to pass resolutions. Under s. 18 aforesaid, the federal Parliament may by statute define those privileges, immunities and powers, so long as they do not exceed those held and enjoyed by the

L.J. 371 et le deuxième «Constitutional Amendment and Canadian Unity», (1978) Law Soc. U.C. Lectures 17. L'opinion du professeur Lederman, un spécialiste renommé, mérite plus qu'un examen superficiel. Il reconnaît lui-même qu'il y a des opinions contraires, dont celle d'un spécialiste tout aussi distingué, le professeur F. R. Scott: voir Scott, *Essays on the Constitution*, 1977, aux pp. 144, 169, 204, 205, 245, 370, 371, 402. On trouve également l'opinion contraire du professeur Hogg, déjà citée.

Le professeur Lederman s'appuie notamment sur une série de décisions déjà examinées, dont les motifs de sir Lyman Duff dans l'affaire des *Conventions de travail*. Il explique le saut de la convention à la loi comme s'il y avait une *common law* du droit constitutionnel qui tirerait son origine de la pratique politique. Ce n'est tout bonnement pas le cas. Ce qui est désirable comme limite politique ne se traduit pas en une limite juridique sans qu'il existe une loi ou un texte constitutionnel impératif. La position préconisée est d'autant plus inacceptable quand il dit qu'un acquiescement ou un consentement appréciable des provinces est suffisant. Bien que le professeur Lederman ne veuille pas donner un droit de veto à l'Ile-du-Prince-Edouard, il en donnerait un à l'Ontario, au Québec, à la Colombie-Britannique ou à l'Alberta. Ce serait mettre les tribunaux dans une situation impossible. Ce point sera considéré à nouveau dans ces motifs.

VIII

Abordons maintenant la question de l'autorité ou du pouvoir des deux chambres fédérales de procéder par résolution pour envoyer à Sa Majesté la Reine l'adresse et le projet de loi annexé pour que le Parlement du Royaume-Uni procède à leur adoption. On ne trouve aucune limite juridique, que ce soit au Canada ou au Royaume-Uni (compte tenu de l'art. 18 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, tel que promulgué par 1875 (R.-U.), chap. 38, qui lie les privilèges, immunités et pouvoirs des chambres fédérales à ceux de la Chambre des communes britannique) au pouvoir des Chambres d'adopter des résolutions. En vertu de l'art. 18 susmentionné, le Parlement fédéral peut légiférer pour définir ces privilèges, immuni-

British House of Commons at the time of the passing of the federal statute.

May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (19th ed., 1976), a leading treatise on British parliamentary proceedings, states (at p. 382):

> Every question, when agreed to, assumes the form either of an order or of a resolution of the House. One or the other of these terms is applied in the records of the House to every motion which has been agreed to, and the application of the term is carefully regulated with reference to the content of the motion. By its orders the House directs its committees, its members, its officers, the order of its own proceedings and the acts of all persons whom they concern; by its resolutions the House declares its own opinions and purposes.

This passage is repeated almost verbatim in Beauchesne's *Rules and Forms of the House of Commons of Canada* (5th ed., 1978), at p. 150. The *Senate and House of Commons Act*, R.S.C. 1970, c. S-8, ss. 4 and 5, reinforces what is set out in s. 18 of the *British North America Act*, as amended in 1875.

How Houses of Parliament proceed, how a provincial legislative assembly proceeds is in either case a matter of self-definition, subject to any overriding constitutional or self-imposed statutory or indoor prescription. It is unnecessary here to embark on any historical review of the "court" aspect of Parliament and the immunity of its procedures from judicial review. Courts come into the picture when legislation is enacted and not before (unless references are made to them for their opinion on a bill or a proposed enactment). It would be incompatible with the self-regulating — "inherent" is as apt a word—authority of Houses of Parliament to deny their capacity to pass any kind of resolution. Reference may appropriately be made to art. 9 of the *Bill of Rights* of 1689, undoubtedly in force as part of the law of Canada, which provides that "Proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament".

tés et pouvoirs, dans la mesure où ils n'excèdent pas ceux que la Chambre des communes britannique détient et exerce au moment de l'adoption de la loi fédérale.

Voici ce qu'on peut lire dans May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19e éd., 1976, un traité majeur sur la procédure parlementaire britannique (à la p. 382):

> [TRADUCTION] Lorsqu'une question est approuvée, elle prend soit la forme d'un ordre ou d'une résolution de la Chambre. Ces deux termes sont utilisés dans les procès-verbaux de la Chambre pour toutes les propositions sur lesquelles il y a accord, et l'application du terme est soigneusement réglementée selon la teneur de la proposition. Par ses ordres, la Chambre dirige ses comités, ses membres, ses fonctionnaires, le déroulement de ses propres procédures et les actes de toutes les personnes visées; par ses résolutions, la Chambre énonce ses propres opinions et ses buts.

On retrouve ce passage presque textuellement dans Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 5e éd., 1978, à la p. 150. La *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, S.R.C. 1970, chap. S-8, art. 4 et 5, renforce ce que dit l'art. 18 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, modifié en 1875.

La façon dont les chambres du Parlement procèdent, celle dont une assemblée législative provinciale procède est dans chaque cas une question d'auto-définition, sous réserve de prescriptions constitutionnelles prépondérantes, ou de prescriptions auto-imposées par la loi ou internes. Il est inutile en l'espèce de se lancer dans un examen historique de l'aspect «judiciaire» du Parlement et de l'immunité des ses procédures au contrôle judiciaire. Les tribunaux interviennent quand une loi est adoptée et non avant (à moins qu'on ne leur demande leur avis sur un projet de loi par renvoi). Il serait incompatible avec le pouvoir d'auto-régulation («inhérent» est un mot aussi approprié) des chambres du Parlement de nier leur capacité d'adopter des résolutions. On peut à bon droit se référer à l'art. 9 du *Bill of Rights* de 1689, qui fait indubitablement partie du droit du Canada et qui prévoit que [TRADUCTION] «les procédures du Parlement ne devront pas être attaquées ou mises en question par un tribunal ou par ailleurs hors du Parlement».

It is said, however, that where the resolution touches provincial powers, as the one in question here does, there is a limitation on federal authority to pass it on to Her Majesty the Queen unless there is provincial consent. If there is such a limitation, it arises not from any limitation on the power to adopt resolutions but from an external limitation based on other considerations which will shortly be considered.

Although the *British North America Act* itself is silent on the question of the power of the federal Houses to proceed by resolution to procure an amendment to the Act by an address to Her Majesty, its silence gives positive support as much as it may reflect the negative. Quebec Question B suggests in its formulation that there is the necessity of affirmative proof of the power asserted, but it would be equally consistent with constitutional precedent to require disproof. Moreover, if the two federal Houses had the power to proceed by resolution, how is it that they have lost it?

For the moment, it is relevant to point out that even in those cases where an amendment to the *British North America Act* was founded on a resolution of the federal Houses after having received provincial consent, there is no instance, save in the *British North America Act, 1930* where such consent was recited in the resolution. The matter remained, in short, a conventional one within Canada, without effect on the validity of the resolution in respect of United Kingdom action. The point is underscored in relation to the very first amendment directly affecting provincial legislative power, that in 1940 which added "Unemployment Insurance" to the catalogue of exclusive federal powers. Sir William Jowitt, then Solicitor-General, and later Lord Chancellor, was asked in the British House of Commons about provincial consent when the amendment was in course of passage. The question put to him and his answer are as follows (see 362 U.K. Parl. Deb. 5th Series, H.C. 1177-81);

Mr. Mander ... In this Bill we are concerned only with the Parliament of Canada, but, as a matter of interest, I would be obliged if the Solicitor-General would say whether the Provincial Canadian Parliaments

On fait valoir toutefois que lorsque la résolution touche aux pouvoirs des provinces, comme celle en question, le pouvoir fédéral de la soumettre à Sa Majesté la Reine est limité à moins d'un consentement de celles-ci. Si tel est le cas, ce n'est pas à cause d'une limite imposée au pouvoir d'adopter des résolutions, mais d'une limite extérieure fondée sur d'autres considérations qui seront examinées sous peu.

Bien que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* soit lui-même muet sur la question du pouvoir des chambres fédérales de procéder par résolution pour modifier l'Acte par adresse à Sa Majesté, son mutisme est un argument favorable à l'existence de ce pouvoir tout autant qu'il pourrait indiquer le contraire. La formulation de la question B du Québec suggère qu'il faut une preuve affirmative du pouvoir revendiqué, mais il est tout aussi compatible avec les précédents constitutionnels d'exiger une réfutation. En outre, si les deux chambres fédérales avaient le pouvoir de procéder par résolution, comment l'ont-elles perdu?

Pour l'instant, il est pertinent de souligner que même dans les cas où une modification de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* est fondée sur une résolution des chambres fédérales qui a reçu l'assentiment provincial, il n'y a pas un cas, sauf dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930*, où la résolution en fasse état. En bref, il s'agit d'une question conventionnelle au Canada, sans effet sur la validité de la résolution à l'égard de l'action du Royaume-Uni. Le point est souligné par la toute première modification qui touche directement au pouvoir législatif provincial, celle qui en 1940 a ajouté «l'assurance-chômage» à la liste des pouvoirs exclusifs fédéraux. On avait demandé à l'époque en Chambre des communes à sir William Jowitt, alors solliciteur général et plus tard lord chancelier, ce qu'il en était du consentement des provinces au moment de la procédure d'adoption de la modification. Voici la question qu'on lui a posée et sa réponse (voir 362 U.K. Parl. Deb. 5th Series, H.C. 1177 à 1181):

[TRADUCTION] **M. Mander** ... Dans ce projet de loi, nous sommes seulement concernés par le Parlement du Canada, mais, à titre de renseignement, je serais reconnaissant au solliciteur général de nous dire si les parle-

are in agreement with the proposals submitted by the Dominion Parliament . . . .

The Solicitor-General [Sir William Jowitt]: . . . One might think that the Canadian Parliament was in some way subservient to ours, which is not the fact. The true position is that at the request of Canada this old machinery still survives until something better is thought of, but we square the legal with the constitutional position by passing these Acts only in the form that the Canadian Parliament require and at the request of the Canadian Parliament.

My justification to the House for this Bill—and it is important to observe this—is not on the merits of the proposal, which is a matter for the Canadian Parliament; if we were to embark upon that, we might trespass on what I conceive to be their constitutional position. The sole justification for this enactment is that we are doing in this way what the Parliament of Canada desires to do.

. . .

In reply to the hon. Member for East Wolverhampton (Mr. Mander), I do not know what the view of the Provincial Parliaments is. I know, however, that when the matter was before the Privy Council some of the Provincial Parliaments supported the Dominion Parliament. It is a sufficient justification for the Bill that we are morally bound to act on the ground that we have here the request of the Dominion Parliament and that we must operate the old machinery which has been left over at their request in accordance with their wishes.

ments provinciaux canadiens sont d'accord avec les propositions soumises par le Parlement du Dominion . . .

Le solliciteur général [Sir William Jowitt]: . . . On pourrait penser que le Parlement canadien est de quelque façon subordonné au nôtre, ce qui n'est pas le cas. En réalité, à la demande du Canada, ce vieux mécanisme survit encore jusqu'à ce qu'on imagine quelque chose de mieux, mais nous collons la réalité juridique à la réalité constitutionnelle en adoptant ces lois seulement dans la forme requise par le Parlement canadien et à sa requête.

Ma justification de ce projet de loi devant la Chambre (et il est important de le noter) n'est pas sur le fond du projet, ce qui relève du Parlement canadien; si nous nous engageons là-dessus, nous risquons d'empiéter sur ce qui à mon avis est leur position constitutionnelle. La seule justification de ce texte législatif est que nous faisons ainsi ce que le Parlement du Canada désire faire.

. . .

En réponse à l'honorable membre d'East Wolverhampton (M. Mander), je ne sais pas quelle est l'opinion des parlements provinciaux. Ce que je sais toutefois, c'est que lorsque la question a été soumise au Conseil privé, certains parlements provinciaux appuyaient le Parlement du Dominion. Le projet de loi est suffisamment justifié du fait que nous sommes moralement tenus d'agir parce que nous sommes saisis de la requête du Parlement du Dominion et que nous devons faire fonctionner le vieux mécanisme qui subsiste à sa demande selon ses vœux.

IX

This Court is being asked, in effect, to enshrine as a legal imperative a principle of unanimity for constitutional amendment to overcome the anomaly—more of an anomaly today than it was in 1867—that the *British North America Act* contained no provision for effecting amendments by Canadian action alone. Although Saskatchewan has, alone of the eight provinces opposing the federal package embodied in the Resolution, taken a less stringent position, eschewing unanimity but without quantifying the substantial support that it advocates, the provinces, parties to the References and to the appeals here, are entitled to have this Court's primary consideration of their views.

IX

En fait, on demande à cette Cour de consacrer juridiquement le principe du consentement unanime aux modifications constitutionnelles pour remédier à l'anomalie, encore plus prononcée aujourd'hui qu'en 1867, due au fait que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne contient aucune disposition qui permette à une action canadienne seule d'effectuer des modifications. Bien que seule la Saskatchewan sur les huit provinces qui s'opposent au projet global du fédéral contenu dans la résolution, ait pris une position moins stricte, en écartant l'unanimité mais sans quantifier l'appui appréciable qu'elle préconise, les provinces parties aux renvois et aux présents pourvois ont le droit de voir cette Cour examiner à fond leur point de vue.

The effect of those views, if they are correct in their legal position, is, of course, to leave at least the formal amending authority in the United Kingdom Parliament. Reference will be made later to the ingredients of the arguments on legality. The effect of the present Resolution is to terminate any need to resort to the United Kingdom Parliament in the future. In line with its rejection of unanimity, Saskatchewan asserted that it sees no violation of the principles of federalism in the Resolution so far as concerns the amending formula proposed thereby.

An important question was raised by the Saskatchewan position which invited this Court to take a severable view of the substance of the Resolution, namely, to "hive off" the *Charter of Rights and Freedoms* and perhaps other elements, save the amending formula and the patriation feature. This was not the position of the Attorney General of Canada nor of any of the other provincial Attorneys General; they were all of the view that it was the whole package that was involved in the legal issue posed by Question 3 and Question B. Indeed, the legal arguments pro and con do not engage the contents of the package, and it is impossible to qualify the issue of legality by considerations of fairness or equity or political acceptability or even judicial desirability.

The stark legal question is whether this Court can enact by what would be judicial legislation a formula of unanimity to initiate the amending process which would be binding not only in Canada but also on the Parliament of the United Kingdom with which amending authority would still remain. It would be anomalous indeed, overshadowing the anomaly of a constitution which contains no provision for its amendment, for this Court to say retroactively that in law we have had an amending formula all along, even if we have not hitherto known it; or, to say, that we have had in law one amending formula, say from 1867 to 1931, and a second amending formula that has emerged after 1931. No one can gainsay the desirability of federal-provincial accord of acceptable compromise. That does not, however, go to legality. As Sir William Jowitt said, and quoted earlier, we must

S'ils sont juridiquement fondés, ces points de vue ont bien sûr pour effet de laisser au moins le pouvoir de modification formel au Parlement du Royaume-Uni. Il sera traité plus loin des éléments relatifs aux arguments de légalité. L'effet de la résolution actuelle est de mettre fin au besoin de recourir au Parlement du Royaume-Uni à l'avenir. Dans l'optique de son rejet de l'unanimité, la Saskatchewan fait valoir que la résolution ne viole aucunement les principes du fédéralisme pour ce qui est de la formule de modification y proposée.

Une question importante est soulevée par la position de la Saskatchewan qui invite cette Cour à diviser les éléments fondamentaux de la résolution, savoir, à séparer la *Charte des droits et libertés* et peut-être d'autres éléments, mais pas la formule de modification et le rapatriement. Ce n'est pas la position du procureur général du Canada ni celle des procureurs généraux des autres provinces; à leur avis à tous, c'est l'ensemble de la proposition qui est visée par le point de droit soulevé à la question 3 et à la question B. Certes les arguments juridiques pour et contre ne mettent pas en cause la teneur de la proposition et il est impossible de limiter la question de la légalité par des considérations d'impartialité, d'équité, de valeur politique ou même de désirabilité judiciaire.

La question de droit à proprement parler est de savoir si cette Cour peut adopter, en quelque sorte en légiférant, une formule imposant l'unanimité pour déclencher le processus de modification qui lierait non seulement le Canada mais aussi le Parlement du Royaume-Uni qui détiendrait toujours le pouvoir de modification. Il serait évidemment anormal, ce qui cacherait l'anomalie d'une constitution sans dispositions modificatrices, que cette Cour dise rétroactivement qu'en droit, il y a toujours eu une formule de modification même si nul ne le savait jusqu'ici, ou dise qu'il existait en droit une première formule de modification, disons de 1867 à 1931, et une deuxième qui s'est concrétisée après 1931. Nul ne peut nier qu'il est souhaitable d'arriver à un accord fédéral-provincial ou à un compromis acceptable. Quoi qu'il en soit, cela ne touche pas à la légalité. Comme l'a dit sir William

operate the old machinery perhaps one more time.

X

The provincial contentions asserted a legal incapacity in the federal Houses to proceed with the Resolution which is the subject of the References and of the appeals here. Joined to this assertion was a claim that the United Kingdom Parliament had, in effect, relinquished its legal power to act on a resolution such as the one before this Court, and that it could only act in relation to Canada if a request was made by "the proper authorities". The federal Houses would be such authorities if provincial powers or interests would not be affected; if they would be, then the proper authorities would include the provinces. It is not that the provinces must be joined in the federal address to Her Majesty the Queen; that was not argued. Rather their consent (or, as in the Saskatchewan submission, substantial provincial compliance or approval) was required as a condition of the validity of the process by address and resolution and, equally, as a condition of valid action thereon by the United Kingdom Parliament.

There are a number of interwoven strands in this position which must be separated for proper analysis and assessment. They include some dependence on the Balfour Declaration, arising out of the Imperial Conference of 1926, and also on the Imperial Conference of 1930, the last-mentioned conference preceded by a meeting of experts in 1929 on the Operation of Dominion Legislation. Then there is a considerable emphasis on a particular view of the *Statute of Westminster, 1931* in respect of some of its terms, and especially ss. 4 and 7(1). Perhaps most important is a conjoint contention based on sovereignty (softened in reply by the Attorney General of Manitoba) and on what are said to be basic presuppositions and constitutional underpinnings of Canadian federalism.

XI

The Court was invited to regard the Balfour Declaration of 1926 as embracing the provinces of

Jowitt dans la citation susmentionnée, nous devons faire fonctionner le vieux mécanisme, peut-être une dernière fois.

X

Selon les prétentions des provinces, les chambres fédérales sont juridiquement dans l'incapacité de donner suite à la résolution qui fait l'objet des renvois et des présents pourvois. Joint à cette assertion, on trouve l'argument que le Parlement du Royaume-Uni a de fait renoncé à son pouvoir de donner suite à une résolution telle celle dont cette Cour est saisie et qu'il pourrait seulement agir pour ce qui est du Canada si une requête émanait des «autorités appropriées». Pour que ce soient les chambres fédérales, il ne faudrait pas que les pouvoirs ou intérêts provinciaux soient touchés; autrement, les autorités appropriées devraient comprendre les provinces. Ce n'est pas que les provinces doivent être parties à l'adresse fédérale à Sa Majesté la Reine; ce n'est pas le point allégué. Mais leur consentement est une condition de la validité du processus par adresse et résolution de même que de la validité de l'action subséquente du Parlement du Royaume-Uni (ou, selon la Saskatchewan, un acquiescement ou une approbation provinciale appréciable).

Cette position prend l'aspect des fils d'un écheveau qu'il convient de démêler pour en faire une analyse et une évaluation appropriées. Ils impliquent notamment la Déclaration Balfour, qui a suivi la conférence impériale de 1926, et aussi la conférence impériale de 1930, qui fut précédée par une réunion d'experts en 1929 sur le fonctionnement législatif des dominions. Ensuite on insiste de façon considérable sur une vision particulière de certaines dispositions du *Statut de Westminster, 1931* en particulier l'art. 4 et le par. 7(1). Le plus important est peut-être une prétention conjointe fondée sur la souveraineté (atténuée en réplique par le procureur général du Manitoba) et sur ce que l'on considère être les présuppositions fondamentales et la base constitutionnelle du fédéralisme canadien.

XI

On a invité la Cour à considérer que lorsque la Déclaration Balfour de 1926 parle de «collectivité

Canada (and, presumably, the states of the sister dominion, Australia) in its reference to "autonomous communities". That well-known statement of principle, a political statement in the context of evolving independence of the dominions in their relations with the United Kingdom, is as follows:

> They are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations.

It is impossible to seek nourishment for the provincial position in these appeals in this Declaration. The provinces did not come into the picture in the march to the *Statute of Westminster, 1931* until after the 1929 Conference on the Operation of Dominion Legislation, although to a degree before the Imperial Conference of 1930. They then made their views known on certain aspects of the looming statute, views which were canvassed in a Dominion-Provincial Conference in 1931. The main concern touched the proposed repeal of the *Colonial Laws Validity Act*, 1865 (U.K.), c. 63 and the effect that this might have on the amendment of the *British North America Act*, a matter to be considered later in these reasons.

Although the Balfour Declaration cannot, of itself, support the assertion of provincial autonomy in the wide sense contended for, it seems to have been regarded as retroactively having that effect by reason of the ultimate enactment of the *Statute of Westminster, 1931*. That statute is put forward not only as signifying an equality of status as between the Dominion and the provinces *vis-à-vis* the United Kingdom Parliament, but also as attenuating the theretofore untrammelled legislative authority of that Parliament in relation to Canada where provincial interests are involved. The germ of these consequences was said by the Newfoundland Court of Appeal to be in the Balfour Declaration, arising out of the Imperial Conference of 1926 and embodied in the Report of that Conference.

autonome», elle vise les provinces du Canada (et, probablement, les Etats du dominion frère d'Australie). Voici cette célèbre déclaration de principe, une déclaration politique faite dans le contexte de la marche vers l'indépendance des dominions par rapport au Royaume-Uni:

> [TRADUCTION] Il s'agit de collectivités autonomes au sein de l'Empire britannique, de statut égal et en aucune façon subordonnées l'une à l'autre pour ce qui est de leurs affaires internes ou extérieures, tout en étant unies par une allégeance commune à la Couronne, et librement associées comme membres du Commonwealth britannique des Nations.

Il est impossible de chercher à étayer la position provinciale en l'espèce sur cette déclaration. Les provinces n'ont participé au cheminement qui a abouti au *Statut de Westminster, 1931* qu'après la conférence de 1929 sur le fonctionnement législatif des dominions, quoiqu'à un certain degré avant la conférence impériale de 1930. Elles ont présenté leurs points de vue sur certains aspects de la loi imminente, points de vue qui ont été analysés à une conférence Dominion-provinces de 1931. Le point principal visait le projet d'abrogation de la *Loi relative à la validité des lois des colonies*, 1865 (R.-U.), chap. 63 et son effet sur la modification de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, point qui sera examiné plus loin dans ces motifs.

Bien que la Déclaration Balfour ne puisse appuyer en soi l'affirmation de l'autonomie provinciale dans le sens large que l'on fait valoir, il semble qu'on veuille lui attribuer rétroactivement cet effet en raison de l'adoption du *Statut de Westminster, 1931*. On met cette loi de l'avant non seulement comme une indication de l'égalité de statut entre le Dominion et les provinces vis-à-vis du Parlement du Royaume-Uni, mais aussi comme une atténuation du pouvoir législatif jusqu'alors entier de ce parlement relativement au Canada lorsque des intérêts provinciaux sont en cause. Selon la Cour d'appel de Terre-Neuve, ces conséquences tirent leur origine de la Déclaration Balfour, faite à l'occasion de la conférence impériale de 1926 et dont on trouve le texte dans le rapport de cette conférence.

The following summarizing passage on Question 3 is contained in the reasons of the Newfoundland Court of Appeal [at p. 18]:

In our opinion, the constitutional status of the Provinces of Canada as autonomous communities was confirmed and perfected by (a) the *Statute of Westminster, 1931* giving effect to the constitutional principle declared by the Imperial Conference that both the United Kingdom and the Dominions are autonomous communities equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs; (b) the recognition by that Conference of the division of power among the constituent parts that make up the Dominion of Canada by which each is autonomous, in no way subordinate one to another; and, (c) the surrender by the Imperial Parliament to the Provinces of its legislative sovereignty, over matters declared by the *British North America Act, 1867* to be within the exclusive legislative competence of the Provinces. The modification of that constitutional status was thereby withdrawn from future British parliamentary competence except with the consent of the Provinces.

While the Parliament of Great Britain, in the absence of notice to the contrary, is constitutionally entitled to accept a Resolution passed by both Houses of the Canadian Parliament as a proper request for a constitutional amendment from the whole Canadian community, it is nonetheless precluded, for the reasons stated above, from enacting an amendment restricting the powers, rights and privileges granted the Provinces by the *British North America Act, 1867*, and enlarged by the *Statute of Westminster, 1931* over the objections of the Provinces.

If the significance attached to the *Statute of Westminster, 1931* is, indeed, what is asserted in the above-quoted passage and what has been urged by the provinces in this Court, there is no need to resort to the Balfour Declaration, save possibly as a footnote. The course of events leading to the *Statute of Westminster, 1931* is detailed in numerous writings. It is sufficient to refer, in general, to the discussion in Wheare, *The Statute of Westminster and Dominion Status* (5th ed., 1953), *passim*, and see, especially, Chapter VII "The Statute and the Legal Status of Canada".

The submissions made on the *Statute of Westminster, 1931* by counsel who were before this Court engage (1) the preamble to the Stat-

Le résumé suivant sur la question 3 se trouve dans les motifs de la Cour d'appel de Terre-Neuve [à la p. 18]:

[TRADUCTION] A notre avis, le statut constitutionnel des provinces du Canada comme collectivités autonomes est confirmé et parfait par a) le *Statut de Westminster, 1931* qui donne effet au principe constitutionnel énoncé à la conférence impériale et selon lequel à la fois le Royaume-Uni et les Dominions sont des collectivités autonomes, de statut égal en aucune façon subordonnées les unes aux autres pour ce qui est de leurs affaires internes ou extérieures; b) la reconnaissance à cette conférence de la division des pouvoirs entre les parties constituantes du Dominion du Canada, chacune étant autonome et en aucune façon subordonnée aux autres; et c) la remise par le Parlement impérial aux provinces de sa souveraineté législative sur les questions qui aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* relèvent de la compétence législative exclusive des provinces. La modification de ce statut constitutionnel est par là exclue pour l'avenir de la compétence parlementaire britannique sauf du consentement des provinces.

Quoique le Parlement de la Grande-Bretagne, en l'absence d'avis au contraire, ait constitutionnellement le droit d'accepter une résolution adoptée par les deux chambres du Parlement canadien en tant que demande valide de modification constitutionnelle pour l'ensemble de la collectivité canadienne, pour les motifs susmentionnés, il lui est néanmoins interdit d'adopter une modification qui restreint les pouvoirs, droits et privilèges accordés aux provinces par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, et élargis par le *Statut de Westminster, 1931* à l'encontre des objections des provinces.

Si la portée du *Statut de Westminster, 1931* est de fait celle qu'énonce ce passage et celle que les provinces ont soutenue devant cette Cour, il est inutile de recourir à la Déclaration Balfour, sauf peut-être à titre complémentaire. On a beaucoup écrit sur les événements qui ont conduit au *Statut de Westminster, 1931*. Il suffit de mentionner à titre indicatif la discussion dans Wheare, *The Statute of Westminster and Dominion Status*, 5e éd., 1953, *passim*, et voir en particulier le chapitre VII, «The Statute and the Legal Status of Canada».

Les prétentions relatives au *Statut de Westminster, 1931* faites par les avocats qui ont plaidé devant cette Cour mettent en cause (1) le préam-

ute; (2) s. 2(1),(2); (3) s. 3; (4) s. 4 and (5) s. 7(1),(2),(3). These provisions are in the following terms:

Whereas the delegates of His Majesty's Governments in the United Kingdom, the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland, at Imperial Conferences holden at Westminster in the years of our Lord nineteen hundred and twenty-six and nineteen hundred and thirty did concur in making the declarations and resolutions set forth in the Reports of the said Conferences:

And whereas it is meet and proper to set out by way of preamble to this Act that, inasmuch as the Crown is the symbol of the free association of the members of the British Commonwealth of Nations, and as they are united by a common allegiance to the Crown, it would be in accord with the established constitutional position of all the members of the Commonwealth in relation to one another that any alteration in the law touching the Succession to the Throne or the Royal Style and Titles shall hereafter require the assent as well of the Parliaments of all the Dominions as of the Parliament of the United Kingdom:

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

And whereas it is necessary for the ratifying, confirming and establishing of certain of the said declarations and resolutions of the said Conferences that a law be made and enacted in due form by authority of the Parliament of the United Kingdom:

And whereas the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland have severally requested and consented to the submission of a measure to the Parliament of the United Kingdom for making such provision with regard to the matters aforesaid as is hereafter in this Act contained:

Now, therefore, be it enacted by the King's most Excellent Majesty by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

. . .

2. (1) The Colonial Laws Validity Act, 1865, shall not apply to any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion.

bule du Statut; (2) les par. 2(1) et (2); (3) l'art. 3; (4) l'art. 4 et (5) les par. 7(1),(2) et (3). Voici le texte de ces dispositions:

Considérant que les délégués des Gouvernements de Sa Majesté du Royaume-Uni, du Dominion du Canada, du Commonwealth d'Australie, du Dominion de la Nouvelle-Zélande, de l'Union Sud-Africaine, de l'État libre d'Irlande, et de Terre-Neuve, aux Conférences impériales tenues à Westminster en les années de Notre-Seigneur mil neuf cent vingt-six et mil neuf cent trente, ont concouru aux énoncés et aux vœux formulés dans les rapports desdites Conférences;

Considérant qu'il est expédient et à propos, puisque la Couronne est le symbole de la libre association des membres de la Communauté des nations britanniques et que ces dernières se trouvent unies par une allégeance commune à la Couronne, d'exposer sous forme de préambule à la présente loi qu'il serait conforme au statut constitutionnel consacré de tous les membres de la Communauté dans leurs rapports réciproques, de statuer que toute modification de la Loi relative à la succession au Trône ou au Titre royal et aux Titres doit recevoir désormais l'assentiment aussi bien des Parlements de tous les Dominions que du Parlement du Royaume-Uni;

Considérant qu'il est conforme au statut constitutionnel consacré de statuer que nulle loi émanant désormais du Parlement du Royaume-Uni ne doit s'étendre à l'un quelconque desdits Dominions comme partie de la législation de ce Dominion, sauf à la demande et avec l'agrément de celui-ci;

Considérant que la ratification, la confirmation et la mise à effet de certains desdits énoncés et vœux desdites Conférences nécessitent la confection et l'adoption, par autorité du Parlement du Royaume-Uni, d'une loi en bonne et due forme;

Considérant que le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine, l'État libre d'Irlande, et Terre-Neuve ont solidairement demandé et agréé de saisir le Parlement du Royaume-Uni d'une mesure tendant à statuer, quant aux questions susdites, dans le sens prescrit ci-après dans la présente loi:

A ces causes, qu'il soit édicté ce qui suit par Sa Très Excellente Majesté le Roi, de l'avis et du consentement et par autorité des lords spirituels et temporels et des communes en le présent Parlement assemblés:

. . .

2. (1) La Loi de 1865 relative à la validité des lois des colonies ne doit s'appliquer à aucune loi adoptée par le Parlement d'un Dominion postérieurement à la proclamation de la présente loi.

(2) No law and no provision of any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion shall be void or inoperative on the ground that it is repugnant to the law of England, or to the provisions of any existing or future Act of Parliament of the United Kingdom, or to any order, rule or regulation made under any such Act, and the powers of the Parliament of a Dominion shall include the power to repeal or amend any such Act, order, rule or regulation in so far as the same is part of the law of the Dominion.

3. It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extra-territorial operation.

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

. . .

7. (1) Nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder.

(2) The provisions of section two of this Act shall extend to laws made by any of the Provinces of Canada and to the powers of the legislatures of such Provinces.

(3) The powers conferred by this Act upon the Parliament of Canada or upon the legislatures of the Provinces shall be restricted to the enactment of laws in relation to matters within the competence of the Parliament of Canada or of any of the legislatures of the Provinces respectively.

(2) Nulle loi et nulle disposition de toute loi édictée postérieurement à la proclamation de la présente loi par le Parlement d'un Dominion ne sera invalide ou inopérante à cause de son incompatibilité avec la législation d'Angleterre, ou avec les dispositions de toute loi existante ou à venir émanée du Parlement du Royaume-Uni, ou avec tout arrêté, statut ou règlement rendu en exécution de toute loi comme susdit, et les attributions du Parlement d'un Dominion comprendront la faculté d'abroger ou de modifier toute loi ou tout arrêté, statut ou règlement comme susdit faisant partie de la législation de ce Dominion.

3. Il est déclaré et statué par les présentes que le Parlement d'un Dominion a le plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extra-territoriale.

4. Nulle loi du Parlement du Royaume-Uni adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Loi ne doit s'étendre ou être censée s'étendre à un Dominion, comme partie de la législation en vigueur dans ce Dominion, à moins qu'il n'y soit expressément déclaré que ce Dominion a demandé cette loi et a consenti à ce qu'elle soit édictée.

. . .

7. (1) Rien dans la présente Loi ne doit être considéré comme se rapportant à l'abrogation ou à la modification des Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1930, ou d'un arrêté, statut ou règlement quelconque édicté en vertu desdites Actes.

(2) Les dispositions de l'article deux de la présente Loi doivent s'étendre aux lois édictées par les provinces du Canada et aux pouvoirs des législatures de ces provinces.

(3) Les pouvoirs que la présente Loi confère au Parlement du Canada ou aux législatures des provinces ne les autorisent qu'à légiférer sur des questions qui sont de leur compétence respective.

There is nothing in the preamble that relates to the provinces other than the reference to the Report of the Imperial Conference of 1930. What emerged prior to this Conference was an understandable provincial concern that the effect of the proposed repeal of the *Colonial Laws Validity Act* in favour of the Parliament of a dominion and, in addition, the effect of what became s. 2(2) of the Statute might enlarge federal power to alter, by its own legislation, provisions of the *British North America Act*. Thus it was that the Conference of 1930 placed on record (Cmd. 3717, at pp. 17-18):

Rien dans le préambule ne se rapporte aux provinces si ce n'est la référence au Rapport de la Conférence impériale de 1930. Avant cette conférence, les provinces se sont inquiétées avec raison, car le projet d'abrogation de la *Loi relative à la validité des lois des colonies* en faveur du Parlement d'un dominion et aussi ce qui est devenu le par. 2(2) du Statut pouvaient avoir pour effet d'élargir le pouvoir du fédéral et lui permettre, par ses propres lois, de modifier les dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ainsi, à la Conférence de 1930, on a consigné ce qui suit (Cmd. 3717, aux pp. 17 et 18):

... that the sections of the Statute relating to the Colonial Laws Validity Act should be so drafted as not to extend to Canada unless the Statute was enacted in response to such requests as are appropriate to an amendment of the British North America Act. It also seemed desirable to place on record the view that the sections should not subsequently be extended to Canada except by an Act of the Parliament of the United Kingdom enacted in response to such requests as are appropriate to an amendment of the British North America Act.

The *Colonial Laws Validity Act* was intended to be a liberating statute, releasing colonial legislatures from subservience to British common law (subject to Privy Council authority) and from subservience to British statute law unless such statute law applied expressly or by necessary implication to the colony. In the evolution of independence of the dominions, it came to be recognized that the United Kingdom should no longer legislate at its own instance for any dominion; and that the latter should be free to repeal any British legislation that was or would be made applicable to it. Hence, the statement in the preamble and hence ss. 2 and 4 in their application to a dominion. Following the Imperial Conference of 1930 and as a result of the Dominion-Provincial Conference of 1931, the provinces obtained an assurance that they too would benefit by the repeal of the *Colonial Laws Validity Act* and by being empowered to repeal any British legislation made applicable to them. This was achieved by s. 7(2) of the *Statute of Westminster, 1931*. There did not appear to be any need to include them in s. 4.

The most important issue was, however, the position of the Dominion *vis-à-vis* the *British North America Act*. What s. 7(1), reinforced by s. 7(3), appeared to do was to maintain the *status quo ante*; that is, to leave any changes in the *British North America Act* (that is, such changes which, under its terms, could not be carried out by legislation of the provinces or of the Dominion) to the prevailing situation, namely, with the legislative authority of the United Kingdom Parliament being left untouched. As Sir William Jowitt put it, in the passage quoted earlier (in connection with the debate on the unemployment insurance amend-

[TRADUCTION] ... que les articles du Statut relatifs à la Loi relative à la validité des lois des colonies ne devraient pas de par leur teneur s'étendre au Canada à moins que le Statut ait été adopté en réponse à des demandes appropriées de modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il appert aussi souhaitable de consigner que les articles ne devraient pas être étendus subséquemment au Canada si ce n'est par une loi du Parlement du Royaume-Uni adoptée en réponse à des demandes appropriées de modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

La *Loi relative à la validité des lois des colonies* devait être une loi libératrice qui dégagerait les législatures coloniales de la soumission à la *common law* britannique (sous réserve de l'autorité du Conseil privé) et de la soumission aux lois britanniques à moins qu'un texte législatif s'applique expressément ou par implication nécessaire à la colonie. Dans le contexte de l'indépendance des dominions, il fut établi que le Royaume-Uni ne devrait plus légiférer de son propre chef pour l'un d'eux; ceux-ci devraient être libres d'abroger les lois britanniques qui leur étaient applicables ou qui le deviendraient. D'où la déclaration du préambule et les art. 2 et 4 dans leur application à un dominion. Après la Conférence impériale de 1930 et par suite de la conférence Dominion-provinces de 1931, les provinces obtinrent l'assurance qu'elles pourraient également bénéficier de l'abrogation de la *Loi relative à la validité des lois des colonies* et qu'elles auraient le pouvoir d'abroger toute loi britannique qui leur était applicable. Tel était l'effet du par. 7(2) du *Statut de Westminster, 1931*. Il n'a pas semblé nécessaire de les inclure à l'art. 4.

La question la plus importante était cependant la position du Dominion vis-à-vis de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il ressort du par. 7(1), renforcé par le par. 7(3), que le *statu quo ante* était conservé, c'est-à-dire, qu'on laissait les modifications de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (savoir celles que, selon ce texte, ni les provinces ni le Dominion ne pouvait effectuer par voie législative) dans la situation qui prévalait alors, savoir, sous l'autorité législative du Parlement du Royaume-Uni qui restait intacte. Comme sir William Jowitt l'a dit, dans le passage déjà cité (à propos du débat sur la modification relative à

ment), "the old machinery" remained in place as a result of the *Statute of Westminster, 1931*. No other conclusion is supportable on any fair reading of the terms of the *Statute of Westminster, 1931*.

The provinces, other than Ontario and New Brunswick, do not agree with this view of the *Statute of Westminster, 1931*. There were a number of positions taken by them. Much was made, especially in the submissions of counsel for the Attorney General of Manitoba, of the use of the plural in the phrase "such requests as are appropriate to an amendment of the British North America Act" in the passage above-quoted from the Report of the 1930 Imperial Conference. The point taken from this was said to be a re-emphasis of that portion of the 1929 Conference on the Operation of Dominion Legislation which, in referring to the *British North America Act*, said that the question of the proper method of amending it should remain "for future consideration by the appropriate Canadian authorities". It was contended, certainly with justification, that the "proper Canadian authorities" were the Dominion and the provinces and, presumably, it would be for them to decide whether it would be the respective governments or Parliament and the legislatures or both, and also what degree of agreement among the provinces would be proper. It is, however, impossible to draw from this any legal rule of conduct because, ultimately, whatever political consensus might be achieved, there would still be the legal necessity of final United Kingdom legislative action.

The matter is not advanced by the follow-up Dominion-Provincial Conference of 1931. As the brief summary of the Conference stated, its purpose was

> . . . to give the Provinces an opportunity to express their views with regard to the Statute of Westminster and the proposed Section, numbered 7, which will be inserted to deal exclusively with the Canadian position. No objection was made to the principle of the proposed legislation, and a proposal that the provisions of the Statute relating to the repeal of the Colonial Laws Validity Act should extend to the Provinces was approved. The Canadian Section (7) was drafted and found satisfactory by all the Provinces, though Quebec asked for further

l'assurance-chômage), «le vieux mécanisme» est resté en place à la suite du *Statut de Westminster, 1931*. Aucune autre conclusion n'est défendable à la lecture objective du texte du *Statut de Westminster, 1931*.

Les provinces autres que l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ne sont pas d'accord avec cette analyse du *Statut de Westminster, 1931*. Elles ont pris différentes positions à cet égard. On a monté en épingle, notamment l'avocat du procureur général du Manitoba, l'emploi du pluriel dans la phrase [TRADUCTION] «des demandes appropriées de modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique» dans le passage précité du rapport de la Conférence impériale de 1930. On a fait valoir qu'il s'agissait d'une réaffirmation de la partie de la conférence sur le fonctionnement législatif du Dominion de 1929 qui, à l'égard de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, déclare que la question du mode approprié de modification devrait être laissée [TRADUCTION] «à l'examen des autorités canadiennes compétentes». On a fait valoir, non sans à propos, que les «autorités canadiennes compétentes» étaient le Dominion et les provinces et, présumément, qu'il leur appartiendrait de décider s'il s'agit des gouvernements ou du Parlement et des législatures respectifs ou des deux et aussi du degré approprié d'entente entre les provinces. Il est toutefois impossible d'en tirer une norme juridique parce qu'en définitive, quel que soit le consensus politique, il subsisterait toujours la nécessité juridique d'une action législative finale du Royaume-Uni.

La conférence Dominion-provinces de 1931 qui a suivi n'élucide rien en l'espèce. Comme le bref résumé de la Conférence le dit, son but était

> [TRADUCTION] . . . de donner aux provinces une possibilité d'exprimer leurs points de vue sur le Statut de Westminster et le projet d'article numéro 7 qui y sera inclus pour traiter seulement de la situation canadienne. Ce principe du projet de loi n'a reçu aucune objection et une proposition que les dispositions du Statut sur l'abrogation de la Loi relative à la validité des lois des colonies soient étendues aux provinces fut approuvée. Toutes les provinces ont jugé le texte de l'article 7 canadien satisfaisant bien que Québec ait demandé plus de temps pour

time for consideration. Meanwhile, the approval of the Quebec Government has been received.

The Conference summary continued as follows:

Certain other constitutional questions arose during the Conference. Some Provinces desired that the question of powers and procedure in respect to constitutional amendment should be discussed together with the wider subject of constitutional relations between Dominions [*sic*] and Provinces. This was found to be impossible at that meeting, but it was agreed that a constitutional conference should be summoned as soon as possible. It was the general opinion that at such a conference a method of amending the Canadian constitution by Canadian agencies might be discovered which would reconcile the two essential features of reasonable elasticity of change and the preservation of provincial rights.

The underlined sentence in the above-quoted Conference summary shows quite clearly that as of 1930, there was certainly no rule of law with respect to constitutional amendment. No change was effected in the legal position by the *Statute of Westminster, 1931*.

It was also urged upon this Court that s. 7(1), which in terms ("Nothing in this Act shall be deemed to apply to . . . the British North America Acts, 1867 to 1930") removes the *British North America Act* (at least as it then stood) from the application of any terms of the *Statute of Westminster, 1931* was addressed to ss. 2 and 3 and not to s. 4. The argument goes that s. 7(1) does not exclude the application of s. 4; that s. 4 must be read in its preclusive effect on a dominion as having the provinces in view; that the "request and consent" which must be declared in a British statute to make it applicable to Canada, is the request and consent of the Dominion and the provinces if the statute is one affecting provincial interests or powers, for example, an amendment of the *British North America Act* as envisaged by the Resolution herein. The word "Dominion" in s. 4, it is said, must be read in what may be called a conjoint or collective sense as including both the Dominion and the provinces; otherwise, it is submitted, the purpose of the *Statute of Westminster, 1931* would be defeated. A difference, said to be

l'examiner. Entre temps, le gouvernement du Québec a transmis son approbation.

Le résumé de la Conférence continue en ces termes:

[TRADUCTION] Certaines autres questions constitutionnelles se sont posées au cours de la Conférence. Certaines provinces souhaitaient que la question des pouvoirs et de la procédure relative aux modifications constitutionnelles soit discutée en même temps que la question plus large des relations constitutionnelles entre le Dominion et les provinces. Comme il était impossible de le faire à cette réunion, les parties ont convenu de convoquer une conférence constitutionnelle dès que possible. Selon l'opinion générale, à une conférence de ce genre, on pourrait découvrir un mode de modification de la constitution canadienne par des organismes canadiens qui concilierait les deux aspects essentiels: une facilité raisonnable de changement et la préservation des droits provinciaux.

La phrase soulignée dans ce résumé de la Conférence indique très clairement qu'en 1930 il n'existait certainement pas de règle de droit en ce qui concerne les modifications constitutionnelles. Le *Statut de Westminster, 1931* n'a rien changé à la situation juridique.

On a également fait valoir devant cette Cour que le par. 7(1), qui selon ses termes («Rien dans la présente Loi ne doit être considéré comme se rapportant [aux] . . . Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1930») exclut l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (du moins dans sa forme d'alors) de l'application du *Statut de Westminster, 1931*, visait les art. 2 et 3 et non l'art. 4. Selon cet argument, le par. 7(1) n'exclut pas l'application de l'art. 4 auquel on doit donner un effet limitatif vis-à-vis du Dominion compte tenu des provinces; «la demande et le consentement» exprès à une loi britannique nécessaires pour la rendre applicable au Canada sont ceux du Dominion et des provinces si la loi vise des intérêts ou des pouvoirs provinciaux, par exemple, une modification de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* comme celle envisagée par la résolution présente. On prétend qu'il faut donner au mot «Dominion» à l'art. 4 ce qu'on peut appeler un sens conjoint ou collectif incluant à la fois le Dominion et les provinces; on allègue qu'autrement le but du *Statut de Westminster, 1931* serait mis en échec.

significant, is pointed up in the reference to "Parliament of a Dominion" in s. 3 and the bare word "Dominion" in s. 4.

Nothing in the language of the *Statute of Westminster, 1931* supports the provincial position yet it is on this interpretation that it is contended that the Parliament of the United Kingdom has relinquished or yielded its previous omnipotent legal authority in relation to the *British North America Act*, one of its own statutes. As an argument on Question 3 and Question B (in its legal aspect), it asserts a legal diminution of United Kingdom legislative supremacy. The short answer to this ramified submission is that it distorts both history and ordinary principles of statutory or constitutional interpretation. The plain fact is that s. 7(1) was enacted to obviate any inference of direct unilateral federal power to amend the *British North America Act* and that it is s. 7(3) that is addressed to s. 2 and not s. 7(1). It is for this reason that it was unnecessary to provide in respect of Canada what was provided by s. 9(3) in respect of Australia, namely, that in the application of the *Statute of Westminster, 1931* to the Commonwealth of Australia "the request and consent referred to in section four shall mean the request and consent of the Parliament and Government of the Commonwealth". There is, moreover, an interpretation section in the *Statute of Westminster, 1931* being s. 1, and in it "Dominion" means any of the following Dominions, "that is to say, the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, the Union of South Africa, the Irish Free State and Newfoundland". The reference to "Parliament of a Dominion" in s. 3 and "Dominion" in s. 4 is easily explained by the context. The argument on the *Statute of Westminster, 1931* is untenable, but it leaves for more anxious consideration the effect of the removal of the *British North America Act* from the *Statute of Westminster, 1931* and the preservation by s. 7(3) of the existing distribution of legislative powers under the *British North America Act*.

XII

This leads to the submissions made on the sovereignty of the provinces in respect of their powers

On souligne une différence, dite importante, dans la mention de «Parlement d'un Dominion» à l'art. 3 et le simple mot de «Dominion» à l'art. 4.

Rien dans le texte du *Statut de Westminster, 1931* n'appuie la position des provinces quoiqu'en se fondant sur cette interprétation, on allègue que le Parlement du Royaume-Uni a renoncé à son pouvoir antérieurement absolu sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, une de ses propres lois, ou l'a cédé. Cet argument quant à la question 3 et à la question B (dans son aspect juridique) affirme une diminution juridique de la suprématie législative du Royaume-Uni. En bref, la réponse aux ramifications de cette prétention est qu'elle déforme à la fois l'histoire et les principes ordinaires d'interprétation législative ou constitutionnelle. Le fait patent est que le par. 7(1) a été promulgué pour empêcher que l'on conclue à l'existence du pouvoir fédéral unilatéral direct de modifier l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et que c'est le par. 7(3), et non le par. 7(1), qui vise l'art. 2. C'est pourquoi il était inutile de prévoir pour le Canada ce que le par. 9(3) prévoit pour l'Australie, savoir, que dans l'application du *Statut de Westminster, 1931* au Commonwealth d'Australie, «la demande et le consentement visés à l'article quatre sont la demande et le consentement du Parlement et du Gouvernement du Commonwealth d'Australie». En outre, l'article d'interprétation du *Statut de Westminster, 1931* l'art. 1, précise que «Dominion» signifie l'un quelconque des dominions suivants: «le Dominion du Canada, le Commonwealth d'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine, l'Etat libre d'Irlande, et Terre-Neuve». Le contexte explique facilement la mention du «Parlement d'un Dominion» à l'art. 3 et de «Dominion» à l'art. 4. L'argument fondé sur le *Statut de Westminster, 1931* est indéfendable, mais il rend plus préoccupant l'examen de l'effet du retrait de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* du *Statut de Westminster, 1931* et de la préservation par le par. 7(3) de la répartition existante des pouvoirs législatifs aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

XII

Ceci mène aux arguments qui ont porté sur la souveraineté des provinces à l'égard de leurs pou-

under the *British North America Act*, the term "sovereignty" being modified in the course of argument to "supremacy". Allied to this was the contention that Canada cannot do indirectly what it cannot do directly; it could not by an enactment of its own accomplish that which is proposed by the Resolution. Such an enactment would be clearly *ultra vires* as to most of the provisions put forward by the Resolution, and it should not be able to improve its position in law by invoking the aid of the United Kingdom Parliament. Moreover, even if the Parliament of the United Kingdom retained its formal legal authority over the *British North America Act*, as one of its enactments, it was in the words used by the late and at the time, former Justice Rand, "a bare legislative trustee", subject as a matter of law to the direction of the beneficiaries, namely, the Dominion and the provinces, in respect of the Resolution.

It will be convenient to deal at this point with the "direct-indirect" contention and with the notion of legislative trusteeship, before returning to the main submission on provincial legislative supremacy. That submission involves a consideration of the character of Canadian federalism and it must, of course, be carefully assessed.

The direct-indirect contention, taken by itself, amounts to this: that whether or not the federal Houses can seek to obtain enactment of the draft statute appended to the Resolution, it would, in any event, be illegal to invoke United Kingdom authority to do for Canada what it cannot do itself. The maxim "you cannot do indirectly what you cannot do directly" is a much abused one. It was used to invalidate provincial legislation in *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Co.*[18] It is a pithy way of describing colourable legislation: see *Ladore v. Bennett*[19], at p. 482. However, it does not preclude a limited legislature from achieving directly under one head of legislative power what it could not do directly under another head. The question, of course, remains whether the two federal Houses may alone initiate

[18] [1899] A.C. 626.
[19] [1939] A.C. 468.

voirs en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; le terme «souveraineté» est devenu «suprématie» au cours des plaidoiries. On a assorti cet argument de la prétention que le Canada ne peut faire indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement; il ne pourrait pas par un de ses propres textes de loi accomplir ce que propose la résolution. Pareil texte législatif serait nettement *ultra vires* quant à la majorité des dispositions énoncées par la résolution et il ne devrait pas pouvoir renforcer sa situation sur le plan juridique en faisant appel au Parlement du Royaume-Uni. En outre, même si le Parlement du Royaume-Uni a conservé son pouvoir formel sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, puisque c'est une de ses lois, il est, pour reprendre les propos de feu le juge Rand, alors à la retraite, «un simple fiduciaire législatif», juridiquement soumis à l'égard de la résolution aux ordres des bénéficiaires, savoir le Dominion et les provinces.

Il convient à ce stade de traiter de l'argument «direct-indirect» et de celui de la «fiducie législative», avant de reprendre la proposition principale, la suprématie législative provinciale. Cette prétention implique un examen du caractère du fédéralisme canadien et doit, évidemment, être soigneusement jaugée.

En soi, cette prétention revient à ceci: que les chambres fédérales puissent chercher à obtenir l'adoption du projet de loi annexé à la résolution ou pas, il serait en tout cas illégal de recourir au pouvoir du Royaume-Uni pour faire au nom du Canada ce que ce dernier ne peut faire lui-même. La maxime «on ne peut faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement» est souvent employée à tort et à travers. On l'a utilisée pour invalider une loi provinciale dans *Madden v. Nelson and Fort Sheppard Railway Co.*[18] C'est une façon percutante de décrire la législation déguisée: voir *Ladore v. Bennett*[19], à la p. 482. Toutefois cela n'empêche pas une législature dont le pouvoir est limité de faire directement en vertu d'un chef de pouvoir législatif ce qu'elle ne pourrait faire directement en vertu d'un autre chef. La

[18] [1899] A.C. 626.
[19] [1939] A.C. 468.

and carry through the process to invoke the competence of the United Kingdom Parliament.

At least with regard to the amending formula the process in question here concerns not the amendment of a complete constitution but rather the completion of an incomplete constitution.

We are involved here with a finishing operation, with fitting a piece into the constitutional edifice; it is idle to expect to find anything in the *British North America Act* that regulates the process that has been initiated in this case. Were it otherwise, there would be no need to resort to the Resolution procedure invoked here, a procedure which takes account of the intergovernmental and international link between Canada and Great Britain. There is no comparable link that engages the provinces with Great Britain. Moreover, it is to confuse the issue of process, which is the basic question here, with the legal competence of the British Parliament when resort is had to the direct-indirect argument. The legal competence of that Parliament, for the reasons already given, remains unimpaired, and it is for it alone to determine if and how it will act.

The late Justice Rand used the words "a bare legislative trustee" in the Holmes Lecture delivered at Harvard Law School under the title "Some Aspects of Canadian Constitutionalism" and reproduced in (1960), 38 Can. Bar Rev. 135. His use of the phrase came in the course of his discussion of the effect of the *Statute of Westminster, 1931*. He said this (at p. 145):

Legislatively, a unique situation has been created. The British Parliament has in effect become a bare legislative trustee for the Dominion; the constitutional organ for altering the provisions of the Canadian constitution contained in the Act of 1867 remains so far the British Parliament; but the political direction resides in the Parliament of the Dominion; the former has conceded its residue of legislative power vis-à-vis Canada, to be no more than means for effecting the will of Canada. It might happen, although it is most unlikely, that the

question évidemment reste celle de savoir si les deux chambres fédérales peuvent seules déclencher le processus et l'utiliser pour invoquer la compétence du Parlement du Royaume-Uni.

Par rapport tout au moins à la formule de modification, le processus en question ici ne vise pas la modification d'une constitution complète, mais plutôt l'achèvement d'une constitution incomplète.

Il s'agit en l'espèce de la touche finale, d'ajouter une pièce à l'édifice constitutionnel; il est vain de s'attendre à trouver quelque chose dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui règle ce processus. S'il en était autrement, il serait inutile de recourir comme ici à la procédure par résolution qui tient compte du lien intergouvernemental et international entre le Canada et la Grande-Bretagne. Il n'y a pas de lien comparable qui implique les provinces et la Grande-Bretagne. En outre, quand on a recours à l'argument de l'acte "direct-indirect", on confond la question du processus, qui est la question fondamentale en l'espèce, et celle de la compétence du Parlement britannique. La compétence de ce parlement est, pour les motifs déjà exposés, entière et il lui appartient à lui seul de décider d'agir et du mode d'action.

Feu M. le juge Rand a utilisé les mots «un simple fiduciaire législatif" au cours des conférences Holmes tenues à la faculté de droit de Harvard sous le titre «Some Aspects of Canadian Constitutionalism», publiées à (1960) 38 R. du B. Can. 135. Il a utilisé cette expression alors qu'il discutait de l'effet du *Statut de Westminster, 1931*. Il dit (à la p. 145):

[TRADUCTION] Du point de vue législatif, une situation unique est née. Le Parlement britannique est en effet devenu un simple fiduciaire législatif du Dominion; l'organisme constitutionnel qui peut modifier les dispositions de la constitution canadienne contenues dans l'Acte de 1867 est toujours le Parlement britannique; mais la direction politique revient au Parlement du Dominion; le premier a accepté de limiter son résidu de pouvoir législatif vis-à-vis du Canada à rien de plus qu'un moyen de donner effet à la volonté du Canada. Il

British Parliament should demur to a request for a legislative amendment, as, for example, involving important legislative effects not concurred in by one or more of the provinces; but that amounts to no more than saying that the Canadian people would not yet have agreed on the mode of modifying their internal constitutional relations. Once that means has been agreed upon, legislative independence, not only in substance but in form, will have been attained.

The Newfoundland Court of Appeal adopted the phrase but decided that Justice Rand should not have limited the suggested trusteeship as being for the Dominion of Canada alone. Moreover, the Court overlooked a central point in the Rand lecture that "the political direction resides in the Parliament of the Dominion". Thus the Court said [at p. 17]:

We adopt that statement fully with the important addition that the Parliament of Great Britain is a 'bare legislative trustee' for *both* the Federal Parliament and the Provincial Legislatures in relation to the matters within their respective legislative competence. Any amendment enacted by the Parliament of Great Britain affecting the legislative competence of either of the parties, without that party's consent, would not only be contrary to the intendment of the *Statute of Westminster, 1931* but it could defeat the whole scheme of the Canadian federal Constitution.

It is enough to counter this assessment of the Newfoundland Court of Appeal by referring to what Gérin-Lajoie said in his seminal text *Constitutional Amendment in Canada* (1950) at p. 138:

While the Parliament of the United Kingdom is precluded from enacting any constitutional amendment without a proper request from Canada the only competent voice of Canada for this purpose is that of the federal power. The provincial authorities—either executive or legislative—have no *locus standi* to move the British Parliament or Government with a view to securing an amendment to the federal Constitution.

It is obvious that any change in the legislative power of either Parliament or the provincial legislatures would directly affect the other. The thrust

pourrait arriver, quoique ce soit tout à fait improbable, que le Parlement britannique élève des objections à une demande de modification législative si par exemple elle a des effets législatifs importants auxquels une ou plusieurs provinces ne souscriraient pas; mais cela ne revient à rien de plus qu'à dire que le peuple canadien n'aurait pas encore convenu du mode de modification de ses relations constitutionnelles internes. Une fois d'accord sur ce moyen, l'indépendance législative, non seulement au fond mais dans la forme, sera atteinte.

La Cour d'appel de Terre-Neuve a adopté la phrase mais a décidé que le juge Rand n'aurait pas dû limiter l'idée d'une fiducie au seul Dominion du Canada. De plus, la Cour est carrément passée à côté du point central de la conférence du juge Rand, que «la direction politique revient au Parlement du Dominion». A ce sujet la Cour déclare [à la p. 17]:

[TRADUCTION] Nous endossons totalement cette déclaration mais ajoutons que le Parlement de Grande-Bretagne est un «simple fiduciaire législatif» *à la fois* du Parlement fédéral et des législatures provinciales relativement aux domaines qui relèvent de leur compétence législative respective. Une modification adoptée par le Parlement de Grande-Bretagne qui touche à la compétence de l'une ou l'autre des parties, sans le consentement de cette dernière, serait non seulement contraire à l'intention du *Statut de Westminster, 1931*, mais elle mettrait en échec toute l'économie de la constitution fédérale canadienne.

Pour parer à cette conclusion de la Cour d'appel de Terre-Neuve, il suffit de se reporter à ce que dit Gérin-Lajoie dans son ouvrage fécond *Constitutional Amendment in Canada*, 1950, à la p. 138:

[TRADUCTION] Bien que le Parlement du Royaume-Uni ne puisse adopter de modifications constitutionnelles sans une demande canadienne dûment formulée, la seule voix compétente au Canada à cet égard est celle du pouvoir fédéral. Les autorités provinciales, que ce soit l'exécutif ou le législatif, n'ont pas de *locus standi* pour s'adresser au Parlement ou au gouvernement britannique afin d'obtenir une modification de la constitution fédérale.

Il est évident que tout changement du pouvoir législatif du Parlement ou des législatures provinciales toucherait directement à celui de l'autre. A

of the Newfoundland Court of Appeal's remarks just quoted goes more properly to the submissions and contentions on the nature of Canadian federalism than to any intendment of the *Statute of Westminster, 1931*. Whatever the statute may import as to intra-Canadian conventional procedures, there is nothing in it or in the proceedings leading up to it that casts any doubt in law as to the undiminished authority of the Parliament of the United Kingdom over the *British North America Act*.

XIII

At bottom, the challenge to the competency in law of the federal Houses to seek enactment by the Parliament of the United Kingdom of the statutes embodied in the Resolution is based on the recognized supremacy of provincial legislatures in relation to the powers conferred upon them under the *British North America Act*, a supremacy *vis-à-vis* the federal Parliament. Reinforcement, or perhaps the foundation of this supremacy is said to lie in the nature or character of Canadian federalism.

The supremacy position, taken alone, needs no further justification that that found in the respective formulations of the powers of Parliament and the provincial legislatures in ss. 91 and 92 of the *British North America Act*. Federal paramountcy is, however, the general rule in the actual exercise of these powers. This notwithstanding, the exclusiveness of the provincial powers (another way of expressing supremacy and more consonant with the terms of the *British North America Act*) cannot be gainsaid. The long list of judicial decisions, beginning with *Hodge v. The Queen*[20] and carrying through such cases as *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*[21] and the *Labour Conventions* case, *supra*, where the Privy Council expressed its "watertight compartments view" of legislative power (at p. 354) provide adequate support for the principle of exclusiveness or supremacy but, of course, within the limits of the *British North America Act*.

[20] (1883), 9 App. Cas. 117.
[21] [1892] A.C. 437.

vrai dire les remarques de la Cour d'appel de Terre-Neuve citées sont davantage pertinentes aux prétentions des parties relatives à la nature du fédéralisme canadien qu'à une interprétation du *Statut de Westminster, 1931*. Quoi que le Statut puisse impliquer relativement aux procédures conventionnelles intracanadiennes, ni lui ni les procédures dont il découle ne mettent en doute l'autorité juridique entière du Parlement du Royaume-Uni sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

XIII

En définitive, lorsqu'on conteste en droit la compétence des chambres fédérales de chercher à faire adopter par le Parlement du Royaume-Uni la loi incluse dans la résolution, on se fonde sur la suprématie reconnue des législatures provinciales sur les pouvoirs que leur confère l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, suprématie par rapport au Parlement fédéral. On fait valoir que le renforcement ou peut-être le fondement de cette suprématie découle de la nature ou des caractéristiques du fédéralisme canadien.

L'argument de la suprématie en soi se justifie du seul fait de la formulation même des pouvoirs respectifs du Parlement et des législatures provinciales aux art. 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Toutefois, la primauté fédérale est la règle générale dans l'exercice réel de ces pouvoirs. Ceci mis à part, l'exclusivité des pouvoirs provinciaux (soit une autre façon d'exprimer la suprématie plus en accord avec le texte de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*) ne peut être niée. La longue liste d'arrêts, de *Hodge v. The Queen*[20] en passant par *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*[21] et l'affaire des *Conventions de travail, précitée*, où le Conseil privé a parlé «des compartiments étanches» entre les pouvoirs législatifs (à la p. 354), donne un appui suffisant au principe de l'exclusivité ou de la suprématie mais, évidemment, dans le cadre de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

[20] (1883), 9 App. Cas. 117.
[21] [1892] A.C. 437.

Although there are what have been called unitary features in the *British North America Act*, involving overriding powers (to be distinguished from paramountcy of legislation) in the federal Parliament and government, their modification of exclusive provincial authority does not detract from that authority to any substantial degree. Thus, the federal declaratory power under s. 92(10)(*c*) has a limited operation; reservation and disallowance of provincial legislation, although in law still open, have, to all intents and purposes, fallen into disuse. The fact of appointment of the Lieutenant Governors of the provinces by the central government does not, as a practical matter, have any significance for provincial powers when, under the law, the Lieutenant Governor is as much the personal representative of the Crown as is the Governor General. In each case, the representation is, of course, in respect of the powers respectively assigned to Parliament and the legislatures. Moreover, since there is an international, a foreign relations aspect involved in the relationship of Canada and Great Britain, any formal communication between a province and its Lieutenant Governor with the United Kingdom Government or with the Queen, must be through the federal Government or through the Governor General.

It is important in this connection to emphasize that the Government of Canada had, by 1923, obtained recognition internationally of its independent power to enter into external obligations when it negotiated the Halibut Treaty with the United States. Great Britain understood this by that time as did the United States. The subsequent Imperial Conferences added confirmation, sanctified by the *Statute of Westminster, 1931* which also put internal independence from Great Britain on a legal foundation. The remaining badge of subservience, the need to resort to the British Parliament to amend the *British North America Act*, although preserved by the *Statute of Westminster, 1931* did not carry any diminution of Canada's legal right in international law, and as a matter of Canadian constitutional law, to assert its independence in external relations, be they with Great Britain or other countries. The matter is emphasized by the judgment of this Court in *Reference Re: Offshore Mineral Rights of British*

Bien qu'il y ait ce que l'on a appelé des traits unitaires dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, soit les pouvoirs prépondérants (à distinguer de la primauté de la législation) du Parlement et du gouvernement fédéraux, leur effet modificatif sur le pouvoir provincial exclusif n'y porte pas atteinte à un degré appréciable. Ainsi, le pouvoir déclaratoire du fédéral en vertu de l'al. 92(10)*c*) a une portée limitée; bien que le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales existe toujours en droit, il est tombé à toute fin pratique en désuétude. Le fait que les lieutenants-gouverneurs des provinces soient nommés par le gouvernement central n'a en pratique aucun impact sur les pouvoirs provinciaux puisqu'en droit, le lieutenant-gouverneur est tout autant le représentant personnel du Souverain que l'est le gouverneur général. Dans chaque cas, la représentation se rapporte évidemment aux pouvoirs respectifs conférés au Parlement et aux législatures. En outre, puisqu'il y a une dimension internationale et extérieure aux rapports entre le Canada et la Grande-Bretagne, toute communication officielle entre une province et son lieutenant-gouverneur et le gouvernement du Royaume-Uni ou la Reine doit se faire par l'intermédiaire du gouvernement fédéral ou du gouverneur général.

A cet égard, il est important de souligner que, dès 1923, le gouvernement du Canada a obtenu une reconnaissance internationale de son pouvoir indépendant de contracter des obligations avec l'étranger quand il négocia la Convention sur la pêche du flétan avec les États-Unis. La Grande-Bretagne l'avait compris à ce moment-là tout comme les États-Unis. Une confirmation est venue des conférences impériales subséquentes, sanctifiée par le *Statut de Westminster, 1931* qui a aussi donné une assise juridique à notre indépendance interne vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Le dernier signe de soumission, le besoin de recourir au Parlement britannique pour modifier l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, bien que préservé par le *Statut de Westminster, 1931*, ne comporte aucune diminution du pouvoir du Canada en droit international et en droit constitutionnel canadien, d'affirmer son indépendance en matière de relations extérieures, que ce soit avec la Grande-Bretagne ou d'autres pays. Ce point est mis en relief par

Columbia[22], at p. 816. This is a relevant consideration in the appeals which are before this Court.

What is put forward by the provinces which oppose the forwarding of the address without provincial consent is that external relations with Great Britain in this respect must take account of the nature and character of Canadian federalism. It is contended that a legal underpinning of their position is to be found in the Canadian federal system as reflected in historical antecedents, in the pronouncements of leading political figures and in the preamble to the *British North America Act*.

The arguments from history do not lead to any consistent view or any single view of the nature of the *British North America Act*; selective interpretations are open and have been made; see *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (1940), Book 1, at pp. 29 *ff.* History cannot alter the fact that in law there is a British statute to construe and apply in relation to a matter, fundamental as it is, that is not provided for by the statute. Practices which took account of evolving Canadian independence, did, of course, develop. They had both intra-Canadian and extra-Canadian aspects in relation to British legislative authority. The former have already been canvassed, both in the reasons on Question 2 and Question B and, to a degree, in these reasons. Theories, whether of a full compact theory (which, even factually, cannot be sustained, having regard to federal power to create new provinces out of federal territories, which was exercised in the creation of Alberta and Saskatchewan) or of a modified compact theory, as urged by some of the provinces, operate in the political realm, in political science studies. They do not engage the law, save as they might have some peripheral relevance to actual provisions of the *British North America Act* and its interpretation and application. Thus it is, to take one example, that in the *Nova Scotia Interdelegation* case, *Attorney General of Nova*

[22] [1967] S.C.R. 792.

l'arrêt de cette Cour dans le *Renvoi: Offshore Mineral Rights of British Columbia*[22], à la p. 816. C'est une considération pertinente aux pourvois dont cette Cour est saisie.

Les provinces qui s'opposent à l'envoi de l'adresse sans le consentement provincial font valoir que les relations extérieures avec la Grande-Bretagne à cet égard doivent tenir compte de la nature et des caractéristiques du fédéralisme canadien. Elles prétendent que leur position trouve un fondement juridique dans le régime fédéral canadien tel qu'il ressort des antécédents historiques, des déclarations de personnalités politiques importantes et du préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Les arguments tirés de l'histoire ne donnent pas une vision uniforme ni une vision unique de la nature de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; plusieurs interprétations sont possibles et plusieurs ont été faites; voir le *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, 1940, Livre 1, aux pp. 29 et suiv. L'histoire ne peut modifier le fait qu'en droit, il y a une loi britannique à interpréter et à appliquer relativement à un sujet absolument fondamental mais que la loi ne régit pas. On a évidemment vu se développer des pratiques qui tenaient compte de l'indépendance canadienne. Elles avaient à la fois des aspects intracanadiens et extra-canadiens par rapport au pouvoir législatif britannique. Les premières ont déjà été analysées à la fois dans les motifs relatifs à la question 2 et à la question B et, jusqu'à un certain point, dans ces motifs-ci. Qu'il s'agisse de la théorie absolue du pacte (qui, même du point de vue des faits, ne peut être défendue compte tenu du pouvoir fédéral de créer de nouvelles provinces à partir de territoires fédéraux, ce qui s'est produit lors de la création de l'Alberta et de la Saskatchewan) ou d'une théorie du pacte modifiée, comme l'allèguent certaines provinces, il s'agit de théories qui relèvent du domaine politique, de l'étude des sciences politiques. Elles ne mettent pas le droit en jeu, sauf dans la mesure où elles pourraient avoir une pertinence périphérique

[22] [1967] R.C.S. 792.

Scotia v. Attorney General of Canada[23], Rinfret C.J. said (at p. 34):

The constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled. It is part of that protection that Parliament can legislate only on the subject matters referred to it by section 91 and that each Province can legislate exclusively on the subject matters referred to it by section 92.

This was said, however, in the context of an issue raised under the terms of the *British North America Act*, the issue being whether there could be interdelegation between the Parliament of Canada and the provincial legislatures of their respective legislative powers which, as to each level of authority, were conferred as exclusive powers. In the Court below, the Nova Scotia Supreme Court *en banc*, Chief Justice Chisholm remarked that the *British North America Act* is not a counter for the exchange of constitutional wares: see *Re Delegation of Legislative Jurisdiction*[24], at p. 6.

The statement, above-quoted, of Chief Justice Rinfret carries no independent legal consequence; it simply underscores the imperative character of the distribution of legislative power. In short, as in the attempt to argue crystallization of convention into law, there is nothing in the reference to theories of federalism reflected in some case law that goes beyond their use as an aid to a justiciable question raised apart from them.

So too, with pronouncements by political figures or persons in other branches of public life. There is little profit in parading them.

[23] [1951] S.C.R. 31.
[24] [1948] 4 D.L.R. 1.

sur les dispositions en vigueur de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et sur son interprétation et application. C'est pourquoi, pour prendre un exemple, dans l'affaire de la *Délégation interparlementaire, Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*[23] le juge en chef Rinfret dit (à la p. 34):

[TRADUCTION] La Constitution du Canada n'appartient ni au Parlement, ni aux législatures; elle appartient au pays. C'est en elle que les citoyens de ce pays trouveront la protection des droits auxquels ils peuvent prétendre. Le fait que le Parlement ne peut légiférer que sur les sujets que lui assigne l'article 91, et que chaque province peut légiférer exclusivement sur les matières que lui assigne l'article 92, fait partie de cette protection.

Il faut toutefois placer cette déclaration dans le contexte d'une question soulevée en regard de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; la question était de savoir s'il pouvait y avoir entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales une délégation des pouvoirs législatifs respectifs confiés en tant que pouvoirs exclusifs à chaque ordre d'autorité. Devant la cour d'instance inférieure, soit la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse en banc, le juge en chef Chisholm a souligné que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne constituait pas un comptoir d'échange d'articles constitutionnels: voir *Re Delegation of Legislative Jurisdiction*[24], à la p. 6.

La déclaration susmentionnée du juge en chef Rinfret n'a en soi aucune conséquence juridique; elle souligne simplement le caractère impératif de la répartition des pouvoirs législatifs. En bref, tout comme l'argument de la cristallisation de la convention en une règle de droit, la mention des théories du fédéralisme dans certaines décisions ne constitue rien de plus qu'un appui à une question soumise aux tribunaux indépendamment de ces théories.

Il en va de même des déclarations de personnalités politiques ou de personnes dans d'autres secteurs de la vie publique. Il y a peu à gagner à en faire étalage.

[23] [1951] R.C.S. 31.
[24] [1948] 4 D.L.R. 1.

Support for a legal requirement of provincial consent to the Resolution that is before this Court, consent which is also alleged to condition United Kingdom response to the Resolution, is, finally, asserted to lie in the preamble of the *British North America Act* itself, and in the reflection, in the substantive terms of the Act, of what are said to be fundamental presuppositions in the preamble as to the nature of Canadian federalism. The preamble recites (and the whole of it is reproduced) the following:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

And whereas such a Union would conduce to the Welfare of the Provinces and promote the Interests of the British Empire:

And whereas on the Establishment of the Union by Authority of Parliament it is expedient, not only that the Constitution of the Legislative Authority in the Dominion be provided for, but also that the Nature of the Executive Government therein be declared:

And whereas it is expedient that Provision be made for the eventual Admission into the Union of other Parts of British North America:

What is stressed is the desire of the named provinces "to be federally united . . . with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom". The preamble speaks also of union into "One Dominion" and of the establishment of the Union "by Authority of Parliament", that is the United Kingdom Parliament. What, then, is to be drawn from the preamble as a matter of law? A preamble, needless to say, has no enacting force but, certainly, it can be called in aid to illuminate provisions of the statute in which it appears. Federal union "with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom" may well embrace responsible government and some common law aspects of the United Kingdom's unitary constitutionalism, such as the rule of law and Crown prerogatives and immunities. The "rule of law" is a highly textured expression, importing many things which are beyond the need of these reasons

On prétend enfin appuyer l'exigence juridique d'un consentement provincial à la résolution devant cette Cour, consentement qui conditionnerait aussi la réponse du Royaume-Uni, sur le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* lui-même et sur le reflet dans le texte formel de l'Acte de ce qui serait les présuppositions essentielles du préambule quant à la nature du fédéralisme canadien. Voici l'énoncé complet du préambule:

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

Considérant de plus qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'Empire Britannique:

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du parlement, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif:

Considérant de plus qu'il est nécessaire de pourvoir à l'admission éventuelle d'autres parties de l'Amérique du Nord britannique dans l'union:

Le préambule met de l'avant le désir des provinces nommées «de contracter une Union Fédérale ... avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Il parle aussi d'une union en «une seule et même Puissance» et de l'établissement de l'union «par autorité du parlement», c'est-à-dire le Parlement du Royaume-Uni. Que peut-on donc déduire du préambule du point de vue juridique? Il va sans dire qu'un préambule n'a aucune force exécutoire mais qu'on peut certainement y recourir pour éclaircir les dispositions de la loi qu'il introduit. L'union fédérale «avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni» peut fort bien comprendre le gouvernement responsable et des aspects de *common law* du régime constitutionnel unitaire du Royaume-Uni, tels la règle de droit et les prérogatives et immunités de la Couronne. La «règle de droit» est une

to explore but conveying, for example, a sense of orderliness, of subjection to known legal rules and of executive accountability to legal authority. Legislative changes may alter common law prescriptions, as has happened with respect to Crown prerogatives and immunities. There is also an internal contradiction in speaking of federalism in the light of the invariable principle of British parliamentary supremacy. Of course, the resolution of this contradiction lies in the scheme of distribution of legislative power, but this owes nothing to the preamble, resting rather on its own exposition in the substantive terms of the *British North America Act*.

There is not and cannot be any standardized federal system from which particular conclusions must necessarily be drawn. Reference was made earlier to what were called unitary features of Canadian federalism and they operate to distinguish Canadian federalism from that of Australia and that of the United States. Allocations of legislative power differ as do the institutional arrangements through which power is exercised. This Court is being asked by the provinces which object to the so-called federal "package" to say that the internal distribution of legislative power must be projected externally, as a matter of law, although there is no legal warrant for this assertion and, indeed, what legal authority exists (as in s. 3 of the *Statute of Westminster, 1931*) denies this provincial position.

At bottom, it is this distribution, it is the allocation of legislative power as between the central Parliament and the provincial legislatures, that the provinces rely on as precluding unilateral federal action to seek amendments to the *British North America Act* that affect, whether by limitation or extension, provincial legislative authority. The Attorney General of Canada was pushed to the extreme by being forced to answer affirmatively the theoretical question whether in law the federal government could procure an amendment to the *British North America Act* that would turn Canada into a unitary state. That is not what the

expression haute en couleur qui, sans qu'il soit nécessaire d'en examiner ici les nombreuses implications, communique par exemple un sens de l'ordre, de la sujétion aux règles juridiques connues et de la responsabilité de l'exécutif devant l'autorité légale. Des modifications législatives peuvent changer les règles de *common law*, comme cela s'est produit pour les prérogatives et immunités de la Couronne. Il y a aussi une contradiction interne à parler du fédéralisme à la lumière du principe invariable de la suprématie parlementaire britannique. Bien sûr, la solution de cette contradiction se trouve dans le mécanisme de répartition des pouvoirs législatifs, mais ceci ne découle en rien du préambule et se fonde plutôt sur l'énoncé même du texte formel de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Il n'y a pas ni ne peut y avoir de régime fédéral standardisé dont on doive tirer des conclusions particulières. On a parlé plus tôt de ce qu'on appelle les caractéristiques unitaires du fédéralisme canadien qui permettent de le distinguer de celui de l'Australie et des États-Unis. La répartition des pouvoirs législatifs diffère tout comme les institutions qui les exercent. Les provinces qui s'opposent à la proposition fédérale invitent cette Cour à déclarer que juridiquement la répartition interne des pouvoirs législatifs doit avoir des répercussions externes bien que cette affirmation ne soit aucunement justifiée en droit et que, d'ailleurs, le pouvoir légal existant (comme à l'art. 3 du *Statut de Westminster, 1931*) nie cette prétention des provinces.

Au fond, c'est cette distribution, la répartition du pouvoir législatif entre le Parlement central et les législatures provinciales, que les provinces invoquent pour bloquer l'action fédérale unilatérale visant des modifications de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui ont un effet sur le pouvoir législatif provincial, que ce soit en le limitant ou en l'étendant. Le procureur général du Canada a été poussé dans ses derniers retranchements lorsqu'on l'a forcé à répondre par l'affirmative à la question théorique de savoir si, en droit, le gouvernement fédéral pourrait obtenir une modification de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui

present Resolution envisages because the essential federal character of the country is preserved under the enactments proposed by the Resolution.

That, it is argued, is no reason for conceding unilateral federal authority to accomplish, through invocation of legislation by the United Kingdom Parliament, the purposes of the Resolution. There is here, however, an unprecedented situation in which the one constant since the enactment of the *British North America Act* in 1867 has been the legal authority of the United Kingdom Parliament to amend it. The law knows nothing of any requirement of provincial consent, either to a resolution of the federal Houses or as a condition of the exercise of United Kingdom legislative power.

In the result, the third question in the Manitoba and Newfoundland cases should, as a matter of law, be answered in the negative and Question B should, in its legal aspect, be answered in the affirmative.

XIV

There remains for consideration Question 4 in the Newfoundland Reference. The question, in effect, asks if the matters therein raised could happen under the amending formula in the draft statute appended to the Resolution proposed for adoption by the two federal Houses. There were, as previously noted, some changes in the draft statute prior to its adoption by the federal Houses and a change as well in the numbering of some of the sections relevant to Question 4. However, it is unnecessary to go into these number changes because the Attorney General of Canada agrees with the conclusions of the Newfoundland Court of Appeal as set out in the first three parts of its answer to the question, and the Attorney General of Newfoundland agrees with the Attorney General of Canada that the Newfoundland Court of Appeal was in error in the fourth part of its answer to the question. It was wrong to say that in a referendum under s. 42 (as it then was) of the proposed statute (now s. 47) the approval of the majority of the people in each province was required. The proper view was that only the approval of the majority of the people voting in a

ferait du Canada un Etat unitaire. Ce n'est pas ce que la présente résolution envisage puisque les caractéristiques fédérales essentielles du pays sont conservées par le projet de loi en question.

On fait valoir que ce n'est pas une raison pour concéder au fédéral le pouvoir unilatéral d'accomplir, par le recours à une loi du Parlement du Royaume-Uni, les fins de la résolution. Toutefois, devant cette situation sans précédent, il se dégage une constante depuis l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en 1867, le pouvoir du Parlement du Royaume-Uni de le modifier. Aucune loi ne requiert le consentement des provinces à une résolution des chambres fédérales ou à l'exercice par le Royaume-Uni de son pouvoir législatif.

En définitive, la troisième question posée dans les affaires du Manitoba et de Terre-Neuve doit recevoir en droit une réponse négative et la question B doit, du point de vue juridique, recevoir une réponse affirmative.

XIV

Il reste à examiner la question 4 du renvoi de Terre-Neuve. De fait il s'agit de savoir si les cas qu'elle énumère pourraient se produire en vertu de la formule de modification insérée dans le projet de loi annexé à la résolution soumise aux deux chambres fédérales. Comme on l'a déjà dit, le projet de loi a subi quelques changements avant son adoption par les chambres fédérales dont un changement de numérotation de certains articles pertinents à la question 4. Il n'est toutefois pas nécessaire de s'arrêter à ces changements de numérotation puisque le procureur général du Canada est d'accord avec les conclusions de la Cour d'appel de Terre-Neuve sur les trois premières parties de sa réponse à la question et que le procureur général de Terre-Neuve convient avec le procureur général du Canada que la Cour d'appel de Terre-Neuve a commis une erreur dans la quatrième partie de sa réponse à la question. Il est faux de dire qu'en cas de référendum tenu en vertu de l'art. 42 (le numéro d'alors) du projet de loi (maintenant l'art. 47), l'approbation de la majorité des habitants de chaque province est requise. L'énoncé correct est que, dans ces provinces, il

referendum in those provinces, the approval of whose legislatures would be required under the general amending formula, would be necessary.

The Attorney General of Canada agreed with the Newfoundland Court of Appeal that an unqualified answer to Question 4 might be misleading and he submitted what he considered to be better answers to Question 4. Since there was substantial agreement before this Court by the Attorney General of Canada and the Attorney General of Newfoundland as to the proper anwer to Question 4, it is unnecessary to dwell on its details here. Moreover, it involves an assessment of the substantive terms of the draft statute proposed for enactment by the United Kingdom Parliament, and, in that respect, it is an example of the specifics which were sought in the answer to Question 1 and which, it was agreed by counsel, need not be elaborated. It is hence unnecessary to say more on Question 4, in the recognition also that this Court is not concerned here with the wisdom of the proposed enactment.

XV

Nothing said in these reasons is to be construed as either favouring or disapproving the proposed amending formula or the *Charter of Rights and Freedoms* or any of the other provisions of which enactment is sought. The questions put to this Court do not ask for its approval or disapproval of the contents of the so-called "package".

What is central here is the untrammelled authority at law of the two federal Houses to proceed as they wish in the management of their own procedures and hence to adopt the Resolution which is intended for submission to Her Majesty for action thereon by the United Kingdom Parliament. The *British North America Act* does not, either in terms or by implication, control this authority or require that it be subordinated to provincial assent. Nor does the *Statute of Westminster, 1931* interpose any requirement of such assent. If anything, it leaves the position as it was before its enactment. Developments subsequent thereto do not affect the legal position.

suffirait de l'approbation de la majorité des votants à un référendum auquel les législatures devraient également donner leur approbation en vertu de la formule de modification générale.

Le procureur général du Canada est d'accord avec la Cour d'appel de Terre-Neuve qu'une réponse sans réserve à la question 4 risquerait d'être trompeuse et il a présenté des réponses qu'il considérait comme meilleures. Puisque, devant cette Cour, le procureur général du Canada et le procureur général de Terre-Neuve se sont entendus pour l'essentiel sur la réponse appropriée à la question 4, il est inutile de s'y arrêter davantage ici. En outre, cela implique une évaluation du texte formel du projet de loi soumis à l'adoption du Parlement du Royaume-Uni; c'est là un exemple des détails que la réponse à la question 1 aurait pu comprendre et sur lesquels, du consentement des procureurs, on a décidé qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer. Il est donc inutile de parler plus longuement de la question 4, d'autant plus que cette Cour ne s'occupe pas ici de la sagesse du texte de loi proposé.

XV

Rien dans ces motifs ne doit être interprété comme une approbation ou une condamnation du projet de formule de modification, de la *Charte des droits et libertés* ou de l'une quelconque des dispositions dont l'adoption est recherchée. Les questions soumises à cette Cour ne requièrent pas qu'elle approuve ou condamne le contenu de ce qu'on a appelé la «proposition globale».

L'élément central ici est l'autorité totale en droit des deux chambres fédérales de mener comme elles le veulent leurs propres procédures et donc d'adopter la résolution qui doit être soumise à Sa Majesté pour que le Parlement du Royaume-Uni y donne suite. Que ce soit par son texte ou par implication, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne régit pas ce pouvoir ni n'exige qu'il soit assujetti à la sanction provinciale. Le *Statut de Westminster, 1931* ne l'impose pas non plus. Au mieux, il laisse les choses comme elles l'étaient avant son adoption. L'évolution qui a suivi est sans effet sur la situation juridique.

In summary, the answers to Questions 1 and 3 common to the Manitoba and Newfoundland References, should be as follows:

Question 1: Yes.
Question 3: As a matter of law, no.

The answer to Question 4 in the Newfoundland Reference should be as expressed in the reasons of the Newfoundland Court of Appeal, subject to the correction made in the reasons herein.

The answers to the questions in the Quebec Reference should be as follows:

Question A (i): Yes.
(ii): Yes.

Question B (i): As a matter of law, yes.
(ii): As a matter of law, yes.

There will be, of course, no order as to costs.

MARTLAND AND RITCHIE JJ. (*dissenting*)—These are three appeals from the opinions of the courts of appeal of Manitoba, Newfoundland and Quebec pronounced in respect of three References to those Courts concerning the constitutional propriety and lawfulness of a proposed resolution now before the Senate and House of Commons of Canada.

The Lieutenant Governor in Council of Manitoba referred three questions to the Manitoba Court of Appeal for hearing and consideration by an Order in Council dated October 24, 1980; the questions were:

1. If the amendments to the Constitution of Canada sought in the "Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada", or any of them, were enacted, would federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments be affected and if so, in what respect or respects?

2. Is it a constitutional convention that the House of Commons and Senate of Canada will not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland a measure to amend the Constitution of Canada

En résumé, les réponses aux questions 1 et 3 communes aux renvois du Manitoba et de Terre-Neuve sont les suivantes:

Question 1: Oui.
Question 3: Du point de vue juridique, non.

La réponse à la question 4 du renvoi de Terre-Neuve est celle exprimée dans les motifs de la Cour d'appel de Terre-Neuve, sous réserve de la correction apportée dans les présents motifs.

Les réponses aux questions du renvoi du Québec sont les suivantes:

Question A (i): Oui.
(ii): Oui.

Question B (i): Du point de vue juridique, oui.
(ii): Du point de vue juridique, oui.

Il n'y aura évidemment aucune adjudication de dépens.

LES JUGES MARTLAND ET RITCHIE (*dissidents*)—Ces trois appels visent les opinions des cours d'appel du Manitoba, de Terre-Neuve et du Québec qui se sont prononcées dans trois renvois relatifs à la convenance et à la légalité constitutionnelles d'un projet de résolution actuellement devant le Sénat et la Chambre des communes du Canada.

Le lieutenant-gouverneur en conseil du Manitoba a déféré trois questions à la Cour d'appel du Manitoba pour examen et audition par un décret daté du 24 octobre 1980; les voici:

1. L'adoption des modifications ou de certaines des modifications que l'on désire apporter à la Constitution du Canada par le «Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada» aurait-elle un effet sur les relations fédérales-provinciales ou sur les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements et, dans l'affirmative, à quel(s) égard(s)?
2. Y a-t-il une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne peuvent, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de

affecting federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments without first obtaining the agreement of the provinces?

3. Is the agreement of the provinces of Canada constitutionally required for amendment to the Constitution of Canada where such amendment affects federal-provincial relationships or alters the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments?

The reasons for judgment were delivered by the Manitoba Court of Appeal on February 3, 1981[25]. A majority of the Court refused to answer Question 1 *supra*. Freedman C.J.M. and Matas J.A. held that the question was at that time tentative and premature. Hall J.A. held that Question 1 was not appropriate for a judicial response, and in any event was speculative and premature. Huband and O'Sullivan JJ.A. both held that the question should have been answered in the affirmative.

Freedman C.J.M., Matas, O'Sullivan and Huband JJ.A. answered Question 2 *supra* in the negative. Hall J.A. held that Question 2 was not appropriate for a judicial response.

Question 3 *supra* was answered in the negative by Freedman C.J.M., Hall and Matas JJ.A. O'Sullivan and Huband JJ.A. would have answered Question 3 in the affirmative.

By Order in Council dated December 5, 1980, the Lieutenant Governor in Council of Newfoundland referred four questions to the Newfoundland Court of Appeal for hearing and consideration. The first three questions asked were the same as those in the Manitoba Reference. Question 4 was as follows:

4. If Part V of the proposed resolution referred to in question 1 is enacted and proclaimed into force could

(a) the Terms of Union, including terms 2 and 17 thereof contained in the Schedule to the *British*

[25] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.

Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

3. Le consentement des provinces est-il constitutionnellement nécessaire pour modifier la Constitution du Canada lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

La Cour d'appel du Manitoba a rendu son jugement le 3 février 1981[25]. Une majorité des membres de la cour a refusé de répondre à la question 1 précitée. Le juge en chef Freedman du Manitoba et le juge Matas ont conclu que la question était alors hypothétique et prématurée. Le juge Hall a conclu que la question 1 ne se prêtait pas à une détermination judiciaire et qu'en tout état de cause elle était théorique et prématurée. Les juges Huband et O'Sullivan ont tous deux conclu que la question devait recevoir une réponse affirmative.

Le juge en chef Freedman du Manitoba et les juges Matas, O'Sullivan et Huband ont répondu à la question 2 précitée par la négative. Le juge Hall a conclu que la question 2 ne se prêtait pas à une détermination judiciaire.

Le juge en chef Freedman du Manitoba et les juges Hall et Matas ont répondu par la négative à la question 3 précitée. Les juges O'Sullivan et Huband y ont répondu par l'affirmative.

Par un décret daté du 5 décembre 1980, le lieutenant-gouverneur en conseil de Terre-Neuve a déféré quatre questions à la Cour d'appel de Terre-Neuve pour examen et audition. Les trois premières questions sont identiques à celles posées dans le renvoi du Manitoba. La question 4 est la suivante:

4. Si la partie V du projet de résolution dont il est fait mention à la question 1 est adoptée et mise en vigueur, est-ce que

a) les conditions de l'union, dont les conditions 2 et 17 qui se trouvent à l'annexe de l'*Acte de l'Amé-*

[25] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.

North America Act, 1949 (12-13 George VI, c. 22 (U.K.)), or

(b) section 3 of the *British North America Act, 1871* (34-35 Victoria, c. 28 (U.K.))

be amended directly or indirectly pursuant to Part V without the consent of the Government, Legislature or a majority of the people of the Province of Newfoundland voting in a referendum held pursuant to Part V?

The judgment of the unanimous Court was delivered on March 31, 1981[26]. In a joint opinion, Mifflin C.J.N., Morgan and Gushue JJ.A. answered Questions 1, 2 and 3 in the affirmative. Question 4 was answered in the following terms [at p. 30]:

(1) By s. 3 of the *British North America Act, 1871, Term 2* of the Terms of Union cannot now be changed without the consent of the Newfoundland Legislature.

(2) By s. 43 of the *Constitution Act, 1981*, as it now reads, none of the Terms of Union can be changed without the consent of the Newfoundland Legislative Assembly.

(3) Both of these sections can be changed by the amending formulae prescribed in s. 41 and the Terms of Union could then be changed without the consent of the Newfoundland Legislature.

(4) If the amending formula under s. 42 is utilized, both of these sections can be changed by a referendum held pursuant to the provisions of s. 42. In this event, the Terms of Union could then be changed without the consent of the Newfoundland Legislature, but not without the consent of the majority of the Newfoundland people voting in a referendum.

By Order in Council dated December 17, 1980, the Government of Quebec submitted to the Quebec Court of Appeal two questions, each containing two sub-questions. The following is the English translation of the questions submitted:

A) If the *Canada Act* and the *Constitution Act, 1981* should come into force and if they should be valid in all respects in Canada would they affect:

[26] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.

rique du Nord britannique, 1949 (12-13 George VI, chap. 22 (R.-U.)) ou

b) l'article 3 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871* (34-35 Victoria, chap. 28 (R.-U.))

pourraient être modifiés directement ou indirectement en vertu de la partie V, sans le consentement du gouvernement, de la législature ou d'une majorité de la population de la province de Terre-Neuve exprimant son vote dans un référendum tenu en vertu de la partie V?

La cour a rendu un jugement unanime le 31 mars 1981[26]. Dans des motifs conjoints, le juge en chef Mifflin de Terre-Neuve et les juges Morgan et Gushue répondent aux questions 1, 2 et 3 par l'affirmative. La question 4 reçoit la réponse suivante [à la p. 30]:

[TRADUCTION]

(1) Vu l'art. 3 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*, la *condition 2* des conditions de l'union ne peut être changée sans le consentement de la législature de Terre-Neuve.

(2) Vu l'art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1981*, dans son texte actuel, aucune des conditions de l'union ne peut être changée sans le consentement de l'assemblée législative de Terre-Neuve.

(3) Ces deux articles peuvent être changés par les formules de modification prévues à l'art. 41 et les conditions de l'union pourraient alors être changées sans le consentement de la législature de Terre-Neuve.

(4) Si la formule de modification de l'art. 42 est utilisée, les deux articles peuvent être changés par un référendum tenu conformément aux dispositions de cet article. En ce cas, les conditions de l'union pourraient être changées sans le consentement de la législature de Terre-Neuve, mais non sans le consentement de la majorité de la population de Terre-Neuve exprimant son vote dans un référendum.

Par décret daté du 17 décembre 1980, le gouvernement du Québec a déféré à la Cour d'appel du Québec deux questions, subdivisées en deux sous-questions que voici:

A. La *Loi sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle de 1981* si elles entrent en vigueur et si elles sont valides à tous égards au Canada, auront-elles pour effet de porter atteinte:

[26] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

B) Does the Canadian Constitution empower, by statute, convention or otherwise, the Senate and the House of Commons of Canada to cause the Canadian Constitution to be amended without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them, in such a manner as to affect:

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

The judgment of the Quebec Court of Appeal was delivered on April 15, 1981[27]. Crête C.J.Q., Owen, Turgeon and Bélanger JJ.A. answered both questions in the affirmative. Bisson J.A., dissenting, would have answered Question A in the affirmative and Question B in the negative.

Each of these judgments was appealed to this Court as of right. Argument was heard in this Court from the attorneys general of all ten provinces, the Attorney General of Canada, and the Four Nations Confederacy Inc. Argument was heard on each appeal, but the appeals were heard consecutively.

The *Canada Act* and the *Constitution Act, 1981*, referred to in the Quebec Reference, are the subjects of a resolution now before the Senate and House of Commons of Canada. That Resolution states:

THAT, WHEREAS in the past certain amendments to the Constitution of Canada have been made by the Parliament of the United Kingdom at the request and with the consent of Canada;

AND WHEREAS it is in accord with the status of Canada as an independent state that Canadians be able to amend their Constitution in Canada in all respects;

AND WHEREAS it is also desirable to provide in the Constitution of Canada for the recognition of certain

[27] [1981] C.A. 80; (1981), 120 D.L.R. (3d) 385.

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

B. La constitution canadienne habilite-t-elle, soit par statut, convention ou autrement, le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

La Cour d'appel du Québec a rendu son jugement le 15 avril 1981[27]. Le juge en chef Crête du Québec et les juges Owen, Turgeon et Bélanger ont répondu aux deux questions par l'affirmative. Le juge Bisson, dissident, a répondu à la question A par l'affirmative et à la question B par la négative.

Les appels interjetés de chacun de ces arrêts sont devant cette Cour de plein droit. Cette Cour a entendu les plaidoiries des procureurs généraux des dix provinces, du procureur général du Canada et de la Four Nations Confederacy Inc. Chaque appel a respectivement été plaidé, mais ils ont été entendus consécutivement.

La *Loi sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle de 1981*, mentionnées dans le renvoi du Québec, font l'objet d'une résolution actuellement devant le Sénat et la Chambre des communes du Canada. Cette résolution déclare:

CONSIDÉRANT:

que le Parlement du Royaume-Uni a modifié à plusieurs reprises la Constitution du Canada à la demande et avec le consentement de celui-ci;

que, de par le statut d'État indépendant du Canada, il est légitime que les Canadiens aient tout pouvoir pour modifier leur Constitution au Canada;

qu'il est souhaitable d'inscrire dans la Constitution du Canada la reconnaissance de certains droits et libertés

[27] [1981] C.A. 80.

fundamental rights and freedoms and to make other amendments to that Constitution;

A respectful address be presented to Her Majesty the Queen in the following words:

To the Queen's Most Excellent Majesty:
Most Gracious Sovereign:

We, Your Majesty's loyal subjects, the House of Commons of Canada in Parliament assembled, respectfully approach Your Majesty, requesting that you may graciously be pleased to cause to be laid before the Parliament of the United Kingdom a measure containing the recitals and clauses hereinafter set forth:

The recitals and clauses referred to in the Resolution set forth the *Canada Act* and the *Constitution Act, 1981*. The *Canada Act* recites the request and consent of the Senate and House of Commons to the measure, enacts the *Constitution Act, 1981*, and declares that no Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the *Constitution Act, 1981*, shall form part of the laws of Canada.

The *Constitution Act, 1981*, if validly enacted, would effect two major changes to the existing Constitution of Canada. Part I of the Act contains a Charter of Rights and Freedoms which would bind both the provincial and federal legislatures. Parts IV and V of the Act contain elaborate provisions for all future amendments to the Canadian Constitution.

It is now conceded that the answer to the first question in the Manitoba and Newfoundland References and to Questions A(i) and (ii) of the Quebec Reference should be in the affirmative. The second question in the Manitoba and Newfoundland References has been dealt with in a separate judgment to which we are parties. We agree with the disposition of the fourth question in the Newfoundland Reference proposed in the reasons for judgment of the other members of the Court which deal with that matter.

The third question in the Manitoba and the Newfoundland References asks whether the agreement of the provinces of Canada is "constitutionally required" for amendment to the Constitution of Canada where such amendment affects federal-provincial relationships or alters the powers, rights

fondamentaux et d'y apporter d'autres modifications;

il est proposé que soit présentée respectueusement à Sa Majesté la Reine l'adresse dont la teneur suit:

A Sa Très Excellente Majesté la Reine,
Très Gracieuse Souveraine:

Nous, membres de la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement, fidèles sujets de Votre Majesté, demandons respectueusement à Votre Très Gracieuse Majesté de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi ainsi conçu:

Le projet de loi mentionné dans la résolution constitue la *Loi sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle de 1981*. La *Loi sur le Canada* fait état de la demande et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes à la démarche, adopte la *Loi constitutionnelle de 1981* et déclare que les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1981* ne feront pas partie du droit du Canada.

Si la *Loi constitutionnelle de 1981* était validement adoptée, la Constitution actuelle du Canada serait modifée sur deux points majeurs. La partie I de la Loi contient une charte des droits et libertés qui lierait à la fois les législatures provinciales et fédérale. Les parties IV et V de la Loi prévoient en détail le mode de modification futur de la constitution canadienne.

Il est maintenant acquis que la réponse à la première question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et aux alinéas (i) et (ii) de la question A du renvoi du Québec doit être affirmative. La deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve fait l'objet d'un jugement distinct auquel nous sommes parties. Nous souscrivons à la réponse à la quatrième question du renvoi de Terre-Neuve proposée dans les motifs de jugement des autres membres de la Cour qui traitent de ce point.

La troisième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve soulève le point de savoir si le consentement des provinces du Canada est «constitutionnellement nécessaire» pour modifier la Constitution du Canada lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou

or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments. If the second question is answered in the affirmative, then it is recognized that a constitutional convention exists that the House of Commons and the Senate will not request an amendment of the *B.N.A. Act* of the kind contemplated in Question 2 without first obtaining the agreement of the provinces. If that is so, then the agreement of the provinces is constitutionally required for such an amendment and the answer to Question 3 should be in the affirmative and, in our opinion, that answer should be given.

However, there is a further issue which requires consideration in that in the courts below and in the arguments submitted by counsel before this Court, the answer to Question 3 was debated as though the words "constitutionally required" were to be considered as meaning "legally required".

In the Quebec Reference the question is phrased differently in Question B. What is asked is whether the Senate and the House of Commons are empowered by the Canadian Constitution, whether by statute, convention or otherwise, to cause the Canadian Constitution to be amended without the consent of the provinces, and in spite of the objection of several of them, in such a manner as to affect the legislative competence of provincial legislatures, or the status or role of provincial legislatures or governments within the Canadian Federation.

We were not referred to any statute which confers such a power. The answer to Question 2, if answered in the affirmative, denies that such a power exists by convention. The remaining issue is whether such a power has been conferred on the two Houses otherwise than by statute or convention.

We think Question B of the Quebec Reference more clearly raises the legal issue than does Question 3 in the other two References and we shall deal with that issue in these reasons.

altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements. Si l'on répond à la deuxième question par l'affirmative, on reconnaît alors l'existence d'une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat ne demanderont pas une modification de l'*A.A.N.B.* du genre envisagé à la question 2 sans obtenir au préalable le consentement des provinces. S'il en est ainsi, alors le consentement des provinces est constitutionnellement nécessaire à cette modification et la question 3 devrait recevoir une réponse affirmative et, à notre avis, c'est cette réponse qu'il y faut donner.

Toutefois, il convient d'examiner un autre point puisque devant les tribunaux d'instance inférieure et au cours des plaidoiries devant cette Cour, les procureurs ont débattu de la réponse à la question 3 comme si les mots «constitutionnellement nécessaire» devaient avoir le sens de «juridiquement nécessaire».

Dans le renvoi du Québec, le point en litige est formulé de façon différente à la question B. On y demande si la constitution canadienne habilite, soit par statut, convention ou autrement, le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte à l'autorité législative des législatures provinciales ou au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne.

On ne nous a cité aucun statut qui confère ce pouvoir. Si la réponse à la question 2 est affirmative, elle nie que ce pouvoir existe de par une convention. Le point restant est celui de savoir si ce pouvoir a été conféré aux deux chambres autrement que par statut ou convention.

Nous estimons que la question B du renvoi du Québec soulève plus clairement le point de droit que ne le fait la question 3 des deux autres renvois et nous allons traiter de ce point dans ces motifs.

At the outset, we would point out that we are not concerned with the matter of legality or illegality in the sense of determining whether or not the passage of the Resolution under consideration involves a breach of the law. The issue is as to the existence of a power to do that which is proposed to be done. The question is whether it is *intra vires* of the Senate and the House of Commons to cause the proposed amendments to the *B.N.A. Act* to be made by the Imperial Parliament by means of the Resolution now before the Court, in the absence of provincial agreement.

This issue is unique because in the one hundred and fourteen years since Confederation the Senate and House of Commons of Canada have never sought, without the consent of the provinces, to obtain such an amendment nor, apparently, has that possibility ever been contemplated.

The *British North America Act, 1867* (herein the *B.N.A. Act*) commences with the following significant recitals:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

And whereas such a Union should conduce to the Welfare of the Provinces and promote the Interests of the British Empire:

And whereas on the Establishment of the Union by Authority of Parliament it is expedient, not only that the Constitution of the Legislative Authority in the Dominion be provided for, but also that the Nature of the Executive Government therein be declared:

And whereas it is expedient that Provision be made for the eventual Admission into the Union of other Parts of British North America:

The first recital makes it clear that this statute was passed at the behest of the named provinces and that what was sought was a federal union. The second recital states that such union would "conduce to the Welfare of the Provinces".

Parts I - V of the *B.N.A. Act* provide for the establishment of the union by proclamation, and

Avant tout, nous devons souligner qu'il ne s'agit pas d'une affaire qui met en cause la légalité ou l'illégalité dans le sens de déterminer si l'adoption de la résolution en cause implique une violation de la loi. Il s'agit de déterminer s'il existe un pouvoir de donner suite au projet. La question est de savoir s'il est de la compétence du Sénat et de la Chambre des communes de faire adopter le projet de modification de l'*A.A.N.B.* par le Parlement impérial au moyen de la résolution dont cette Cour est saisie, en l'absence du consentement provincial.

Cette question est unique parce qu'au cours des cent quatorze années écoulées depuis la Confédération, le Sénat et la Chambre des communes du Canada n'ont jamais cherché à obtenir une telle modification sans l'accord des provinces et, apparemment, cette possibilité n'a jamais été envisagée.

En préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* (ci-après appelé l'*A.A.N.B.*), on trouve cet énoncé significatif:

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

Considérant de plus qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'Empire Britannique:

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du parlement, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif:

Considérant de plus qu'il est nécessaire de pourvoir à l'admission éventuelle d'autres parties de l'Amérique du Nord britannique dans l'union:

Le premier alinéa indique clairement que cette loi était adoptée sur les instances des provinces nommées et que l'on cherchait à former une union fédérale. Le deuxième alinéa énonce que cette union aurait «l'effet de développer la prospérité des provinces».

Les parties I à V de l'*A.A.N.B.* prévoient la création de l'union par proclamation et confèrent

for the vesting of executive and legislative authority in Her Majesty the Queen and Her representatives, and in the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces. Part VI deals with the distribution of legislative powers. The opening words of s. 91 and s. 92 bear reproduction; they provide:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

Section 93 gave exclusive power to the provinces to make laws in relation to education, subject to certain protective provisions in respect of denominational and separate schools.

Section 95 gave concurrent legislative power to the provincial legislatures and to the Parliament of Canada with respect to agriculture and immigration, but provincial legislation was to be effective only so long as it was not repugnant to an Act of the Canadian Parliament.

Part VII of the *B.N.A. Act* dealt with judicature.

Part VIII dealt with revenues, debts and taxation. Section 109 provided that all lands, mines, minerals and royalties belonging to the several provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick should belong to the several provinces of Ontario, Quebec, Nova Scotia and New Brunswick in which the same were situate.

Part IX is entitled "Miscellaneous Provisions". Section 129 continued all laws in effect in Canada, Nova Scotia and New Brunswick in effect at the

le pouvoir exécutif et législatif à Sa Majesté la Reine et à ses représentants, et au Parlement du Canada et aux législatures des provinces. La partie VI traite de la répartition des pouvoirs législatifs. Il n'est pas inutile de citer les alinéas introductifs des art. 91 et 92 que voici:

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

L'article 93 accorde aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'éducation, sous réserve de certaines dispositions protectrices relatives aux écoles confessionnelles et séparées.

L'article 95 donne un pouvoir législatif concurrent aux législatures provinciales et au Parlement du Canada en matière d'agriculture et d'immigration, mais les lois provinciales ne conserveront leur effet que tant qu'elles ne seront pas incompatibles avec un acte du Parlement du Canada.

La partie VII de l'*A.A.N.B.* traite du judiciaire.

La partie VIII traite des revenus, des dettes et de la taxe. L'article 109 prévoit que toutes les terres, minéraux et réserves royales appartenant aux différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick appartiendront aux différentes provinces de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick dans lesquelles ils sont situés.

La partie IX est intitulée «Dispositions diverses». L'article 129 maintient toutes les lois du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick

Union, subject, except as to Acts of the Parliament of Great Britain, to repeal, abolition or alteration by the Parliament of Canada or a provincial legislature according to their authority under the *B.N.A. Act*.

Part X dealt with the Intercolonial Railway.

Part XI is concerned with the admission of other colonies. Section 146 provided:

146. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice of Her Majesty's Most Honourable Privy Council, on Addresses from the Houses of the Parliament of Canada, and from the Houses of the respective Legislatures of the Colonies or Provinces of Newfoundland, Prince Edward Island, and British Columbia, to admit those Colonies or Provinces, or any of them, into the Union, and on Address from the Houses of the Parliament of Canada to admit Rupert's Land and the North-western Territory, or either of them, into the Union, on such Terms and Conditions in each Case as are in the Addresses expressed and as the Queen thinks fit to approve, subject to the Provisions of this Act; and the Provisions of any Order in Council in that Behalf shall have effect as if they had been enacted by the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.

This Act became the Constitution of Canada. It created a federal union of provinces and it carefully defined the respective spheres of the Canadian Parliament and the provincial legislatures in matters of legislative jurisdiction and property rights.

The status of the provinces under the Constitution was determined by the Privy Council in two important cases which arose not long after the enactment of the *B.N.A. Act*.

It was contended in *Hodge v. The Queen*[28] that a provincial legislature could not delegate its legislative powers to License Commissioners, for it was itself merely a delegate of the Imperial Parliament. The Judicial Committee of the Privy Council rejected this argument in the following terms, at p. 132:

[28] (1883), 9 App. Cas. 117.

au moment de l'union, sous réserve d'abrogation, d'abolition ou de modification par le Parlement du Canada ou par une législature provinciale conformément à l'autorité que leur confère l'*A.A.N.B.*, tout en excluant les actes du Parlement de Grande-Bretagne.

La partie X traite du Chemin de fer intercolonial.

La partie XI vise l'admission d'autres colonies. L'article 146 prévoit:

146. Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très-honorable Conseil Privé de Sa Majesté, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada, et des chambres des législatures respectives des colonies ou provinces de Terreneuve, de l'Ile du Prince Edouard et de la Colombie Britannique, d'admettre ces colonies ou provinces, ou aucune d'elles dans l'union,— et, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du parlement du Canada, d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément au présent; les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

Cet acte est devenu la Constitution du Canada. Il a créé une union fédérale de provinces et il a soigneusement défini les domaines respectifs du Parlement canadien et des législatures provinciales en matière de compétence législative et de droits de propriété.

Le statut des provinces aux termes de la Constitution a été fixé par le Conseil privé dans deux affaires importantes qui lui ont été soumises après l'adoption de l'*A.A.N.B.*

Dans l'affaire *Hodge v. The Queen*[28], on a prétendu qu'une législature provinciale ne pouvait déléguer ses pouvoirs législatifs aux commissaires au permis parce qu'elle était elle-même un simple délégué du Parlement impérial. Le Comité judiciaire du Conseil privé a rejeté cet argument dans les termes suivants à la p. 132:

[28] (1883), 9 App. Cas. 117.

It appears to their Lordships, however, that the objection thus raised by the appellants is founded on an entire misconception of the true character and position of the provincial legislatures. They are in no sense delegates of or acting under any mandate from the Imperial Parliament. When the British North America Act enacted that there should be a legislature for Ontario, and that its legislative assembly should have exclusive authority to make laws for the Province and for provincial purposes in relation to the matters enumerated in sect. 92, it conferred powers not in any sense to be exercised by delegation from or as agents of the Imperial Parliament, but authority as plenary and as ample within the limits prescribed by sect. 92 as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow. Within these limits of subjects and area the local legislature is supreme, and has the same authority as the Imperial Parliament, or the Parliament of the Dominion, would have had under like circumstances to confide to a municipal institution or body of its own creation authority to make by-laws or resolutions as to subjects specified in the enactment, and with the object of carrying the enactment into operation and effect.

In *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*[29], it was argued that the province enjoyed no part of the Crown prerogative, and accordingly the Province of New Brunswick could not claim priority in respect of the Bank's assets for a debt owed to the province. The argument also involved the proposition that the federal government did not share this constitutional incompetence. At p. 438, counsel contended:

The prerogative rights of the Crown cannot be invoked and exercised by the provincial government, as distinguished from the Dominion Government. There is no section in the British North America Act of 1867 which gives this Crown right to the province. Accordingly, if the province possesses that right it must be on the general principle that the Lieutenant-Governor is entitled to exercise the prerogative of the Crown. But the effect of the Act of 1867 is that the Dominion Government represents the four provinces existing at the time of the Union and other provinces which were thereafter to be constituted; and, consequently, the direct connec-

[29] [1892] A.C. 437.

[TRADUCTION] Toutefois, il semble évident à leurs Seigneuries que l'objection ainsi soulevée par les appelants repose sur une conception tout à fait erronée du caractère et de la situation réels des législatures provinciales. Celles-ci ne sont en aucune façon les délégués du Parlement impérial; elles n'agissent pas non plus en vertu d'un mandat reçu de ce dernier. En décrétant que l'Ontario avait droit à une législature et qu'il appartenait en exclusivité à son Assemblée législative d'adopter des lois pour la province et pour des fins provinciales relativement aux catégories de sujets énumérés à l'art. 92, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui conféra, non pas des pouvoirs qu'elle était censée exercer par délégation ou en qualité de représentant du Parlement impérial, mais une autorité aussi complète et aussi vaste, dans les limites prescrites par l'art. 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer. Dans les limites des sujets précités et à l'intérieur de ce cadre, la législature locale est souveraine et possède le même pouvoir que le Parlement impérial ou le Parlement du Dominion aurait, dans des circonstances analogues, de déléguer à une institution municipale ou à un organisme de sa création le pouvoir d'adopter des règlements ou résolutions quant aux sujets mentionnés dans la loi, en vue de la mise en vigueur et de l'application de ladite mesure.

Dans l'affaire *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*[29], on a fait valoir que la province ne jouissait d'aucun élément de la prérogative de la Couronne et que par conséquent la province du Nouveau-Brunswick ne pouvait réclamer de préférence à l'égard des biens de la banque pour une dette due à la province. On plaidait aussi que le gouvernement fédéral ne partageait pas cette incompétence constitutionnelle. A la p. 438, l'avocat a prétendu:

[TRADUCTION] A la différence du gouvernement du Dominion, le gouvernement provincial ne peut invoquer et exercer les prérogatives de la Couronne. Aucun article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ne confère ce droit de la Couronne à la province. Par conséquent, si la province possède ce droit, elle doit l'appuyer sur le principe général que le lieutenant-gouverneur a le droit d'exercer la prérogative de la Couronne. Mais l'effet de l'Acte de 1867 est que le gouvernement du Dominion représente les quatre provinces qui existaient au moment de l'Union et les autres provinces qui ont été constituées par la suite; par conséquent, le

[29] [1892] A.C. 437.

tion between the Crown and the provinces has ceased. The Governor-General of Canada is the real representative of the Crown as the Dominion is at present constituted; and the Lieutenant-Governor of each province is not. Certain portions of prerogative are given to the Lieutenant-Governors, and that is inconsistent with their representing the Crown entirely. Otherwise, if the Dominion and the provinces both possess full prerogative rights you might have the Crown as representing the one contending with the Crown as representing the other.

Lord Watson spoke for the Judicial Committee and, at p. 441, had this to say:

... they maintained that the effect of the statute has been to sever all connection between the Crown and the provinces; to make the government of the Dominion the only government of Her Majesty in North America; and to reduce the provinces to the rank of independent municipal institutions. For these propositions, which contain the sum and substance of the arguments addressed to them in support of this appeal, their Lordships have been unable to find either principle or authority.

Their Lordships do not think it necessary to examine, in minute detail, the provisions of the Act of 1867, which nowhere profess to curtail in any respect the rights and privileges of the Crown, or to disturb the relations then subsisting between the Sovereign and the provinces. The object of the Act was neither to weld the provinces into one, nor to subordinate provincial governments to a central authority, but to create a federal government in which they should all be represented, entrusted with the exclusive administration of affairs in which they had a common interest, each province retaining its independence and autonomy. That object was accomplished by distributing, between the Dominion and the provinces, all powers executive and legislative, and all public property and revenues which had previously belonged to the provinces; so that the Dominion Government should be vested with such of these powers, property, and revenues as were necessary for the due performance of its constitutional functions, and that the remainder should be retained by the provinces for the purposes of provincial government. But, in so far as regards those matters which, by sect. 92, are specially reserved for provincial legislation, the legislation of each province continues to be free from the control of the Dominion, and as supreme as it was before the passing of the Act.

After quoting from the *Hodge* case included in the passage cited above, he continued:

lien direct entre la Couronne et les provinces a cessé. Le gouverneur général du Canada est le véritable représentant de la Couronne vu la constitution actuelle du Dominion; et le lieutenant-gouverneur de chaque province ne l'est pas. Les lieutenants-gouverneurs ont reçu certains éléments de la prérogative ce qui est incompatible avec leur capacité de représenter entièrement la Couronne. Autrement, si le Dominion et les provinces possèdent tous deux les droits de prérogative au complet, on pourrait avoir la situation où la Couronne représentant l'un s'oppose à la Couronne représentant l'autre.

Lord Watson a exprimé l'avis du Comité judiciaire et voici ce qu'il dit à la p. 441:

[TRADUCTION] Ils ont soutenu que l'Acte a eu pour effet de trancher tout lien unissant les provinces à la Couronne; de faire du gouvernement du Dominion l'unique gouvernement de Sa Majesté en Amérique du Nord; et de reléguer les provinces au rang d'institutions municipales indépendantes. Leurs Seigneuries n'ont pu découvrir ni principe ni précédent applicables à ces propositions, qui contiennent la somme et le fond des arguments invoqués à l'appui de cet appel.

Leurs Seigneuries ne croient pas nécessaire de scruter à fond les dispositions de l'Acte de 1867, lesquelles ne visent nulle part à restreindre de quelque façon les droits et privilèges de la Couronne, ni à modifier les relations qui existaient alors entre la souveraine et les provinces. Le but de l'Acte n'était pas de fusionner les provinces en une seule ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée de façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie. Ce but fut atteint par la répartition, entre le Dominion et les provinces, de tous les pouvoirs exécutifs et législatifs, ainsi que de tous les biens et revenus publics qui avaient jusque-là appartenu aux provinces, de telle façon que le gouvernement du Dominion recevait les pouvoirs, biens et revenus nécessaires à l'exercice complet de ses attributions constitutionnelles, et les provinces conservaient le reste pour les besoins de l'administration provinciale. Toutefois, pour ce qui est des matières que l'art. 92 réserve spécialement à la législation provinciale, la province continue d'échapper au contrôle fédéral et sa souveraineté est la même qu'avant l'adoption de l'Acte.

Après avoir cité un passage de l'affaire *Hodge*, compris dans l'extrait précité, il continue:

It is clear, therefore, that the provincial legislature of New Brunswick does not occupy the subordinate position which was ascribed to it in the argument of the appellants. It derives no authority from the Government of Canada, and its status is in no way analogous to that of a municipal institution, which is an authority constituted for purposes of local administration. It possesses powers, not of administration merely, but of legislation, in the strictest sense of that word; and, within the limits assigned by sect. 92 of the Act of 1867, these powers are exclusive and supreme. It would require very express language, such as is not to be found in the Act of 1867, to warrant the inference that the Imperial Legislature meant to vest in the provinces of Canada the right of exercising supreme legislative powers in which the British Sovereign was to have no share.

It was later established that the federal distribution of powers embraces not only legislative but also executive powers: *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*[30], at p. 580, per Lord Haldane. At p. 581 he said, referring to the *Maritime Bank (supra)* case:

It was there laid down that "the act of the Governor-General and his Council in making the appointments is, within the meaning of the statute, the act of the Crown; and a Lieutenant-Governor, when appointed, is as much the representative of Her Majesty for all purposes of provincial government as the Governor-General himself is for all purposes of Dominion government."

The assignment of powers by the Act to the Parliament of Canada and to the provincial legislatures covered the whole area of self government. This was recognized by the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*[31] at p. 581:

In 1867 the desire of Canada for a definite Constitution embracing the entire Dominion was embodied in the British North America Act. Now, there can be no doubt that under this organic instrument the powers distributed between the Dominion on the one hand and the provinces on the other hand cover the whole area of self-government within the whole area of Canada. It would be subversive of the entire scheme and policy of the Act to assume that any point of internal self-government was withheld from Canada.

[30] [1916] 1 A.C. 566.
[31] [1912] A.C. 571.

[TRADUCTION] Par conséquent, il est clair que la législature provinciale du Nouveau-Brunswick n'est pas un organisme subordonné comme l'ont prétendu les appelants. Elle ne tire aucunement son autorité du gouvernement du Canada et son statut ne ressemble en rien à celui d'une institution municipale, qui est un organisme constitué à des fins d'administration locale. Elle possède des pouvoirs qui ne sont pas simplement des pouvoirs administratifs mais bien des pouvoirs législatifs, au sens strict du terme, et, dans les limites fixées par l'art. 92 de l'Acte de 1867, ces pouvoirs sont exclusifs et souverains. Il faudrait des termes très précis, qu'on ne trouve pas dans l'Acte de 1867, pour appuyer le raisonnement que le Parlement impérial a voulu donner aux provinces canadiennes le droit d'exercer des pouvoirs législatifs souverains auxquels le souverain britannique ne participerait aucunement.

On a établi ultérieurement que la répartition fédérale des pouvoirs comprend non seulement les pouvoirs législatifs mais aussi les pouvoirs exécutifs: *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*[30] à la p. 580, lord Haldane. A la p. 581, il dit à propos de l'affaire *Maritime Bank*, (précitée):

[TRADUCTION] On y a déclaré que «l'acte du gouverneur général et de son conseil en faisant cette nomination est, au sens de la loi, l'acte de la Couronne; un lieutenant-gouverneur, lorsqu'il est nommé, représente tout aussi bien Sa Majesté à toutes fins provinciales que le gouverneur général la représente à toutes fins fédérales.»

La répartition des pouvoirs par l'Acte entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales couvre l'ensemble de la souveraineté. C'est ce qu'a reconnu le Conseil privé dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*[31] à la p. 581:

[TRADUCTION] En 1867, le désir du Canada d'avoir une constitution précise englobant l'ensemble du Dominion a été consacré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il ne peut faire maintenant aucun doute qu'en vertu de ce document organique, les pouvoirs répartis entre le Dominion d'une part et les provinces d'autre part couvrent l'ensemble de la souveraineté dans le gouvernement de tout le territoire du Canada. Il serait contraire à l'ensemble du plan et de l'économie de l'Acte de prétendre que le Canada n'a pas reçu le droit intégral de se gouverner lui-même sur son territoire.

[30] [1916] 1 A.C. 566.
[31] [1912] A.C. 571.

In *Murphy v. Canadian Pacific Railway Co.*[32], at p. 643 Rand J. stated:

It has become a truism that the totality of effective legislative power is conferred by the Act of 1867, subject always to the express or necessarily implied limitations of the Act itself . . . .

The foregoing review shows that the enactment of the *B.N.A. Act* created a federal constitution of Canada which confided the whole area of self-government within Canada to the Parliament of Canada and the provincial legislatures each being supreme within its own defined sphere and area. It can fairly be said, therefore, that the dominant principle of Canadian constitutional law is federalism. The implications of that principle are clear. Each level of government should not be permitted to encroach on the other, either directly or indirectly. The political compromise achieved as a result of the Quebec and London Conferences preceding the passage of the *B.N.A. Act* would be dissolved unless there were substantive and effective limits on unconstitutional action.

The *B.N.A. Act* did not make any specific provision as to the means of determining the constitutionality of any federal or provincial legislation. That task has been assumed and performed by the courts, with supreme authority initially resting with the Judicial Committee of the Privy Council and, since 1949, with this Court.

In performing this function, the courts, in addition to dealing with cases involving alleged excesses of legislative jurisdiction, have had occasion to develop legal principles based on the necessity of preserving the integrity of the federal structure. We will be dealing with these later in this judgment. We will, however, at this point cite one instance of the performance of this task in the following case by the Privy Council.

In *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*[33], (the *Labour Conventions* case) the issue was as to the constitutional validity of three federal statutes enacted in 1935 dealing with labour matters, such as weekly rest in indus-

[32] [1958] S.C.R. 626.
[33] [1937] A.C. 326.

L'arrêt *Murphy c. Canadien Pacifique*[32], à la p. 643, le juge Rand déclare:

[TRADUCTION] On s'accorde à reconnaître que l'Acte de 1867 confère la totalité du pouvoir législatif, sous réserve des restrictions expresses ou tacites apportées par l'Acte lui-même; . . .

Cette analyse indique que l'adoption de l'*A.A.N.B.* crée une constitution fédérale pour le Canada qui confie l'ensemble de la souveraineté canadienne au Parlement du Canada et aux législatures provinciales, chacun étant souverain dans sa propre sphère ainsi définie. On peut donc dire à bon droit que le principe dominant du droit constitutionnel canadien est le fédéralisme. Les implications de ce principe sont claires. On ne devrait permettre à aucun ordre de gouvernement d'empiéter sur l'autre, que ce soit directement ou indirectement. Le compromis politique atteint par suite des conférences de Québec et de Londres avant l'adoption de l'*A.A.N.B.* disparaîtrait à moins qu'il y ait des limites efficaces et formelles à une action inconstitutionnelle.

L'*A.A.N.B.* ne précise pas les moyens de déterminer la constitutionnalité de lois fédérales ou provinciales. Les tribunaux ont assumé et exécuté cette tâche et l'autorité suprême, conférée à l'origine au Comité judiciaire du Conseil privé, l'est depuis 1949 à cette Cour.

Dans l'exécution de cette fonction et en plus de connaître des cas d'allégations d'excès de pouvoir législatif, les tribunaux ont eu la possibilité d'élaborer des principes juridiques fondés sur la nécessité de préserver l'intégrité de la structure fédérale. Nous en traiterons plus loin dans ces motifs. Toutefois, nous allons nous référer à ce stade à un cas où le Conseil privé s'est acquitté de cette fonction.

Dans l'arrêt *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*[33], (l'affaire des *Conventions de travail*), le litige portait sur la constitutionnalité de trois lois fédérales adoptées en 1935 relatives à des questions de droit du

[32] [1958] R.C.S. 626.
[33] [1937] A.C. 326.

trial undertakings, hours of work and minimum wages. In substance, they gave effect to draft conventions adopted by the International Labour Organization of the League of Nations in accordance with the Labour Pact of the Treaty of Versailles, 1919, ratified by Canada. For the Attorney General of Canada it was argued that the legislation was valid because it was for the purpose of performing Canadian treaty obligations. For the province it was contended that the statutes related to property and civil rights in the province.

The argument made on behalf of the Attorney General of Canada, as reported at p. 330, was very similar to the submissions made for the Attorney General of Canada in this case:

By the transference of the treaty-making power to the Dominion executive, and correlative power to legislate to carry out the obligations, nothing is taken from the Provinces.

(Lord Atkin. The Dominion has not got unlimited powers of legislation.)

The residuary clause of s. 91 of the British North America Act is capable of the construction, which is not inconsistent with decided cases, that where Canada has properly incurred an international obligation with respect to any matter whatsoever, that within whatever classes in ss. 91 and 92 it may be described as coming under other circumstances, once the matter has assumed the aspect of an international bargain it is no longer to be treated as belonging to any one of the enumerated classes.

(Lord Atkin. That is a very far-reaching doctrine: it means that Canada could make an agreement with any State which would seriously affect Provincial rights.)

It is a power which cannot be exercised by Canada alone; some other country must be found which is willing to enter into a bargain. This matter must not be looked at as though Canada is going to look about the world to find some one with whom to make an agreement for the purpose of robbing the Provinces of their constitutional rights. But, logically, it must be admitted that whatever Canada and such other country agree to do can be effected by Canada.

This argument was rejected not only on the basis that there was no support for it in the

travail, tels le repos hebdomadaire dans les établissements industriels, les heures de travail et les salaires minima. En somme, elles donnaient effet au projet de conventions adopté par l'Organisation internationale du travail de la Société des Nations en vertu de la partie du Traité de Versailles de 1919 qui concerne le travail et que le Canada avait ratifiée. On y a fait valoir au nom du procureur général du Canada que les lois étaient valides parce qu'elles avaient pour but de mettre en œuvre des obligations contractées par le Canada aux termes du traité. Au nom de la province, on a prétendu que les lois se rapportaient à la propriété et aux droits civils dans la province.

L'argument présenté au nom du procureur général du Canada, publié à la p. 330, est très semblable aux prétentions de ce dernier en l'espèce:

[TRADUCTION] Le transfert du pouvoir de conclure des traités à l'exécutif du Dominion et le pouvoir corrélatif de légiférer pour donner effet aux obligations n'enlèvent rien aux provinces.

(Lord Atkin. Le Dominion n'a pas des pouvoirs législatifs illimités.)

La clause résiduaire de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique peut être interprétée d'une façon qui n'est pas incompatible avec la jurisprudence, savoir lorsque le Canada a dûment contracté une obligation internationale relative à un sujet donné qui peut relever de n'importe quelles catégories des articles 91 et 92, on peut alors dire qu'il relève d'autres circonstances; une fois qu'il a pris l'aspect d'une entente internationale, on ne peut plus le traiter comme appartenant à l'une des catégories énumérées.

(Lord Atkin. C'est une doctrine qui va très loin: elle signifie que le Canada pourrait conclure une entente avec un Etat qui porterait sérieusement atteinte aux droits provinciaux.)

C'est un pouvoir que le Canada ne peut exercer seul; il doit y avoir d'autres pays qui veulent conclure une entente. On ne doit pas considérer la question comme si le Canada allait chercher dans le monde quelqu'un avec qui conclure un accord pour voler aux provinces leurs droits constitutionnels. Mais, logiquement, on doit admettre que quoi que le Canada et un autre pays conviennent, le Canada peut le faire.

Cet argument fut rejeté non seulement parce qu'on ne lui trouve aucun appui dans la Constitu-

Constitution itself, but also because of its incompatibility with the federal structure of government in Canada. At pp. 351-53, Lord Atkin said:

For the purposes of ss. 91 and 92, i.e., the distribution of legislative powers between the Dominion and the Provinces, there is no such thing as treaty legislation as such. The distribution is based on classes of subjects; and as a treaty deals with a particular class of subjects so will the legislative power of performing it be ascertained. No one can doubt that this distribution is one of the most essential conditions, probably the most essential condition, in the inter-provincial compact to which the British North America Act gives effect. If the position of Lower Canada, now Quebec, alone were considered, the existence of her separate jurisprudence as to both property and civil rights might be said to depend upon loyal adherence to her constitutional right to the exclusive competence of her own Legislature in these matters. Nor is it of less importance for the other Provinces, though their law may be based on English jurisprudence, to preserve their own right to legislate for themselves in respect of local conditions which may vary by as great a distance as separates the Atlantic from the Pacific. It would be remarkable that while the Dominion could not initiate legislation, however desirable, which affected civil rights in the Provinces, yet its Government not responsible to the Provinces nor controlled by Provincial Parliaments need only agree with a foreign country to enact such legislation, and its Parliament would be forthwith clothed with authority to affect Provincial rights to the full extent of such agreement. Such a result would appear to undermine the constitutional safeguards of Provincial constitutional autonomy.

It follows from what has been said that no further legislative competence is obtained by the Dominion from its accession to international status, and the consequent increase in the scope of its executive functions. It is true, as pointed out in the judgment of the Chief Justice, that as the executive is now clothed with the powers of making treaties so the Parliament of Canada, to which the executive is responsible, has imposed upon it responsibilities in connection with such treaties, for if it were to disapprove of them they would either not be made or the Ministers would meet their constitutional fate. But this is true of all executive functions in their relation to Parliament. There is no existing constitutional ground for stretching the competence of the Dominion Parliament so that it becomes enlarged to keep pace with enlarged functions of the Dominion executive. If the new functions affect the classes of subjects enumerated in s. 92 legislation to support the new functions is in the competence of the Provincial Legislatures only. If they

tion elle-même, mais aussi parce qu'il est incompatible avec la structure fédérale du gouvernement du Canada. Aux pp. 351 à 353, lord Atkin dit:

[TRADUCTION] Aux fins des art. 91 et 92, c'est-à-dire de la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, la législation en matière de traités n'existe pas comme telle. La répartition est fondée sur des catégories de sujets: la catégorie particulière de sujets faisant l'objet d'un traité déterminera l'autorité législative chargée de l'appliquer. Personne ne saurait douter que cette répartition soit une des conditions les plus essentielles, peut-être la plus essentielle entre toutes, du pacte interprovincial consacré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Si l'on considère seulement la situation du Bas-Canada, le Québec d'aujourd'hui, on peut dire que l'existence de son système juridique distinct touchant la propriété et les droits civils tient au respect rigoureux de son droit constitutionnel d'exercer une compétence exclusive en pareilles matières. Il importe autant aux autres provinces, séparées par des différences aussi considérables que la distance de l'Atlantique au Pacifique, et bien que leur droit repose sur le droit anglais, de conserver leur autonomie législative. Il serait extraordinaire que le Dominion, privé d'initiative, même recommandable, quant aux droits civils dans les provinces, pût, sans responsabilité envers lesdites provinces et sans que leurs parlements puissent le contrôler, légiférer du simple fait d'un accord avec un pays étranger; son Parlement disposerait alors de l'autorité requise pour porter atteinte aux droits provinciaux, dans la pleine mesure de cet accord. On tendrait ainsi à saper les sauvegardes constitutionnelles de l'autonomie provinciale.

De ce qui précède, il faut conclure que son nouveau statut international, et les attributions exécutives plus étendues qui en découlent, ne confèrent pas au Dominion une plus vaste compétence législative. Il est vrai, comme l'a noté le juge en chef dans ses motifs, que l'Exécutif est maintenant revêtu du pouvoir de conclure des traités; d'autre part, le Parlement du Canada, envers lequel il est responsable, le rend comptable de ces traités. Si le Parlement n'en veut pas, ils ne pourraient être faits ou alors les ministres subiraient le sort prévu par la Constitution. Mais cela est vrai de toutes les attributions de l'Exécutif par rapport au Parlement. Rien dans la Constitution actuelle ne permet d'étendre la compétence du Parlement du Dominion jusqu'au point où elle irait de pair avec l'extension des attributions de l'Exécutif du Dominion. Si les nouvelles attributions portent sur les catégories de sujets énumérés à l'art. 92, la législation les appuyant relève uniquement des législatures provinciales. Dans le cas contraire, la compétence de la législa-

do not, the competence of the Dominion Legislature is declared by s. 91 and existed ab origine. In other words, the Dominion cannot, merely by making promises to foreign countries, clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which gave it birth.

There are several features of the *Labour Conventions* case which require emphasis. The federal government was in that case asserting the right to enact legislation which was within provincial authority in order to carry out the treaty obligations which it had assumed. No question was raised as to the validity of the federal government's authority to negotiate and ratify international treaties. What was held unconstitutional by the Privy Council was the use of that lawful procedure to legislate indirectly beyond the powers invested in the federal Parliament by s. 91 of the *B.N.A. Act*.

In these appeals this Court is equally concerned with the exercise of a valid power, namely, the power of the federal Houses of Parliament to pass resolutions requesting amendments to the *B.N.A. Act*. That power has historic foundation, but we note that it has never before been exercised for the purpose of curtailing provincial legislative authority without provincial consent. In the context of the *Labour Conventions* case, the issue in these appeals is whether the established incompetence of the federal government to encroach on provincial powers can be avoided through the use of the resolution procedure to effect a constitutional amendment passed at the behest of the federal government by the Parliament of the United Kingdom.

The only provisions of the *B.N.A. Act* dealing with amendments to the Constitution are as follows. Head 1 of s. 92 empowered a provincial legislature to make laws in relation to:

1. The Amendment from Time to Time, notwithstanding anything in this Act, of the Constitution of the Province, except as regards the Office of Lieutenant Governor.

Section 146, already cited, made provision for the admission of other colonies and territories into the Union.

ture du Dominion est définie à l'art. 91 et elle existait au départ. En d'autres termes, le Dominion ne peut par de simples promesses à des pays étrangers se revêtir d'une autorité législative incompatible avec la Constitution à laquelle il doit son existence.

Plusieurs aspects de l'affaire des *Conventions de travail* méritent d'être soulignés. Le gouvernement fédéral y affirmait le droit d'adopter des lois qui relèvent de l'autorité provinciale afin de donner effet aux obligations qu'il avait contractées aux termes d'un traité. Personne n'a mis en cause la validité de l'autorité du gouvernement fédéral de négocier et ratifier des traités internationaux. Ce que le Conseil privé a jugé inconstitutionnel est l'utilisation de cette procédure légale pour légiférer indirectement en excédant les pouvoirs conférés au Parlement fédéral par l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*

En l'espèce, cette Cour doit également examiner l'exercice d'un pouvoir valide, savoir, le pouvoir des chambres du Parlement fédéral d'adopter des résolutions demandant des modifications de l'*A.A.N.B.* Ce pouvoir a des fondements historiques, mais il faut souligner qu'on ne l'a jamais utilisé avant pour amoindrir l'autorité législative des provinces sans leur consentement. Dans l'optique de l'affaire des *Conventions de travail*, le point en litige ici est le suivant: le gouvernement fédéral peut-il compenser son incompétence notoire d'empiéter sur les pouvoirs provinciaux en procédant par résolution pour obtenir une modification constitutionnelle qui serait adoptée sur ses instances par le Parlement du Royaume-Uni?

Les seules dispositions de l'*A.A.N.B.* relatives aux modifications de la Constitution sont les suivantes. Le paragraphe 1 de l'art. 92 confère aux législatures provinciales le pouvoir de légiférer relativement à:

1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur;

L'article 146, déjà cité, prévoit l'admission d'autres colonies et territoires dans l'union.

By an amendment made in 1949 to s. 91 of the *B.N.A. Act*, a limited power of amendment was given to the federal Parliament. Head 1 of s. 91 enabled it to legislate in relation to:

1. The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least once each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House: Provided, however, that a House of Commons may in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House.

This provision specifically excepted from its operation, *inter alia*, matters coming within the classes of subjects assigned exclusively to the provinces. The scope of s. 91(1) was considered by this Court in *Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House*[34] (herein the *Senate Reference*). In that case, this Court unanimously held that the federal government could not, acting under s. 91(1), abolish the Senate. The term "Constitution of Canada" found in s. 91(1) was held in its context to refer only to the federal juristic unit. It is significant that when, as recently as 1949, the Houses of Parliament sought and obtained a provision permitting the federal Parliament to amend the Constitution by legislation, specific provision was made to ensure that this power was not capable of implying any right to interfere with those powers assigned to the provinces by the *B.N.A. Act*.

Because the Canadian Constitution was created by the *B.N.A. Act* in the form of an Imperial statute, it followed that in the absence of a provision for amendment within it, its amendment could

[34] [1980] 1 S.C.R. 54.

Par une modification de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* adoptée en 1949, le Parlement fédéral a reçu un pouvoir limité de modification. Le paragraphe 1 de l'art. 91 lui permet de légiférer relativement à:

1. La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le parlement du Canada peut prolonger la durée d'une chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite chambre.

Cette disposition exclut spécifiquement de sa portée, notamment, les matières qui relèvent des catégories de sujets attribués exclusivement aux provinces. Cette Cour a examiné la portée de l'art. 91(1) dans le *Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*[34] (ci-après appelé le *Renvoi sur le Sénat*). Cette Cour y a décidé à l'unanimité que le gouvernement fédéral ne pouvait pas abolir le Sénat en invoquant l'art. 91(1). Elle a conclu que l'expression «constitution du Canada» au par. 91(1) dans son contexte se rapporte seulement à l'entité juridique fédérale. Il est significatif que lorsqu'aussi récemment qu'en 1949, les chambres du Parlement ont demandé et obtenu un article permettant au Parlement fédéral de modifier la Constitution par voie législative, la formulation de l'article en cause assure que ce pouvoir ne permettra pas de conclure implicitement aux droits de toucher aux pouvoirs attribués aux provinces par l'*A.A.N.B.*

Etant donné que la constitution canadienne a été créée par l'*A.A.N.B.* sous forme de loi impériale, il s'ensuit qu'en l'absence de disposition modificatrice, seule l'adoption d'une loi impériale pourrait

[34] [1980] 1 R.C.S. 54.

only be effected by the enactment of an Imperial statute. Over the years many amendments have occurred in this way. The practice has developed, since 1895, to have the formal approach to the Imperial Parliament made by means of a joint address of both Houses of Parliament. This form of procedure had been followed earlier in respect of amendments to the *Act of Union, 1840*. It is also the procedure spelled out in s. 146 of the *B.N.A. Act* as the means of approach to the Queen, acting on the advice of her Privy Council for the admission of existing colonies, or territories, into the Union.

The record of constitutional amendments passed since 1867 by the Imperial Parliament is contained in the Favreau White Paper of 1965, issued by the federal government, and approved by the provincial governments. It was cited by this Court in the *Senate Reference*. Many of these amendments concerned mere formalities, such as the postponement of redistribution of seats in the House of Commons in 1916 and 1943 to await the cessation of hostilities. Those amendments which were important in relation to the proper procedure for amendment were discussed in that Paper, and we think they bear repetition in full:

(1) *The British North America Act of 1871*—
(Establishment of new provinces and administration of territories)

Because this was the first attempt by Canada to have the Constitution amended, there were no precedents for the government of the day to follow. It requested the amendment from the British Parliament without reference to the Parliament of Canada, and the latter took strong exception. The opposition in Parliament condemned the government for its failure to secure prior approval of Canada's legislative authority. The government agreed that such matters should be referred to Parliament, and the House of Commons unanimously adopted a resolution stating that " ... no changes in the provisions of the British North America Act (would) be sought by the Executive Government without the previous assent of the Parliament of this Dominion". A few days later, the government brought down a joint Address, which was concurred in by both Houses of Parliament, and which formed the basis upon which the amendment was finally passed by the British Parliament.

la modifier. Au cours des années, elle a subi de nombreuses modifications de cette façon. Depuis 1895, on a vu se développer la pratique de la requête officielle au Parlement impérial au moyen d'une adresse conjointe des deux chambres du Parlement. Cette forme de procédure avait été suivie plus tôt à l'égard des modifications de l'*Acte d'Union, 1840*. C'est aussi la procédure énoncée à l'art. 146 de l'*A.A.N.B.* pour s'adresser à la Reine, agissant de l'avis de son Conseil privé, pour admettre des colonies existantes ou des territoires dans l'union.

La liste des modifications constitutionnelles adoptée depuis 1867 par le Parlement impérial se trouve dans le Livre blanc de M. Favreau de 1965, publié par le gouvernement fédéral et approuvé par les gouvernements provinciaux. Cette Cour l'a citée dans le *Renvoi sur le Sénat*. Beaucoup de ces modifications visaient seulement la procédure, tel le report du rajustement de la représentation à la Chambre des communes en 1916 et 1943 en attendant la fin des hostilités. Les modifications qui sont importantes relativement à la procédure de modification appropriée ont été discutées dans ce Livre et elles méritent à notre avis d'être à nouveau citées au complet:

(1) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871*—
(Établissement de nouvelles provinces et administration de territoires)

Comme c'était la première fois que le Canada cherchait à faire modifier sa Constitution, le gouvernement de l'époque n'avait aucun précédent pour le guider. Il présenta donc une demande de modification au Parlement du Royaume-Uni sans consulter le Parlement du Canada, lequel protesta énergiquement. L'opposition reprocha au gouvernement de n'avoir pas obtenu le consentement préalable de l'autorité législative canadienne. Le gouvernement convint que les projets de modification devraient être soumis au Parlement et la Chambre des Communes adopta à l'unanimité une résolution portant que « ... le gouvernement doit obtenir l'assentiment préalable du Parlement du Dominion avant de demander que des changements soient apportés aux dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique». Quelques jours plus tard, le gouvernement présenta une adresse conjointe qui fut adoptée par les deux chambres du Parlement et qui servit de base à la promulgation ultérieure de la modification par le Parlement britannique.

(2) *The Parliament of Canada Act, 1875*—

(Privileges, immunities and powers of the House of Parliament)

Notwithstanding the principle it had pressed for, and had had unanimously adopted by Parliament four years earlier when it was in opposition, the Canadian government of the day requested this amendment without "previous assent" or formal Address by Parliament. Objections again were raised in the House of Commons and a resolution similar to that of 1871 was introduced. After debate, the government conceded the propriety of the principle it had originally espoused: of referring proposed constitutional amendments to Parliament. The new resolution was withdrawn when the government agreed that a joint Address by both Houses of Parliament was the only appropriate way of securing amendments to the Constitution.

(3) *The British North America Act of 1886*—

(Representation of territories in Parliament)

The Canadian government submitted its request for this amendment to Westminster on the basis of a formal Address by both Houses of Parliament. With one exception, this principle has been followed by every Canadian government since that time. The exception was the enactment in 1895 by the United Kingdom Parliament of the Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, which was allowed without protest by the Canadian Parliament because of particular circumstances.

(4) *The British North America Act of 1907*—

(Subsidies to provinces)

This was the first occasion on which the federal government consulted with the provinces before seeking a constitutional amendment. In this case, all nine of the provinces in existence were directly concerned with the amendment. All were consulted and eight of the nine provincial governments agreed to the federal proposal. One province opposed the proposal, both in Canada and in Great Britain. The British government made minor changes in the text of the draft bill, and the amendment was enacted.

(5) *The British North America Act of 1915*—

(Redefinition of divisions of the Senate)

This amendment was passed without consultation with the provinces and without provincial government

(2) *Acte du Parlement du Canada de 1875*—

(Privilèges, immunités et pouvoirs des Chambres du Parlement)

Le gouvernement d'alors, malgré le principe qu'il avait mis de l'avant et qu'il avait fait adopter à l'unanimité par le Parlement du Canada quatre années auparavant lorsqu'il était dans l'opposition, demanda cette modification sans «l'assentiment préalable» ou la présentation d'une adresse officielle du Parlement canadien. De nouvelles protestations se firent entendre et une résolution analogue à celle de 1871 fut soumise à la Chambre des Communes. Après un débat, le gouvernement reconnut la justesse du principe dont il s'était antérieurement fait le protagoniste, à l'effet que tous les projets de modification de la Constitution doivent être soumis au Parlement. La nouvelle résolution fut retirée lorsque le gouvernement concéda que la présentation d'une adresse conjointe des deux chambres du Parlement était le seul moyen approprié d'obtenir des modifications de la Constitution.

(3) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1886*—

(Représentation des territoires au Parlement)

Le gouvernement du Canada fit parvenir au Parlement du Royaume-Uni sa demande de cette modification de la Constitution, au moyen d'une adresse officielle des deux chambres du Parlement. A une exception près, cette procédure a été depuis suivie par tous les gouvernements canadiens. L'exception fut l'adoption en 1895 par le Parlement du Royaume-Uni de l'Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant), laquelle, en raison des circonstances particulières, ne souleva pas de protestations.

(4) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1907*—

(Subventions aux provinces)

Pour la première fois, à cette occasion, le gouvernement fédéral consulta les provinces au sujet d'une modification de la Constitution. La modification intéressait directement les neuf provinces de l'époque. Elles furent, par conséquent, toutes consultées et huit des neuf gouvernements provinciaux acceptèrent la proposition fédérale. Une province manifesta son opposition, tant au Canada qu'en Grande-Bretagne. Le gouvernement britannique apporta des changements d'importance secondaire au texte du projet de loi et la modification fut adoptée.

(5) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1915*—

(Redéfinition des divisions sénatoriales)

Cette modification fut édictée sans consultation des provinces et sans intervention des gouvernements provin-

representations concerning its enactment. This amendment is important to Canadian constitutional development in that it was put forward in the form of a Canadian draft bill, embodied in the Address to the Crown and enacted without modification by the British Parliament.

(6) *The British North America Act of 1930*—
(Jurisdiction of Western provinces over their natural resources)

This was the first application for a constitutional amendment relating to a provincial field that did not directly concern all provinces. It was obtained by the federal government after consultation with only those provinces directly affected except in one province where a resolution was adopted by the legislature after the Premier had already expressed the consent of his government to the amendment.

(7) *The British North America Act of 1940*—
(Unemployment Insurance)

This was the first amendment to change the distribution of legislative powers between Parliament and the provinces, as provided in the 1867 Constitution. It transferred the authority to legislate on unemployment insurance from provincial to federal jurisdiction. Before seeking this amendment, the federal government obtained the consent of all provincial governments. In this, as in previous cases of provincial concurrence, there was no reference of the question by any government to its legislature.

(8) *The British North America Act of 1943*—
(Postponement of redistribution of seats in the House of Commons)

The federal government did not consult the provinces prior to seeking this amendment, and notwithstanding the protests of one provincial government, the Parliament of the United Kingdom granted it. The position of the federal government was that this amendment concerned only the Government of Canada, since it did not affect provincial governments or legislatures.

(9) *The British North America Act of 1946*—
(Readjustment of representation in the House of Commons)

The federal government sought this amendment on the same basis as that of 1943—that is, without provincial consultations—and for the same reasons.

ciaux. Son importance dans l'évolution constitutionnelle du Canada tient au fait qu'elle fut présentée sous la forme d'un projet de loi canadien qui fut incorporé dans l'adresse à la Couronne et adoptée sans modification par le Parlement britannique.

(6) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930*—
(Compétence des provinces de l'Ouest à l'égard de leurs ressources naturelles)

Cette modification de la Constitution fut la première à se rapporter à un domaine de compétence provinciale mais sans intéresser directement toutes les provinces. Elle fut obtenue par le gouvernement fédéral après consultation des seules provinces directement en cause.

(7) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940*—
(Assurance-chômage)

Cette modification fut la première à changer la répartition des pouvoirs législatifs, établie par la Constitution de 1867, entre le Parlement et les législatures des provinces. Elle transféra des provinces au Fédéral le pouvoir de légiférer en matière d'assurance-chômage. Le gouvernement fédéral obtint d'abord l'assentiment de tous les gouvernements provinciaux. Dans ce cas, comme dans les cas précédents où l'assentiment des provinces fut demandé, aucun des gouvernements provinciaux ne soumit la question à la Législature. Cependant, dans une des provinces la Législature adopta une résolution après que le premier ministre eût, au nom de son gouvernement, déjà donné son assentiment à la modification.

(8) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1943*—
(Ajournement du rajustement de la représentation à la Chambre des Communes)

Le gouvernement fédéral ne consulta pas les provinces avant de demander cette modification. Le Parlement du Royaume-Uni l'accorda malgré les protestations d'un des gouvernements provinciaux. Selon la thèse du gouvernement fédéral, la modification ne concernait que le gouvernement du Canada car elle ne touchait ni les gouvernements ni les législatures des provinces.

(9) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1946*—
(Rajustement de la représentation à la Chambre des Communes)

Le gouvernement fédéral procéda de la même façon que pour la modification de 1943—c'est-à-dire sans consulter les provinces—et pour les mêmes raisons.

(10) *The British North America Act of 1949*—

(Entry of Newfoundland into Confederation)

A resolution was moved in the House of Commons urging that this amendment not be proceeded with until after consultation with the provincial governments. What the resolution meant by "consultation" was not clear. However, the amendment was enacted without such consultation and without any of the provincial governments formally objecting to its enactment, though one or two provincial governments stated publicly that consultation should have taken place.

(11) *The British North America Act of 1949(2)*—

(Authority of Parliament to amend certain aspects of the Constitution of Canada)

This amendment was obtained without consultation or formal consent of provincial governments, the federal government maintaining the position taken in connection with the 1943 and 1946 amendments. At a federal-provincial constitutional conference the following year, however, the federal government indicated that, in the event of agreement on an overall procedure for amending the Constitution in Canada, it would be prepared to reconsider the broad provisions of this amendment.

(12) *The British North America Act of 1951*—

(Old Age Pensions)

This amendment was enacted after the federal government secured the agreement of all provinces. In the case of the provinces of Quebec, Saskatchewan and Manitoba, the matter was referred to the legislatures, which authorized the governments of those provinces to agree to the amendment. Other provincial governments gave concurrence on their own authority.

(13) *The British North America Act of 1960*—

(Tenure of office of certain Judges)

The federal government sougth [*sic*] this amendment only after obtaining the agreement of all provinces, since the amendment provided for the compulsory retirement at age 75 of judges of provincial courts. In this instance again Quebec placed the matter before its legislature before agreeing.

(10) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1949*—

(Entrée de Terre-Neuve dans la Confédération)

Une résolution fut présentée à la Chambre des Communes demandant que le gouvernement fédéral ne procède pas à cette modification sans consultation préalable des gouvernements provinciaux. La résolution n'indiquait pas ce qu'il fallait entendre par «consultation». Cependant, la modification fut promulguée sans que les gouvernements provinciaux soient consultés ou protestent officiellement, bien que l'un ou deux d'entre eux eussent déclaré publiquement que des consultations auraient dû avoir lieu.

(11) *Acte de l'Amérique du Nord britannique (nº 2) de 1949*—

(Pouvoir du Parlement de modifier la Constitution du Canada sous certains de ses aspects)

Cette modification fut obtenue sans consultation des gouvernements des provinces et sans leur assentiment, le gouvernement fédéral s'en tenant à la thèse qu'il avait adoptée lors des modifications de 1943 et 1946. Cependant, à une conférence fédérale-provinciale sur la Constitution tenue l'année suivante, le gouvernement fédéral déclara qu'advenant un accord sur une procédure générale de modification de la Constitution au Canada, il serait disposé à examiner à nouveau les dispositions essentielles de la modification de 1949.

(12) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951*—

(Pensions de vieillesse)

Cette modification fut adoptée après que le gouvernement fédéral eût obtenu l'assentiment de toutes les provinces. Les gouvernements des provinces de Québec, de la Saskatchewan et du Manitoba soumirent le projet de modification à leur Législature qui les autorisa à s'y rallier. Les autres gouvernements provinciaux l'approuvèrent de leur propre chef.

(13) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1960*—

(Durée des fonctions de certains juges)

Le gouvernement fédéral ne demanda cette modification qu'après avoir obtenu l'assentiment de toutes les provinces parce qu'elle prévoyait la retraite obligatoire à 75 ans des juges des tribunaux provinciaux. Le gouvernement du Québec soumit encore une fois la question à sa Législature avant de signifier son assentiment.

(14) *The British North America Act of 1964*—

(Supplementary benefits to Old Age Pensions)

This amendment was enacted after agreement of all provincial governments, with, in the case of Quebec, the concurrence of the Legislative Assembly. It involved a modification of section 94A created by the 1951 amendment on which prior agreement of all provinces had been obtained.

The Favreau White Paper goes on to say:

There have been five instances—in 1907, 1940, 1951, 1960 and 1964—of federal consultation with all provinces on matters of direct concern to all of them. There has been only one instance up to the present time in which an amendment was sought after consultation with only those provinces directly affected by it. This was the amendment of 1930, which transferred to the Western provinces natural resources that had been under the control of the federal government since their admission to Confederation. There have been ten instances (in 1871, 1875, 1886, 1895, 1915, 1916, 1943, 1946, 1949 and 1949(2)) of amendments to the Constitution without prior consultation with the provinces on matters that the federal government considered were of exclusive federal concern. In the last four of these, one or two provinces protested that federal-provincial consultations should have taken place prior to action by Parliament.

In no instance has an amendment to the *B.N.A. Act* been enacted which directly affected federal-provincial relationships in the sense of changing provincial legislative powers, in the absence of federal consultation with and the consent of all the provinces. Notably, this procedure continued to be followed in the four instances which occurred after the enactment of the *Statute of Westminster, 1931.*

This history of amendments reveals the operation of constitutional constraints. While the choice of the resolution procedure is itself a matter of internal parliamentary responsibility, the making of the addresses to the Sovereign falls into two areas. Resolutions concerning the federal juristic unit and federal powers were made without reference to any but the members of the federal Houses. Resolutions abridging provincial authority

(14) *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1964*—

(Pensions de vieillesse et prestations additionnelles)

Cette modification fut adoptée avec l'assentiment de tous les gouvernements provinciaux ainsi que, dans le cas du Québec, celui de l'Assemblée législative. Elle vise l'article 94A qui fut établi, avec l'assentiment de toutes les provinces, par la modification de 1951.

Le Livre blanc de M. Favreau poursuit:

En cinq occasions—en 1907, 1940, 1951, 1960 et 1964—le gouvernement fédéral a consulté toutes les provinces sur des projets de modification intéressant directement chacune d'elles. Il ne s'est présenté jusqu'ici qu'un seul cas où une modification a été demandée par le gouvernement fédéral après consultation des seules provinces directement impliquées. Il s'agit de la modification de 1930 qui transférait aux provinces de l'Ouest les ressources naturelles qui relevaient du gouvernement fédéral depuis leur entrée dans la Confédération. En dix occasions—en 1871, 1875, 1886, 1895, 1915, 1916, 1943, 1946, 1949 et 1949 (2)—des modifications ont été apportées à la Constitution, sans consultation préalable des provinces, à l'égard de questions que le gouvernement fédéral jugeait de sa compétence exclusive. Dans les quatre derniers cas ci-dessus, une ou deux provinces ont protesté, soutenant que des consultations fédérales-provinciales auraient dû avoir lieu avant que le Parlement ne soit appelé à se prononcer.

On ne relève aucun cas où une modification de l'*A.A.N.B.* qui intéresse directement les relations fédérales-provinciales, c'est-à-dire qui change les pouvoirs législatifs provinciaux, ait été adoptée sans consultation fédérale avec toutes les provinces et sans leur consentement. En particulier, c'est la procédure suivie dans les quatre cas postérieurs à l'adoption du *Statut de Westminster, 1931.*

Cet historique des modifications révèle l'existence de contraintes constitutionnelles. Bien que le choix de la procédure par la résolution soit en lui-même une question de responsabilité parlementaire interne, les adresses au Souverain relèvent de deux domaines. Les résolutions concernant l'entité juridique fédérale et les pouvoirs fédéraux ont été présentées sans s'en rapporter à d'autres qu'aux membres des chambres fédérales. Les résolutions

have never been passed without the concurrence of the provinces. In other words, the normal constitutional principles recognizing the inviolability of separate and exclusive legislative powers were carried into and considered an integral part of the operation of the resolution procedure.

The history of constitutional amendments also parallels the development of Canadian sovereignty. The *B.N.A. Act* did not have among its purposes the severance of Canada from the British Commonwealth. However, the vital role of Canadian consent as an expression of Canadian sovereignty is revealed in the fact that no constitutional amendment has been passed without that consent.

The *Statute of Westminster, 1931* was enacted following two Imperial Conferences held in 1926 and 1930, attended by representatives of the United Kingdom, Canada, Australia, New Zealand, South Africa, the Irish Free State and Newfoundland. At the earlier conference, the established constitutional position was stated in a form which has come to be called the "Balfour Declaration":

> They are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations.

The *Statute of Westminster, 1931* was enacted to give effect in the law of the United Kingdom to the established fact of sovereign status of the communities within the British Empire.

The following provisions of the Statute were referred to in argument before us:

> **2.** (1) The Colonial Laws Validity Act, 1865, shall not apply to any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion.
>
> (2) No law and no provision of any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion shall be void or inoperative on the ground that it is repugnant to the law of England, or to the provisions of any existing or future Act of Parliament of the

réduisant l'autorité provinciale n'ont jamais été adoptées sans l'accord des provinces. En d'autres mots, les principes constitutionnels normaux qui reconnaissent l'inviolabilité des pouvoirs législatifs distincts et exclusifs ont été intégrés au mécanisme de procédure par résolution.

L'historique des modifications constitutionnelles suit également l'évolution de la souveraineté canadienne. L'*A.A.N.B.* n'avait aucunement pour but de séparer le Canada du Commonwealth britannique. Toutefois, le rôle vital du consentement canadien en tant qu'expression de la souveraineté canadienne est illustré par le fait qu'aucune modification constitutionnelle n'a été adoptée sans ce consentement.

Le *Statut de Westminster, 1931* a été adopté après deux conférences impériales tenues en 1926 et 1930 auxquelles assistaient des représentants du Royaume-Uni, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Afrique du Sud, de l'Etat libre d'Irlande et de Terre-Neuve. A la première conférence, la position constitutionnelle existante a été formulée dans une déclaration appelée «la Déclaration Balfour»:

> [TRADUCTION] Il s'agit de collectivités autonomes au sein de l'Empire britannique, de statut égal et en aucune façon subordonnées l'une à l'autre pour ce qui est de leurs affaires internes ou extérieures, tout en étant unies par une allégeance commune à la Couronne, et librement associées comme membres du Commonwealth britannique des Nations.

Le *Statut de Westminster, 1931* a été adopté pour donner effet en droit britannique au statut souverain désormais reconnu des collectivités au sein de l'Empire britannique.

Les articles suivants du Statut nous ont été mentionnés au cours des plaidoiries:

> **2.** (1) La Loi de 1865 relative à la validité des lois des colonies ne doit s'appliquer à aucune loi adoptée par le Parlement d'un Dominion postérieurement à la proclamation de la présente loi.
>
> (2) Nulle loi et nulle disposition de toute loi édictée postérieurement à la proclamation de la présente loi par le Parlement d'un Dominion ne sera invalide ou inopérante à cause de son incompatibilité avec la législation d'Angleterre, ou avec les dispositions de toute loi exis-

United Kingdom, or to any order, rule or regulation made under any such Act, and the powers of the Parliament of a Dominion shall include the power to repeal or amend any such Act, order, rule or regulation in so far as the same is part of the law of the Dominion.

3. It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extra-territorial operation.

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

. . .

7. (1) Nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder.

(2) The provisions of section two of this Act shall extend to laws made by any of the Provinces of Canada and to the powers of the legislatures of such Provinces.

(3) The powers conferred by this Act upon the Parliament of Canada or upon the legislatures of the Provinces shall be restricted to the enactment of laws in relation to matters within the competence of the Parliament of Canada or of any of the legislatures of the Provinces respectively.

We do not regard s. 4 as having any real impact on the matter in issue in these appeals. The section uses the word "extend" and we therefore regard the section as meaning that a United Kingdom statute would not, in the absence of the declaration referred to in the section, be a part of the law of any dominion. It is, however, of interest that each of the amendments made after the *Statute of Westminster, 1931* took effect contains a declaration that the enactment had been requested and consented to by Canada.

Of the dominions to which the *Statute of Westminster, 1931* applied, all were unitary states except Canada and Australia, and the Australian constitution already contained provision for its amendment.

tante ou à venir émanée du Parlement du Royaume-Uni, ou avec tout arrêté, statut ou règlement rendu en exécution de toute loi comme susdit, et les attributions du Parlement d'un Dominion comprendront la faculté d'abroger ou de modifier toute loi ou tout arrêté, statut ou règlement comme susdit faisant partie de la législation de ce Dominion.

3. Il est déclaré et statué par les présentes que le Parlement d'un Dominion a le plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extra-territoriale.

4. Nulle loi du Parlement du Royaume-Uni adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Loi ne doit s'étendre ou être censée s'étendre à un Dominion, comme partie de la législation en vigueur dans ce Dominion, à moins qu'il n'y soit expressément déclaré que ce Dominion a demandé cette loi et a consenti à ce qu'elle soit édictée.

. . .

7. (1) Rien dans la présente Loi ne doit être considéré comme se rapportant à l'abrogation ou à la modification des Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1930, ou d'un arrêté, statut ou règlement quelconque édicté en vertu desdites Actes.

(2) Les dispositions de l'article deux de la présente Loi doivent s'étendre aux lois édictées par les provinces du Canada et aux pouvoirs des législatures de ces provinces.

(3) Les pouvoirs que la présente Loi confère au Parlement du Canada ou aux législatures des provinces ne les autorisent qu'à légiférer sur des questions qui sont de leur compétence respective.

Nous ne considérons pas que l'art. 4 ait des répercussions réelles sur la question en cause en l'espèce. L'article utilise le mot «s'étendre» et, à notre avis, il veut donc dire qu'en l'absence de la déclaration mentionnée dans l'article, nulle loi du Royaume-Uni ne fera partie de la législation en vigueur dans un dominion. Il est toutefois intéressant de voir que toutes les modifications adoptées après l'entrée en vigueur du *Statut de Westminster, 1931* contiennent une déclaration que le Canada les a demandées et y a consenti.

Les dominions auxquels le *Statut de Westminster, 1931* s'applique étaient tous des Etats unitaires sauf le Canada et l'Australie, et la constitution australienne contenait déjà une disposition modificatrice.

In relation to Canada, the possible impact of s. 2 was a cause of concern to the provinces because it could be construed as enabling the federal Parliament to repeal or amend the *B.N.A. Act*. The origin of s. 7 was the result of that concern. The Favreau White Paper at pp. 18-19 deals with the history of this section:

On June 30th, 1931, the Right Honourable R. B. Bennett, Prime Minister of Canada, introduced in the House of Commons a resolution for an Address to His Majesty requesting the enactment of the Statute of Westminster. The preamble to the resolution said:

> "And whereas consideration has been given by the proper authorities in Canada as to whether and to what extent the principles embodied in the proposed act of the parliament of the United Kingdom should be applied to provincial legislation; and, at a dominion-provincial conference, held at Ottawa on the seventh and eighth days of April, in the year of Our Lord one thousand nine hundred and thirty-one, a clause was approved by the delegates of His Majesty's government in Canada and of the governments of all of the provinces of Canada, for insertion in the proposed act for the purpose of providing that the provisions of the proposed act relating to the Colonial Laws Validity Act should extend to laws made by the provinces of Canada and to the powers of the legislatures of the provinces; and also for the purpose of providing that nothing in the proposed act should be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts of 1867 to 1930; or any order, rule or regulation made thereunder; and also for the purpose of providing that the powers conferred by the proposed act on the parliament of Canada and upon the legislatures of the provinces should be restricted to the enactment of laws in relation to matters within the competence of the parliament of Canada or any of the legislatures of the provinces respectively."

The Prime Minister explained that the Dominion-Provincial Conference referred to in the preamble had been convened in response to representations by Ontario, subsequently supported by the other provinces. He referred to the apprehension of some of the provinces that under provisions as broad as those to be inserted in the Statute of Westminster, a dominion parliament might encroach upon the jurisdiction of a provincial legislature and exercise powers beyond its competence. He pointed out that " ... lest it be concluded by inference that the rights of the provinces as defined by the British North America Act had been by reason of

Quant au Canada, la portée possible de l'art. 2 a été une source d'inquiétude pour les provinces parce qu'une interprétation possible était de permettre au Parlement fédéral d'abroger ou de modifier l'*A.A.N.B.* L'article 7 est le résultat de cette inquiétude. Le Livre blanc de M. Favreau traite de l'historique de cette question aux pp. 18 et 19:

Le 30 juin 1931, le très honorable R.B. Bennett, premier ministre du Canada, soumit à la Chambre des Communes une résolution proposant qu'une adresse soit présentée à Sa Majesté pour demander la promulgation du Statut de Westminster. Le préambule de la résolution déclarait:

> «Considérant que les autorités compétentes au Canada ont étudié l'opportunité et la mesure dans laquelle les principes contenus dans le projet de loi du Parlement du Royaume-Uni devraient s'appliquer à la législation provinciale; et qu'à une conférence interprovinciale, tenue à Ottawa, les septième et huitième jours d'avril en l'an mil neuf cent trente et un de Notre Seigneur, une clause fut approuvée par les délégués du gouvernement de Sa Majesté au Canada et des gouvernements de toutes les provinces du Canada, pour être insérée dans le projet de loi dans le but de déclarer que les dispositions du projet de loi relatives à l'acte concernant la validité des lois coloniales devraient s'étendre aux lois adoptées par les provinces du Canada et aux pouvoirs des législatures des provinces; et aussi dans le but de déclarer que rien dans le projet de loi ne serait censé s'appliquer à l'abrogation, à la modification ou au changement des Actes de l'Amérique du Nord britannique, de 1867 à 1930, ou de toute ordonnance, règle ou tout règlement établi sous leur empire; et aussi dans le but de déclarer que les pouvoirs conférés par le projet de loi au Parlement du Canada et aux législatures des provinces devraient être restreints à l'adoption des lois se rapportant à des questions relevant de la juridiction du Parlement du Canada ou de l'une quelconque des législatures des provinces respectivement.»

Le premier ministre rappela que la Conférence fédérale-provinciale mentionnée dans le préambule avait été convoquée sur les instances de l'Ontario, qui avait reçu l'appui d'autres provinces. Certaines d'entre elles avaient exprimé des craintes que des dispositions aussi étendues que celles qui devaient s'inscrire dans le Statut de Westminster ne permettent à un parlement fédéral d'empiéter sur les droits d'une législature provinciale et d'exercer des pouvoirs qui dépassent sa propre compétence. Il fit ressortir que « ... au cas où l'on prétendrait que les droits des provinces définis dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sont diminués, modifiés ou

this Statute curtailed, lessened, modified or repealed", a section of the Statute of special application to Canada declared, with the unanimous concurrence of the provinces, that such was not the case.

The *Statute of Westminster, 1931* was passed on December 11, 1931. Earlier that year, Mr. Louis St. Laurent, then President of the Canadian Bar Association, and a distinguished constitutional lawyer, referred in his presidential address, reported in (1931), 9 Can. Bar Rev. 525, to the resolutions of the House of Commons and the Senate requesting the enactment of the Statute. This speech was not delivered in a political context. At that time he did not hold any political office. It was some years later that he became a Member of the House of Commons and a Minister of the Crown. The following passage from that speech [at p. 533] is relevant to the issue now before the Court:

Now, it may be that while both the Dominion and the Provinces remained subject to the legislative jurisdiction of His Majesty's Parliament of the United Kingdom, that Parliament had, in theory, full power to vary the distribution of legislative jurisdiction between them. But after the declaration of 1926 that both the United Kingdom and the Dominions are autonomous communities equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, it would hardly seem probable that the Parliament of the United Kingdom would undertake to legislate for the territory of any one of those Dominions, unless it be expressly declared in the Act that that Dominion had requested and consented to the enactment of the proposed legislation. And if the United Kingdom and the Dominions are equal in status and in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, does not the provision of section 92 of the Act of 1867, that in each province the legislature may exclusively make laws in relation to the amendment from time to time of its constitution, except as regards the office of Lieutenant-Governor, seem to indicate that the Houses of the Dominion Parliament would have no jurisdiction to request or to consent to enactments that might extend or abridge Provincial legislative autonomy? It is true that one of the proposed sub-sections of the Statute of Westminster is to declare that nothing in that Statute shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder; but the declaration of the

abrogés» un article du Statut d'application spéciale au Canada devait déclarer, avec l'accord unanime des provinces, que tel n'était pas le cas.

Le *Statut de Westminster, 1931* fut adopté le 11 décembre 1931. Plus tôt dans l'année, Me Louis St-Laurent, alors président de l'Association du Barreau canadien et distingué constitutionnaliste, avait parlé dans son discours présidentiel, publié à (1931) 9 R. du B. Can. 525, des résolutions de la Chambre des communes et du Sénat demandant l'adoption du Statut. Son discours ne se situe pas dans un contexte politique. A l'époque, il n'occupait aucun poste politique. Ce n'est que plus tard qu'il est devenu député à la Chambre des communes et ministre de la Couronne. L'extrait suivant de ce discours [à la p. 533] est pertinent à la question dont la Cour est saisie:

[TRADUCTION] Certes, il se peut que, bien qu'à la fois le Dominion et les provinces restent soumis à la compétence législative du Parlement de Sa Majesté au Royaume-Uni, ce Parlement ait, en théorie, les pleins pouvoirs pour modifier la répartition de la compétence législative entre eux. Mais après la déclaration de 1926 portant qu'à la fois le Royaume-Uni et les Dominions sont des collectivités autonomes à statut égal, en aucune façon subordonnées les uns aux autres sur quelque aspect de leurs affaires internes ou extérieures, il semble réellement peu probable que le Parlement du Royaume-Uni se mette à légiférer pour le territoire d'un de ces dominions, à moins qu'il soit expressément déclaré dans l'Acte que ce dominion a demandé l'adoption du projet de loi et y consente. Et si le Royaume-Uni et les Dominions ont un statut égal et ne sont en aucune façon subordonnés les uns aux autres sur quelque aspect de leurs affaires internes ou extérieures, la disposition de l'article 92 de l'Acte de 1867 portant que dans chaque province la législature a le pouvoir exclusif de faire des lois relatives à l'amendement de temps à autre de sa constitution, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur, ne semble-t-elle pas indiquer que les chambres du Parlement du Dominion n'auraient pas compétence pour demander l'adoption de lois qui pourraient étendre ou réduire l'autonomie législative provinciale ou y consentir? Il est vrai qu'il est prévu que l'un des paragraphes du Statut de Westminster déclare que rien dans cette loi ne doit être considéré comme se rapportant à l'abrogation ou à la modification des Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1930, ou

Imperial Conference purports to be a statement of the established constitutional position, and if it is so in fact, is anything further required to make it clear that the constitution of the provinces can be amended or affected only by the provinces themselves?

Section 92 excludes federal jurisdiction over them, and the declaration of 1926 does seem to state a constitutional position that precludes interference with them by any other Parliament to which they are said to be in no way subordinate.

The *Statute of Westminster, 1931* gave statutory recognition to the independent sovereign status of Canada as a nation. However, while Canada, as a nation, was recognized as being sovereign, the government of the nation remained federal in character and the federal Parliament did not acquire sole control of the exercise of that sovereignty. Section 2 of the *Statute of Westminster, 1931* standing alone, could be construed as giving that control to the federal Parliament, but the enactment of s. 7, at the instance of the provinces, was intended to preclude that exercise of power by the federal Parliament. Section 7(3) in particular gave explicit recognition to the continuation of the division of powers created by the *B.N.A. Act*. The powers conferred on the Parliament of Canada by the *Statute of Westminster, 1931* were restricted to the enactment of laws in relation to matters within the competence of the Parliament of Canada.

The effect of s. 7(1) was to preserve the Imperial Parliament as the legal instrument for enacting amendments to the *B.N.A. Acts, 1867-1930*. This clearly had no effect on the existing procedure which had been used to obtain the amendment of the *B.N.A. Act*. The resolution procedure, which, after 1895, had produced all the constitutional amendments until 1931, has been followed in respect of all the constitutional amendments passed since 1931.

The Attorney General of Canada presented a deceptively simple argument in support of the legality of the Resolution at issue in these appeals. It was argued that the Resolution is not a law, and therefore not a proper subject for judicial consider-

d'un arrêté, statut ou règlement quelconque édicté en vertu desdits actes; mais la déclaration faite à la Conférence impériale prétend être un énoncé de la position constitutionnelle reconnue et, si c'est effectivement le cas, faut-il ajouter quelque chose pour qu'il soit clair que la constitution des provinces peut seulement être modifiée ou touchée par les provinces elles-mêmes?

L'article 92 exclut la compétence fédérale à cet égard, et la déclaration de 1926 semble effectivement faire état d'une position constitutionnelle qui empêche l'intervention à leur sujet de tout autre parlement auquel elles ne seraient aucunement subordonnées.

Le *Statut de Westminster, 1931* a donné une reconnaissance législative au statut souverain indépendant du Canada en tant que nation. Toutefois, quoique le Canada en tant que nation ait été reconnu comme souverain, le gouvernement de la nation restait de type fédéral et le Parlement fédéral n'a pas acquis seul le contrôle complet de l'exercice de cette souveraineté. Une interprétation possible de l'art. 2 du *Statut de Westminster, 1931*, pris isolément serait de donner ce contrôle au Parlement fédéral, mais l'adoption de l'art. 7, sur l'instance des provinces, visait à empêcher que le Parlement fédéral n'exerce ce pouvoir. Le paragraphe 7(3) en particulier reconnaît explicitement le maintien de la division des pouvoirs créée par l'*A.A.N.B.* Les pouvoirs conférés au Parlement du Canada par le *Statut de Westminster, 1931* ne l'autorisent qu'à légiférer sur des questions qui sont de sa compétence.

Aux termes du par. 7(1), le Parlement impérial est demeuré l'instrument juridique d'adoption de modifications des *A.A.N.B., 1867-1930*. Ceci n'a nettement aucun effet sur la procédure existante qui a été utilisée pour obtenir la modification de l'*A.A.N.B.* La procédure par résolution qui, après 1895, a produit toutes les modifications constitutionnelles jusqu'en 1931, a été suivie pour toutes les modifications constitutionnelles adoptées depuis 1931.

Le procureur général du Canada a présenté un argument faussement simple à l'appui de la légalité de la résolution en question ici. Il a fait valoir que la résolution n'est pas une loi et qu'en conséquence, elle ne se prête pas à une détermination

ation and, further, that the two Houses can legally pass any resolution which they desire. The Imperial Parliament has full legal authority to amend the *B.N.A. Act* by enacting a statute, and its power to do so cannot be questioned. If, therefore, the Imperial Parliament enacts such a statute in response to a resolution of the Senate and the House of Commons, there can be no question of illegality.

However, it was also submitted that while the Imperial Parliament has full legal authority to amend the *B.N.A. Act*, there exists a "firm and unbending" convention that such an amendment will only be enacted in response to a resolution of the two Houses requesting it, and, further, that it will enact any amendment to the *B.N.A. Act* which is so requested.

In the result, if this process is examined from the point of view of substance rather than of form, what is being asserted is the existence of a power in the Senate and the House of Commons to cause any amendment to the *B.N.A. Act* which they desire to be enacted, even though that amendment substracts, without provincial consent, from the legislative powers of the provinces granted to them by the *B.N.A. Act*.

In support of the proposition that resolutions are questions of internal parliamentary procedure and are not proper subjects of judicial consideration, reference was made to two British authors. In his *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed.), Dicey states at pp. 54-55 that the resolution of neither House is law and each House has complete control over its own proceedings. May's, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (18th ed.), at p. 195 affirms the rule that each House has exclusive jurisdiction over its own internal proceedings.

The English authorities, such as Dicey and May, respecting the power of the Houses of Parliament to pass resolutions, and as to their effect, are related to resolutions of the Houses of Parliament in a unitary state. Under the British constitution, the only limitation on the power of Parliament is that its authority must be expressed in legislation.

judiciaire et qu'en outre les deux chambres peuvent légalement passer toutes les résolutions qu'elles veulent. Le Parlement impérial a toute l'autorité légale voulue pour modifier l'*A.A.N.B* en adoptant une loi et son pouvoir à cet égard ne peut être mis en doute. Donc, si le Parlement impérial adopte une loi en réponse à une résolution du Sénat et de la Chambre des communes, il ne peut être question d'illégalité.

Toutefois, on a aussi soutenu que bien que le Parlement impérial ait toute l'autorité légale pour modifier l'*A.A.N.B.*, il existe une convention «ferme et fixe» que pareille modification ne sera adoptée qu'en réponse à une résolution des deux chambres en ce sens et, en outre, qu'il adoptera toutes les modifications de l'*A.A.N.B.* ainsi demandées.

En définitive, si l'on se penche sur le processus du point de vue du fond plutôt que de la forme, on affirme en fait que le Sénat et la Chambre des communes ont le pouvoir de faire adopter toutes les modifications de l'*A.A.N.B.* qu'ils veulent, même si elles suppriment, sans le consentement provincial, des pouvoirs législatifs que l'*A.A.N.B.* accorde aux provinces.

A l'appui de la proposition que les résolutions sont des questions de procédure parlementaire interne qui ne se prêtent pas à une détermination judiciaire, on a cité deux auteurs britanniques. Dans son *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10e éd., Dicey déclare aux pp. 54 et 55 que la résolution des chambres n'est pas une loi et que chaque chambre a la complète maîtrise de sa propre procédure. Dans *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 18e éd., à la p. 195, May confirme la règle que chaque chambre a compétence exclusive sur sa propre procédure interne.

Quand des autorités anglaises, tels Dicey et May, traitent du pouvoir des chambres du Parlement d'adopter des résolutions et de leur effet, elles envisagent les résolutions des chambres du Parlement dans un Etat unitaire. Aux termes de la constitution britannique, la seule limite du pouvoir du Parlement est qu'il doit exprimer son autorité

Any 'constitutional amendment' under the British constitution can be passed by normal legislation. Accordingly, these authorities are of no help in determining the limitations, if any, on the authority of one level of government in a federal state, respecting the use of an accepted amending procedure for the purpose of abridging the powers of the other legislative level. The Resolution under consideration is not a matter of internal procedure. A Resolution of the Senate and the House of Commons has become recognized as the means whereby a request is made to the Imperial Parliament for legislation to effect a constitutional amendment.

The power of the Senate and the House of Commons to pass resolutions of any kind, and to use such resolutions for any purpose, was stated by the Attorney General to have been recognized in s. 18 of the *B.N.A. Act* and s. 4 of the *Senate and House of Commons Act*, R.S.C. 1970, c. S-8. Section 18 of the *B.N.A. Act* provides:

18. The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

Section 18 in its present form was enacted by the *Parliament of Canada Act, 1875* to replace s. 18 of the *B.N.A. Act, 1867*. The difference in phraseology of the two sections is not relevant to the matter in issue in these appeals.

Section 18 did not, in itself, create or recognize the existence of the privileges, immunities and powers of the Senate and the House of Commons. It provided that their privileges, immunities and powers should be such as are, from time to time, defined by act of the Parliament of Canada, subject to the limitation that Parliament could not by statute, give to the Senate or the House of Commons any privileges, immunities or powers which exceeded those enjoyed by the House of Commons

par des lois. Une «modification constitutionnelle» en vertu de la constitution britannique peut être adoptée par des lois normales. En conséquence, ces autorités ne sont d'aucune utilité pour fixer les limites, le cas échéant, du pouvoir d'un ordre de gouvernement dans un Etat fédéral relativement à l'utilisation d'une procédure de modification acceptée pour réduire les pouvoirs de l'autre ordre législatif. La résolution en cause ici n'est pas une question de procédure interne. On reconnaît qu'une résolution du Sénat et de la Chambre des communes constitue un moyen de s'adresser au Parlement impérial pour qu'il légifère pour effectuer une modification constitutionnelle.

Selon le procureur général, le pouvoir du Sénat et de la Chambre des communes d'adopter des résolutions de tous genres et de les utiliser à toutes fins est reconnu par l'art. 18 de l'*A.A.N.B.* et l'art. 4 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, S.R.C. 1970, chap. S-8. L'article 18 de l'*A.A.N.B.* prévoit:

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par acte du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucun acte du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation du présent acte, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.

Le texte actuel de l'art. 18 a été adopté par l'*Acte du Parlement du Canada, 1875* pour remplacer l'art. 18 de l'*A.A.N.B., 1867*. La rédaction différente des deux articles n'est pas pertinente à la question en litige ici.

L'article 18 ne crée ni ne reconnaît en lui-même l'existence des privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes. Il prévoit que leurs privilèges, immunités et pouvoirs seront ceux prescrits de temps à autre par acte du Parlement du Canada, sous réserve que le Parlement ne pourra par une loi donner au Sénat ou à la Chambre des communes des privilèges, immunités ou pouvoirs qui excèdent ceux que possède la Chambre des communes du Parlement du Royaume-

of the United Kingdom Parliament. Parliament could not grant legislative powers to its two Houses. Furthermore, because, unlike the Parliament of the United Kingdom, Parliament's power to legislate was limited in extent, it could not grant to the Senate and the House of Commons powers which it did not itself possess.

In the exercise of the power granted to it by s. 18 of the *B.N.A. Act*, the Parliament of Canada, in 1868, passed *An Act to define the privileges, immunities and powers of the Senate and House of Commons*, 1868 (Can.), c. 23. Sections 1 and 2 of that Act provided as follows:

1. The Senate and the House of Commons respectively, and the Members thereof respectively, shall hold, enjoy and exercise such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the British North America Act, 1867, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the Members thereof, so far as the same are consistent with and not repugnant to the said Act.

2. Such privileges, immunities and powers shall be deemed to be and shall be part of the General and Public Law of Canada, and it shall not be necessary to plead the same, but the same shall in all Courts in Canada and by and before all Judges be taken notice of judicially.

The essential provisions of these two sections were repeated in subsequent legislation. They now appear in ss. 4 and 5 of the *Senate and House of Commons Act, supra*, as follows:

4. The Senate and the House of Commons respectively, and the members thereof respectively, hold, enjoy and exercise,

(*a*) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *British North America Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and by the members thereof, so far as the same are consistent with and not repugnant to that Act; and

(*b*) such privileges, immunities and powers as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those at the time of the passing of such Act held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof respectively.

Uni. Le Parlement ne peut attribuer des pouvoirs législatifs à ses deux chambres. En outre, parce qu'à la différence du Parlement du Royaume-Uni, l'étendue du pouvoir de légiférer du Parlement est limitée, il ne peut attribuer au Sénat et à la Chambre des communes des pouvoirs qu'il ne possède pas lui-même.

Dans l'exercice des pouvoirs que lui a accordés l'art. 18 de l'*A.A.N.B.*, le Parlement du Canada a adopté en 1868 un *Acte pour définir les privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des communes*, 1868 (Can.), chap. 23. Les articles 1 et 2 de cet acte prévoit ce qui suit:

1. Le Sénat et la Chambre des Communes, respectivement, ainsi que les membres de ces corps, possèderont et exerceront les mêmes privilèges, immunités et attributions que ceux possédés et exercés, à l'époque de la passation de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867, par la Chambre des Communes du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, et par ses membres, en tant qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'acte ci-haut cité.

2. Ces privilèges, immunités et attributions seront censés former partie et formeront partie de la loi générale et publique du Canada, et il ne sera pas nécessaire de les alléguer spécialement, mais il devra en être judiciairement pris connaissance par tous les tribunaux et par tous les juges en Canada.

Les dispositions essentielles de ces deux articles ont été reprises dans les lois ultérieures. On les retrouve actuellement aux art. 4 et 5 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, précitée:

4. Le Sénat et la Chambre des communes, respectivement, ainsi que leurs membres respectifs, possèdent et exercent

a) les mêmes privilèges, immunités et attributions que possédaient et exerçaient lorsque a été voté l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni, ainsi que ses membres, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec ladite loi; et

b) Les privilèges, immunités et attributions qui sont de temps à autre définis par une loi du Parlement du Canada, n'excédant pas ceux que possédaient et exerçaient, respectivement, à la date de cette loi, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

5. Such privileges, immunities and powers are part of the general and public law of Canada, and it is not necessary to plead the same, but the same shall, in all courts in Canada, and by and before all judges, be taken notice of judicially.

Parliament did not confer upon the Senate and the House of Commons all of the privileges, immunities and powers held, enjoyed and exercised by the House of Commons of the United Kingdom, but only conferred them "so far as the same are consistent with and not repugnant to that Act", *i.e.* the *B.N.A. Act, 1867*. It thus recognized that some powers enjoyed by the House of Commons of the United Kingdom might not be consistent with the provisions of the *B.N.A. Act*.

In our opinion this very important proviso took into account the fact that, whereas the House of Commons in the United Kingdom was one of the Houses in the Parliament of a unitary state, the Canadian Senate and House of Commons were Houses in a Parliament in a federal state, whose powers were not all embracing, but were specifically limited by the Act which created it.

In order to pass the Resolution now under consideration the Senate and the House of Commons must purport to exercise a power. The source of that power must be found in s. 4(*a*) of the *Senate and House of Commons Act*, since there has been no legislation enacted to date, other than s. 4(*a*) which actually defines the privileges, immunities and powers upon the two Houses of Parliament. The Resolution now before us was passed for the purpose of obtaining an amendment to the *B.N.A. Act*, the admitted effect of which is to curtail provincial legislative powers under s. 92 of the *B.N.A. Act*. In our opinion that power is not consistent with the *B.N.A. Act* but is repugnant to it. It is a power which is out of harmony with the very basis of the *B.N.A. Act*. Therefore para. (*a*) of s. 4, because of the limitations which it contains, does not confer that power. The Senate and the House of Commons are purporting to exercise a power which they do not possess.

The effect of the position taken by the Attorney General of Canada is that the two Houses of Parliament have unfettered control of a triggering

5. Ces privilèges, immunités et attributions font partie de la loi générale et publique du Canada, et il n'est pas nécessaire de les alléguer spécialement, mais tous les tribunaux et tous les juges du Canada doivent en prendre judiciairement connaissance.

Le Parlement n'a pas conféré au Sénat et à la Chambre des communes tous les privilèges, immunités et attributions que possédait et exerçait la Chambre des communes du Royaume-Uni, mais les leur a seulement conférés «dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec ladite loi», c'est-à-dire l'*A.A.N.B., 1867*. Il reconnaît ainsi que certaines attributions que possède la Chambre des communes du Royaume-Uni peuvent ne pas être compatibles avec les dispositions de l'*A.A.N.B.*

A notre avis, cette très importante restriction tient compte du fait que, tandis que la Chambre des communes du Royaume-Uni est l'une des chambres du Parlement d'un Etat unitaire, le Sénat et la Chambre des communes canadiens sont les chambres d'un parlement d'un Etat fédéral, dont les pouvoirs ne sont pas totaux, mais précisément limités par la loi qui l'a créé.

Afin d'adopter la résolution actuellement en cause, le Sénat et la Chambre des communes doivent prétendre exercer une attribution. On doit en trouver la source à l'al. 4*a*) de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, puisqu'aucune autre loi n'a été adoptée jusqu'à ce jour, à part cet alinéa, qui définit effectivement les privilèges, immunités et attributions des deux chambres du Parlement. La résolution dont nous sommes saisis a été adoptée dans le but de faire modifier l'*A.A.N.B.*, modification dont il est admis que l'effet est de réduire les pouvoirs législatifs provinciaux aux termes de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.* A notre avis, ce pouvoir n'est pas compatible avec l'*A.A.N.B.*, il lui est opposé. C'est un pouvoir qui est en rupture avec le fondement même de l'*A.A.N.B.* Par conséquent, vu les limitations que l'al. *a*) de l'art. 4 contient, il ne confère pas ce pouvoir. Le Sénat et la Chambre des communes prétendent exercer un pouvoir qu'ils ne possèdent pas.

L'effet de la position adoptée par le procureur général du Canada est que les deux chambres du Parlement ont un contrôle total sur le déclenche-

mechanism by means of which they can cause the *B.N.A. Act* to be amended in any way they desire. It was frankly conceded in argument that there were no limits of any kind upon the type of amendment that could be made in this fashion. In our opinion, this argument in essence maintains that the provinces have since, at the latest 1931, owed their continued existence not to their constitutional powers expressed in the *B.N.A. Act*, but to the federal Parliament's sufferance. While the federal Parliament was throughout this period incompetent to legislate in respect of matters assigned to the provinces by s. 92, its two Houses could at any time have done so by means of a resolution to the Imperial Parliament, procuring an amendment to the *B.N.A. Act*.

The Attorney General of Canada, in substance, is asserting the existence of a power in the two Houses of Parliament to obtain amendments to the *B.N.A. Act* which could disturb and even destroy the federal system of constitutional government in Canada. We are not aware of any possible legal source for such a power. The House of Commons and the Senate are part of the Parliament of Canada. Section 17 of the *B.N.A. Act* states that there "shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate and the House of Commons". Laws under s. 91 of the *B.N.A. Act* are enacted by the Queen, with the advice and consent of the Senate and House of Commons. These two constituents of Parliament cannot by themselves enact legislation, nor could Parliament clothe them with powers beyond those possessed by Parliament itself.

The Attorney General of Canada contends that because s. 7(1) of the *Statute of Westminster, 1931* left the repeal, amendment or alteration of the *British North America Acts, 1867* to *1930* in the hands of the Imperial Parliament, there is nothing to prevent the two Houses of Parliament from requesting that an amendment be made in whatever form they submit. This submission means that the two Houses of Parliament can accomplish, indirectly, through the intervention of the Imperial Parliament, that which the Parliament of Canada itself is unable to do. In our

ment d'un mécanisme par lequel ils peuvent faire modifier l'*A.A.N.B.* à leur gré. On a carrément concédé au cours des plaidoiries qu'il n'y avait pas de limites aux genres de modifications ainsi concevables. A notre avis, il découle en substance de cet argument que, depuis au plus tard 1931, les provinces ne doivent pas leur existence continue à leur pouvoir constitutionnel exprimé dans l'*A.A.N.B.*, mais à la tolérance du Parlement fédéral. Quoique le Parlement fédéral ait été pendant cette période incompétent pour légiférer sur les matières attribuées aux provinces par l'art. 92, ses deux chambres pouvaient à tout moment le faire au moyen d'une résolution adressée au Parlement impérial, qui viendrait modifier l'*A.A.N.B.*

En somme, le procureur général du Canada affirme que les deux chambres du Parlement détiennent un pouvoir de demander des modifications de l'*A.A.N.B.* qui pourraient bouleverser et même détruire le régime fédéral de gouvernement constitutionnel du Canada. Nous ne connaissons pas de sources juridiques possibles de ce pouvoir. La Chambre des communes et le Sénat font partie du Parlement du Canada. L'article 17 de l'*A.A.N.B.* énonce qu'il «y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes». Aux termes de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, les lois sont adoptées par la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes. Ces deux éléments du Parlement ne peuvent d'eux-mêmes adopter des lois, et le Parlement ne pourrait leur conférer des pouvoirs plus grands que ceux qu'il possède lui-même.

Le procureur général du Canada prétend qu'étant donné que le par. 7(1) du *Statut de Westminster, 1931* laisse l'abrogation ou la modification des *Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867* à *1930* dans les mains du Parlement impérial, rien n'empêche les deux chambres du Parlement de demander une modification en la forme qu'elles désirent. Cet argument signifie que les deux chambres du Parlement peuvent accomplir indirectement, par l'intervention du Parlement impérial, ce que le Parlement du Canada est lui-même incapable de faire. A notre avis, les deux chambres n'ont

opinion, the two Houses lack legal authority, of their own motion, to obtain constitutional amendments which would strike at the very basis of the Canadian federal system, *i.e.* the complete division of legislative powers between the Parliament of Canada and the provincial legislatures. It is the duty of this Court to consider this assertion of rights with a view to the preservation of the Constitution.

This Court, since its inception, has been active in reviewing the constitutionality of both federal and provincial legislation. This role has generally been concerned with the interpretation of the express terms of the *B.N.A. Act*. However, on occasions, this Court has had to consider issues for which the *B.N.A. Act* offered no answer. In each case, this Court has denied the assertion of any power which would offend against the basic principles of the Constitution.

In *Amax Potash Ltd. et al. v. Government of Saskatchewan*[35], the plaintiff sued for a declaration that certain sections of *The Mineral Taxation Act*, R.S.S. 1965, c. 64, and certain regulations made pursuant to that Act, were *ultra vires* and sought the recovery of moneys paid by way of tax under the regulations. The Government of Saskatchewan disputed the contention that these provisions were *ultra vires,* but also contended that no cause of action was disclosed because s. 5(7) of *The Proceedings against the Crown Act*, R.S.S. 1965, c. 87, was a bar to the recovery of moneys paid to the Crown. The relevant part of s. 5(7) provided:

(7) No proceedings lie against the Crown under this or any other section of this Act in respect of anything heretofore or hereafter done or omitted and purporting to have been done or omitted in the exercise of a power or authority under a statute or a statutory provision purporting to confer or to have conferred on the Crown such power or authority, which statute or statutory provision is or was or may be beyond the legislative jurisdiction of the Legislature . . . .

In the course of his reasons, Dickson J., who delivered the judgment of the Court, said at p. 590:

[35] [1977] 2 S.C.R. 576.

pas l'autorité voulue, de leur propre chef, pour obtenir des modifications constitutionnelles qui toucheraient au fondement même du régime fédéral canadien, c'est-à-dire la division complète des pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales. Il incombe à cette Cour d'examiner cette revendication de droits dans l'optique de la préservation de la Constitution.

Dès l'origine, cette Cour s'est activement penchée sur la constitutionnalité des lois tant fédérales que provinciales. Son rôle s'est généralement étendu à l'interprétation des termes exprès de l'*A.A.N.B.* Toutefois, à l'occasion, cette Cour a eu à examiner des questions pour lesquelles l'*A.A.N.B.* n'offrait aucune réponse. Dans chaque cas, elle a rejeté la revendication de pouvoir qui porterait atteinte aux principes fondamentaux de la Constitution.

Dans l'arrêt *Amax Potash Ltd. et autres c. Gouvernement de la Saskatchewan*[35], la demanderesse cherchait à faire déclarer *ultra vires* des articles de *The Mineral Taxation Act*, R.S.S. 1965, chap. 64, et des règlements adoptés en vertu de cette loi et à recouvrer des montants payés à titre de taxes en vertu des règlements. Le gouvernement de la Saskatchewan a contesté que ces articles fussent *ultra vires*, mais a également prétendu qu'il n'y avait pas de cause d'action puisque le par. 5(7) de *The Proceedings against the Crown Act*, R.S.S. 1965, chap. 87, empêchait de recouvrer les fonds payés à la Couronne. La partie pertinente du par. 5(7) prévoit:

[TRADUCTION] (7) On ne peut exercer aucun recours contre la Couronne en vertu du présent ou de tout autre article de la Loi au regard d'actes ou d'omissions commis ou ayant apparemment été commis dans l'exercice d'un pouvoir conféré ou censé avoir été conféré à la Couronne en vertu d'une loi ou d'une disposition législative qui excédait, excède ou pourrait excéder la compétence de la Législature; . . .

Dans ses motifs, le juge Dickson, qui a rendu le jugement de la Cour, déclare à la p. 590:

[35] [1977] 2 R.S.C. 576.

A state, it is said, is sovereign and it is not for the Courts to pass upon the policy or wisdom of legislative will. As a broad statement of principle that is undoubtedly correct, but the general principle must yield to the requisites of the constitution in a federal state. By it the bounds of sovereignty are defined and supremacy circumscribed. The Courts will not question the wisdom of enactments which, by the terms of the Canadian Constitution are within the competence of the Legislatures, but it is the high duty of this Court to insure that the Legislatures do not transgress the limits of their constitutional mandate and engage in the illegal exercise of power. Both Saskatchewan and Alberta inform the Court that justice and equity are irrelevant in this case. If injustice results, it is the electorate which must administer a rebuke, and not the Courts. The two Provinces apparently find nothing inconsistent or repellent in the contention that a subject can be barred from recovery of sums paid to the Crown under protest, in response to the compulsion of the legislation later found to be *ultra vires*.

Section 5(7) of *The Proceedings against the Crown Act*, in my opinion, has much broader implications than mere Crown immunity. In the present context, it directly concerns the right to tax. It affects, therefore, the division of powers under *The British North America Act, 1867*. It also brings into question the right of a Province, or the federal Parliament for that matter, to act in violation of the Canadian Constitution. Since it is manifest that if either the federal Parliament or a provincial Legislature can tax beyond the limit of its powers, and by prior or *ex post facto* legislation give itself immunity from such illegal act, it could readily place itself in the same position as if the act had been done within proper constitutional limits. To allow moneys collected under compulsion, pursuant to an *ultra vires* statute, to be retained would be tantamount to allowing the provincial Legislature to do indirectly what it could not do directly, and by covert means to impose illegal burdens.

In *British Columbia Power Corp. v. British Columbia Electric Co. et al.*[36], this Court had to decide whether a receivership order could be made to preserve assets pending a decision as to the constitutionality of certain legislation in British Columbia which litigation would determine whether the Crown had title to the common shares of

[36] [1962] S.C.R. 642.

On dit qu'un État est souverain et qu'il n'appartient pas aux tribunaux de juger de la raison d'être ni de la sagesse de la volonté expresse du législateur. En tant que déclaration de principe, c'est indubitablement exact, mais dans un État fédéral, le principe général doit céder devant les exigences de la constitution qui définit les limites de la souveraineté et de la suprématie. Les tribunaux ne mettront pas en doute la sagesse des textes législatifs qui, aux termes de la Constitution canadienne, relèvent de la compétence des législatures, mais une des hautes fonctions de cette Cour est de s'assurer que les législatures n'outrepassent pas les limites de leur mandat constitutionnel et n'exercent pas illégalement certains pouvoirs. La Saskatchewan et l'Alberta ont fait savoir à cette Cour que les notions de justice et d'équité ne sont pas pertinentes en l'espèce. S'il en résulte une injustice, c'est à l'électorat qu'il appartient de la corriger et non aux tribunaux. Apparemment les deux provinces ne trouvent rien d'incohérent ni d'anormal à interdire à un sujet de recouvrer des sommes d'argent payées sous protêt à la Couronne en exécution d'une loi subséquemment jugée *ultra vires*.

A mon avis, le par. 5(7) de *The Proceedings against the Crown Act* va beaucoup plus loin que de simplement accorder une immunité à la Couronne. Dans le présent contexte, il touche directement au droit de lever des impôts. Par conséquent, il touche à la répartition des pouvoirs prévue à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Il soulève également la question du droit d'une province, ou même du Parlement fédéral, de violer la constitution canadienne. Il est évident que si le Parlement fédéral ou une législature provinciale peuvent imposer des impôts en outrepassant leurs pouvoirs et se donner à cet égard une immunité par le biais d'une loi existante ou *ex post facto*, ils pourraient ainsi se placer dans la même situation que s'ils avaient agi en vertu de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs. Refuser la restitution de revenus perçus sous la contrainte en vertu d'une loi *ultra vires* revient à permettre à la législature provinciale de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement, et imposer des obligations illégales par des moyens détournés.

Dans l'affaire *British Columbia Power Corp. c. British Columbia Electric Co. et autres*[36], cette Cour devait décider si on pouvait rendre une ordonnance de séquestre pour administrer des biens en attendant que soit rendue une décision sur la constitutionnalité de certaines lois de la Colombie-Britannique; l'issue du litige devait déterminer

[36] [1962] R.C.S. 642.

British Columbia Electric Company Limited which the legislation gave to the Crown.

It was contended that a receivership order could not be made by virtue of the Crown's prerogative of immunity. Chief Justice Kerwin, who delivered the judgment of the Court, said at pp. 644-45:

In a federal system, where legislative authority is divided, as are also the prerogatives of the Crown, as between the Dominion and the Provinces, it is my view that it is not open to the Crown, either in right of Canada or of a Province, to claim a Crown immunity based upon an interest in certain property, where its very interest in that property depends completely and solely on the validity of the legislation which it has itself passed, if there is a reasonable doubt as to whether such legislation is constitutionally valid. To permit it to do so would be to enable it, by the assertion of rights claimed under legislation which is beyond its powers, to achieve the same results as if the legislation were valid. In a federal system it appears to me that, in such circumstances, the Court has the same jurisdiction to preserve assets whose title is dependent on the validity of the legislation as it has to determine the validity of the legislation itself.

In *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*[37], the Court had to consider the validity of legislation which contemplated a delegation of legislative powers by the Provincial Legislature to the Parliament of Canada, and by Parliament to the Provincial Legislature. Chief Justice Rinfret said, at pp. 34-35:

The constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled. It is part of that protection that Parliament can legislate only on the subject matters referred to it by section 91 and that each Province can legislate exclusively on the subject matters referred to it by section 92. The country is entitled to insist that legislation adopted under section 91 should be passed exclusively by the Parliament of Canada in the same way as the people of each Province are entitled to insist that legislation concerning the matters enumerated in section 92 should come exclusively from their respective Legislatures. In each case the Members elected to Parliament or to the Legislatures are the only ones entrusted with the power

[37] [1951] S.C.R. 31.

si la Couronne avait un droit sur les actions ordinaires de British Columbia Electric Company Limited que la loi lui donnait.

On a prétendu qu'une ordonnance de séquestre ne pouvait être rendue en vertu de la prérogative d'immunité de la Couronne. Voici ce que le juge en chef Kerwin, qui a rendu le jugement de la Cour, déclare aux pp. 644 et 645:

[TRADUCTION] A mon avis, dans un système fédératif où l'autorité législative se divise, comme les prérogatives de la Couronne, entre le Dominion et les provinces, il n'est pas permis à la Couronne, du chef du Canada ou d'une province, de réclamer une immunité fondée sur un droit dans certaine propriété, lorsque ce droit dépend entièrement et uniquement de la validité de la législation qu'elle a elle-même passée, s'il existe un doute raisonnable quant à la validité constitutionnelle de cette législation. Lui permettre d'agir ainsi serait lui permettre, par l'exercice de droits en vertu d'une législation qui excède ses pouvoirs, d'obtenir le même résultat que si cette législation était valide. Dans un système fédératif, il me semble qu'en pareille circonstance, le tribunal a la même compétence pour préserver des biens dont le titre dépend de la validité d'une législation que pour établir la validité de la législation elle-même.

Dans *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada*[37], la Cour devait examiner la validité de lois qui envisageaient une délégation de pouvoirs législatifs de la législature provinciale au Parlement du Canada et du Parlement à la législature provinciale. Le juge en chef Rinfret déclare aux pp. 34 et 35:

[TRADUCTION] La Constitution du Canada n'appartient ni au Parlement, ni aux législatures; elle appartient au pays. C'est en elle que les citoyens de ce pays trouveront la protection des droits auxquels ils peuvent prétendre. Le fait que le Parlement ne peut légiférer que sur les sujets que lui assigne l'article 91, et que chaque province peut légiférer exclusivement sur les matières que lui assigne l'article 92, fait partie de cette protection. Les Canadiens sont fondés à exiger que seul le Parlement du Canada adopte des lois en vertu de l'article 91, de même que la population de chaque province est fondée à exiger que la législation portant sur les matières qu'énumère l'article 92 provienne exclusivement de la législature de celle-ci. Dans chaque cas, les députés élus au Parlement ou aux législatures sont les seuls auxquels on a confié le pouvoir et le devoir de

[37] [1951] R.C.S. 31.

and the duty to legislate concerning the subjects exclusively distributed by the constitutional Act to each of them.

No power of delegation is expressed either in section 91 or in section 92, nor, indeed, is there to be found the power of accepting delegation from one body to the other; and I have no doubt that if it had been the intention to give such powers it would have been expressed in clear and unequivocal language. Under the scheme of the *British North America Act* there were to be, in the words of Lord Atkin in *The Labour Conventions Reference* ([1937] A.C. 326), "water-tight compartments which are an essential part of the original structure."

Neither legislative bodies, federal or provincial, possess any portion of the powers respectively vested in the other and they cannot receive it by delegation. In that connection the word "exclusively" used both in section 91 and in section 92 indicates a settled line of demarcation and it does not belong to either Parliament, or the Legislatures, to confer powers upon the other.

In *Reference re Alberta Statutes*[38], the Court considered, *inter alia*, the constitutional validity of *The Accurate News and Information Act* which imposed certain duties of publication upon newspapers published in Alberta. Chief Justice Duff (Davis J. concurring) referred to the right of public discussion and the authority of Parliament to protect that right and said at pp. 133-34:

That authority rests upon the principle that the powers requisite for the protection of the constitution itself arise by necessary implication from *The British North America Act* as a whole *(Fort Frances Pulp & Power Co. Ltd.* v. *Manitoba Free Press Co. Ltd.* ([1923] A.C. 695)); and since the subject-matter in relation to which the power is exercised is not exclusively a provincial matter, it is necessarily vested in Parliament.

It may be noted that the above instances of judicially developed legal principles and doctrines share several characteristics. First, none is to be found in express provisions of the *British North America Acts* or other constitutional enactments. Second, all have been perceived to represent con-

[38] [1938] S.C.R. 100.

légiférer en ce qui concerne les sujets que l'Acte constitutionnel a attribués à titre exclusif à chacun d'entre eux.

Ni l'article 91 ni l'article 92 ne formule un quelconque pouvoir de délégation, de même qu'en vérité, c'est en vain que l'on y rechercherait un quelconque pouvoir pour l'un de ces organes d'accepter une délégation de l'autre; il ne fait aucun doute pour moi que, si l'on avait eu l'intention de conférer de tels pouvoirs, on l'aurait exprimé en termes clairs et non équivoques. Dans le plan d'ensemble de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, il devait y avoir, selon les termes de lord Atkin dans le *Renvoi relatif aux conventions de travail* ([1937] A.C. 326), «des compartiments étanches, parties essentielles de sa structure première».

Aucun des organes législatifs, qu'il soit fédéral ou provincial, ne possède la moindre parcelle des pouvoirs dont l'autre est investi, et il ne peut en recevoir par la voie d'une délégation. A cet égard, le mot «exclusivement», employé aussi bien à l'article 91 qu'à l'article 92, établit une ligne de démarcation nette, et il n'appartient ni au Parlement ni aux législatures de se conférer des pouvoirs les uns aux autres.

Dans le *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta*[38], la Cour a notamment examiné la constitutionnalité de *The Accurate News and Information Act* qui imposait certains devoirs de publication aux journaux publiés en Alberta. Le juge en chef Duff (avec qui le juge Davis était d'accord) y parle du droit à la discussion publique et de l'autorité du Parlement pour le protéger, et déclare aux pp. 133 et 134:

[TRADUCTION] Cette compétence repose sur le principe que les pouvoirs indispensables à la protection de la Constitution elle-même découlent par déduction nécessaire de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* pris dans son ensemble (*Fort Frances Pulp & Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*, ([1923] A.C. 695)) et, puisque la matière au sujet de laquelle le pouvoir est exercé n'est pas exclusivement une matière provinciale, elle appartient nécessairement au Parlement.

On peut noter que dans les cas susmentionnés, les principes et doctrines juridiques élaborés par le judiciaire ont plusieurs points communs. Premièrement, aucun ne figure dans les dispositions expresses des *Actes de l'Amérique du Nord britannique* ni dans d'autres textes constitutionnels.

[38] [1938] R.C.S. 100.

stitutional requirements that are derived from the federal character of Canada's Constitution. Third, they have been accorded full legal force in the sense of being employed to strike down legislative enactments. Fourth, each was judicially developed in response to a particular legislative initiative in respect of which it might have been observed, as it was by Dickson J. in the *Amax* (*supra*) case at p. 591, that: "There are no Canadian constitutional law precedents addressed directly to the present issue . . . ".

Deuxièmement, on a considéré qu'ils représentent tous des exigences constitutionnelles découlant du caractère fédéral de la Constitution du Canada. Troisièmement, on leur a accordé à tous un plein effet juridique, c'est-à-dire qu'on les a utilisés pour faire annuler des textes de loi. Quatrièmement, ils ont tous été élaborés par le judiciaire pour répondre à une inititative législative particulière à l'égard de laquelle on pourrait dire, comme le fait le juge Dickson dans l'affaire *Amax* (précitée) à la p. 591, que: «La jurisprudence en droit constitutionnel canadien n'a jamais traité directement de cette question . . . ».

The cases just considered were all decisions of this Court. We have already referred to the judgment of the Privy Council in the *Labour Conventions* case, which, in our opinion, by analogy, is of considerable assistance in determining the issue before the Court. In that case, the Attorney General of Canada argued that the federal government's power to enter into treaties on behalf of a sovereign Canada enabled the federal Parliament to legislate pursuant to any treaty obligation. That submission was rejected by the Privy Council which held that the federal Parliament did not derive further legislative competence because of the accession by Canada to sovereign status. The federal Parliament was not clothed with additional legislative authority in consequence of the commitments it had made under an international treaty.

Les décisions examinées ci-dessus sont toutes des arrêts de cette Cour. Nous avons déjà parlé de l'arrêt du Conseil privé dans l'affaire des *Conventions de travail* qui, à notre avis, apporte par analogie une aide précieuse pour résoudre le litige soumis à la Cour. Le procureur général du Canada y faisait valoir que le pouvoir du gouvernement fédéral de conclure des traités au nom d'un Canada souverain permettait au Parlement fédéral de légiférer conformément aux obligations contractées aux termes d'un traité. Le Conseil privé a rejeté cette prétention et décidé que le Parlement fédéral ne bénéficiait pas d'une compétence législative plus grande du fait de l'accession du Canada à la souveraineté. Le Parlement fédéral n'était pas investi d'une autorité législative additionnelle à cause des engagements qu'il avait pris aux termes d'un traité international.

The contention of the Attorney General of Canada in the present proceedings is that only the federal Parliament can speak for Canada as a sovereign state. It is the Houses of Parliament which, alone, under the practice developed in the obtaining of amendments to the *B.N.A. Act*, can submit a request to the Imperial Parliament to amend the *B.N.A. Act*, and the Imperial Parliament by a firm and unbending convention must comply with such a request. There is therefore, it is contended, nothing which lawfully precludes the submission to the Imperial Parliament by resolution of both Houses of a request for an amendment to the *B.N.A. Act* which affects the basic division of legislative powers enshrined in the *B.N.A. Act*.

Le procureur général du Canada prétend en l'espèce que seul le Parlement fédéral peut parler au nom du Canada en tant qu'Etat souverain. Selon la pratique de modification de l'*A.A.N.B.* qui s'est développée, seules les chambres du Parlement peuvent prier le Parlement impérial de modifier l'*A.A.N.B.* et, aux termes d'une convention ferme et fixe, ce dernier doit s'y conformer. Rien, prétend-on, n'empêche donc juridiquement de soumettre au Parlement impérial par une résolution des deux chambres une demande de modification de l'*A.A.N.B.* qui a un effet sur la division fondamentale des pouvoirs législatifs enchâssés dans l'*A.A.N.B.*

In our opinion the accession of Canada to sovereign international status did not enable the federal Parliament, whose legislative authority is limited to the matters defined in s. 91 of the *B.N.A. Act*, unilaterally by means of a resolution of its two Houses, to effect an amendment to the *B.N.A. Act* which would offend against the basic principle of the division of powers created by that Act. The assertion of such a right, which has never before been attempted, is not only contrary to the federal system created by the *B.N.A. Act*, but also runs counter to the objective sought to be achieved by s. 7 of the *Statute of Westminster, 1931*.

The federal position in these appeals can be summarized in these terms. While the federal Parliament lacks legal authority to achieve the objectives set out in the Resolution by the enactment of its own legislation, that limitation upon its authority can be evaded by having the legislation enacted by the Imperial Parliament at the behest of a resolution of the two Houses of the federal Parliament. This is an attempt by the federal Parliament to accomplish indirectly that which it is legally precluded from doing directly by perverting the recognized resolution method of obtaining constitutional amendments by the Imperial Parliament for an improper purpose. In our opinion, since it is beyond the power of the federal Parliament to enact such an amendment, it is equally beyond the power of its two Houses to effect such an amendment through the agency of the Imperial Parliament.

We would adopt the views expressed by the Right Honourable Louis St. Laurent, then Prime Minister of Canada, on January 31, 1949, when in the debate on the Address he said:

> With respect to all matters given by the constitution to the provincial governments, nothing this house could do could take anything away from them. We have no jurisdiction over what has been assigned exclusively to the provinces. We cannot ask that what is not within our jurisdiction be changed. We have jurisdiction over the matters assigned to us and we can ask that the manner of dealing with those matters be changed . . . .

(House of Commons Debates, 1949, vol. 1, at p. 85.)

A notre avis, l'accession du Canada au statut souverain international ne permet pas au Parlement fédéral, dont l'autorité législative est limitée aux matières définies à l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, de faire unilatéralement, au moyen d'une résolution de ses deux chambres, une modification de l'*A.A.N.B.* qui serait contraire au principe fondamental de la division des pouvoirs créée par cet acte. La revendication de ce droit, qui n'a jamais été tentée auparavant, est non seulement contraire au régime fédéral créé par l'*A.A.N.B.*, mais va également à l'encontre de l'objectif visé par l'art. 7 du *Statut de Westminster, 1931*.

On peut résumer en ces termes la position fédérale en l'espèce. Bien que le Parlement fédéral n'ait pas l'autorité voulue pour atteindre les objectifs énoncés dans la résolution en adoptant lui-même une loi, il peut échapper à cette limitation de son autorité en la faisant adopter par le Parlement impérial sur l'ordre d'une résolution des deux chambres du Parlement fédéral. Le Parlement fédéral tente ainsi d'accomplir indirectement ce que juridiquement il ne peut faire directement, en détournant vers une fin illégale le mode normal de résolution utilisé pour obtenir du Parlement impérial l'adoption de modifications constitutionnelles. A notre avis, puisque l'adoption d'une telle modification excède le pouvoir du Parlement fédéral, il est également hors du pouvoir de ses deux chambres de le faire par l'intermédiaire du Parlement impérial.

Nous faisons nôtre l'opinion exprimée par le très honorable Louis St-Laurent, alors premier ministre du Canada, le 31 janvier 1949, lorsqu'il dit au cours du débat sur l'adresse:

> Quant aux questions confiées par la constitution aux gouvernements provinciaux, il est impossible au Parlement fédéral de les leur retirer. Notre compétence ne s'étend pas à ce qui a été confié exclusivement aux provinces. Nous ne pouvons demander que soit modifié quelque chose qui échappe à notre juridiction, qui elle, ne porte que sur les questions qui nous sont expressément confiées. Nous pouvons demander que soit modifiée la façon de nous occuper de ces questions-là, . . .

(Débats de la Chambre des communes, 1949, vol. 1, à la p. 87.)

This passage clearly defines the scope of the power of the federal Parliament to request, on its own motion, amendments to the *B.N.A. Act*. It is limited to matters which are assigned to the federal Parliament by the *B.N.A. Act*.

CONCLUSIONS:

The *B.N.A. Act* created a federal union. It was of the very essence of the federal nature of the Constitution that the Parliament of Canada and the provincial legislatures should have distinct and separate legislative powers. The nature of the legislative powers of the provinces under s. 92 and the status of the provincial legislatures was declared by the Privy Council in the *Hodge* case (*supra*) and in the *Maritime Bank* case (*supra*). We repeat the statement of Lord Watson in the latter case at pp. 441-42:

The object of the Act was neither to weld the provinces into one, nor to subordinate provincial governments to a central authority, but to create a federal government in which they should all be represented, entrusted with the exclusive administration of affairs in which they had a common interest, each province retaining its independence and autonomy.

The continuation of that basic division of legislative powers was recognized in s. 7(3) of the *Statute of Westminster, 1931*. The Parliament of Canada has no power to trespass on the area of legislative powers given to the provincial legislatures. Section 7 of the Statute was intended to safeguard provincial legislative powers from possible encroachment by the federal Parliament as a result of the powers being conferred upon the Parliament of Canada by the Statute.

The fact that the status of Canada became recognized as a sovereign state did not alter its federal nature. It is a sovereign state, but its government is federal in character with a clear division of legislative powers. The Resolution at issue in these appeals could only be an effective expression of Canadian sovereignty if it had the support of both levels of government.

The two Houses of the Canadian Parliament claim the power unilaterally to effect an amendment to the *B.N.A. Act* which they desire, includ-

Ce passage définit clairement l'étendue du pouvoir du Parlement fédéral de demander de son propre chef des modifications de l'*A.A.N.B.* Il est limité aux matières que l'*A.A.N.B.* lui a attribuées.

CONCLUSIONS:

L'*A.A.N.B.* a créé une union fédérale. Il est de l'essence même de la nature fédérale de la Constitution que le Parlement du Canada et les législatures des provinces aient des pouvoirs législatifs distincts. Le Conseil privé s'est prononcé sur la nature des pouvoirs législatifs des provinces aux termes de l'art. 92 et sur le statut des législatures provinciales dans les arrêts *Hodge* et *Maritime Bank* (précités). Nous reprenons la déclaration de lord Watson dans cette dernière affaire aux pp. 441 et 442:

[TRADUCTION] Le but de l'Acte n'était pas de fusionner les provinces en une seule ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée de façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie.

Le maintien de la division fondamentale des pouvoirs législatifs a été reconnu au par. 7(3) du *Statut de Westminster, 1931*. Le Parlement du Canada n'a pas le pouvoir d'empiéter sur le domaine des pouvoirs législatifs conférés aux législatures provinciales. Le but de l'art. 7 du Statut était de protéger les pouvoirs législatifs provinciaux des atteintes possibles du Parlement fédéral compte tenu des pouvoirs que le Statut lui conférait.

La reconnaissance du statut du Canada en tant qu'Etat souverain n'a pas modifié sa nature fédérale. C'est un Etat souverain, mais son gouvernement est de type fédéral avec une division nette des pouvoirs législatifs. La résolution en cause ici pourrait seulement constituer une expression réelle de la souveraineté canadienne si elle avait l'appui des deux ordres de gouvernement.

Les deux chambres du Parlement canadien revendiquent le pouvoir d'effectuer unilatéralement une modification de l'*A.A.N.B.* qu'elles dési-

ing the curtailment of provincial legislative powers. This strikes at the basis of the whole federal system. It asserts a right by one part of the Canadian governmental system to curtail, without agreement, the powers of the other part.

There is no statutory basis for the exercise of such a power. On the contrary, the powers of the Senate and the House of Commons, given to them by s. 4(*a*) of the *Senate and House of Commons Act*, excluded the power to do anything inconsistent with the *B.N.A. Act*. The exercise of such a power has no support in constitutional convention. The constitutional convention is entirely to the contrary. We see no other basis for the recognition of the existence of such a power. This being so, it is the proper function of this Court, in its role of protecting and preserving the Canadian constitution, to declare that no such power exists. We are, therefore, of the opinion that the Canadian Constitution does not empower the Senate and the House of Commons to cause the Canadian Constitution to be amended in respect of provincial legislative powers without the consent of the provinces.

Question B in the Quebec Reference raises the issue as to the power of the Senate and the House of Commons of Canada to cause the Canadian Constitution to be amended "without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them". The Attorney General of Saskatchewan when dealing with Question 3 in the Manitoba and Newfoundland References submitted that it was not necessary in these proceedings for the Court to pronounce on the necessity for the unanimous consent of all the provinces to the constitutional amendments proposed in the Resolution. It was sufficient, in order to answer the question, to note the opposition of eight of the provinces which contained a majority of the population of Canada.

We would answer Question B in the negative. We would answer Question 3 of the Manitoba and Newfoundland References in the affirmative without deciding, at this time, whether the agreement referred to in that question must be unanimous.

rent, y compris la réduction des pouvoirs législatifs provinciaux. Ceci attaque à la base l'ensemble du régime fédéral. Ainsi on affirme le droit d'une partie du régime gouvernemental canadien de réduire les pouvoirs de l'autre partie sans son consentement.

L'exercice de ce pouvoir ne repose sur aucun fondement législatif. Au contraire, les pouvoirs qu'accorde au Sénat et à la Chambre des communes l'al. 4*a*) de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, excluent le pouvoir d'agir de façon incompatible avec l'*A.A.N.B.* L'exercice de ce pouvoir n'a aucun appui dans une convention constitutionnelle. La convention constitutionnelle va totalement en sens contraire. Nous ne voyons aucun autre fondement de la reconnaissance de l'existence de ce pouvoir. Ceci étant, il appartient à cette Cour, à qui il incombe de protéger et de préserver la constitution canadienne, de déclarer que ce pouvoir n'existe pas. Nous sommes donc d'avis que la constitution canadienne ne confère pas au Sénat et à la Chambre des communes le pouvoir de faire modifier la constitution canadienne relativement aux pouvoirs législatifs provinciaux sans le consentement des provinces.

La question B du renvoi du Québec soulève le point de savoir si le Sénat et la Chambre des communes du Canada sont habilités à faire modifier la constitution canadienne «sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles». Lorsque le procureur général de la Saskatchewan a traité de la question 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve, il a fait valoir qu'il n'était pas nécessaire dans ces procédures que la Cour statue sur la nécessité du consentement unanime de toutes les provinces aux modifications constitutionnelles proposées dans la résolution. Il suffisait pour répondre à la question de souligner l'opposition de huit provinces qui regroupent une majorité de la population du Canada.

Nous sommes d'avis de répondre à la question B par la négative. Nous sommes d'avis de répondre à la question 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve par l'affirmative sans décider pour l'instant si le consentement y mentionné doit être unanime.

—II—

THE CHIEF JUSTICE AND ESTEY AND MCINTYRE JJ. (*dissenting*)—These reasons are addressed solely to Question 2 in the Manitoba[39] and Newfoundland References[40] and the conventional segment of Question B in the Quebec Reference[41]. Our views upon the other questions raised in the three References are expressed in another judgment. As will be pointed out later, no legal question is raised in the questions under consideration in these reasons and, ordinarily, the Court would not undertake to answer them for it is not the function of the Court to go beyond legal determinations. Because of the unusual nature of these References and because the issues raised in the questions now before us were argued at some length before the Court and have become the subject of the reasons of the majority, with which, with the utmost deference, we cannot agree, we feel obliged to answer the questions notwithstanding their extra-legal nature.

Question 2 in the Manitoba and Newfoundland References is in the form set out hereunder:

2. Is it a constitutional convention that the House of Commons and Senate of Canada will not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland a measure to amend the Constitution of Canada affecting federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments without first obtaining the agreement of the provinces?

The same question arises from the wording of Question B in the Quebec Reference which asks:

[TRANSLATION] B. Does the Canadian Constitution empower, whether by statute, convention or otherwise, the Senate and the House of Commons of Canada to cause the Canadian Constitution to be amended without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them, in such a manner as to affect:

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

[39] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.
[40] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.
[41] [1981] C.A. 80; (1981), 120 D.L.R. (3d) 385.

—II—

LE JUGE EN CHEF ET LES JUGES ESTEY ET MCINTYRE (*dissidents*)—Ces motifs visent seulement la question 2 des renvois du Manitoba[39] et de Terre-Neuve[40] et la partie conventionnelle de la question B du renvoi du Québec[41]. Notre opinion sur les autres questions soulevées dans les trois renvois est exprimée dans un autre jugement. Comme nous l'expliquerons plus loin, les questions examinées dans ces motifs ne soulèvent aucun point de droit et normalement la Cour n'entreprendrait pas d'y répondre car il n'entre pas dans ses fonctions d'aller au-delà des déterminations juridiques. Mais du fait de la nature inhabituelle de ces renvois et du fait que les points soulevés par les questions dont nous sommes saisis ont été assez longuement plaidés devant la Cour et qu'ils font l'objet des motifs de la majorité auxquels, avec les plus grands égards, nous ne pouvons souscrire, nous estimons devoir répondre aux questions nonobstant leur nature non juridique.

La question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve est formulée en ces termes:

2. Y a-t-il une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne peuvent, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

La même question découle de la formulation de la question B du renvoi du Québec:

B. La constitution canadienne habilite-t-elle, soit par statut, convention ou autrement, le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

[39] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.
[40] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.
[41] [1981] C.A. 80.

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

At the outset it should be observed that the convention referred to in the above questions, and contended for by all objecting provinces except Saskatchewan, is a constitutional convention which requires that before the two Houses of the Canadian Parliament will request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom a measure to amend the Constitution of Canada, affecting federal-provincial relationships, it will obtain agreement thereto from the provinces. From the wording of the questions and from the course of argument it is clear that the questions mean the consent of *all* the provinces. This then is the question which must be answered on this part of the References. An affirmative answer would involve a declaration that such a convention, requiring the consent of *all* the provinces, exists, while a negative answer would, of course, deny its existence. No other answers can be open to the Court for, on a reference of this nature, the Court may answer only the questions put and may not conjure up questions of its own which, in turn, would lead to uninvited answers: see *Reference re Magistrate's Court of Quebec*[42] (at pp. 779-780); *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*[43]; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada and Another*[44] and *Reference re Waters and Water-Powers*[45].

The position was expressed succinctly in the *Lord's Day Alliance* case by Lord Blanesburgh, at pp. 388-89. He said:

It will be observed that each of these questions is concerned with a state of things resulting from the new Act being duly brought into force. The Lieutenant-Governor-in-Council expresses a desire to be informed as to the legality of the excursions to which he refers only on the assumption that that Act has been made operative, and no question as to their legality apart from the Act is propounded. Their Lordships were, however, strongly urged by the appellants to deal with and dispose of the view that such excursions were lawful in Manitoba

[42] [1965] S.C.R. 772.
[43] [1925] A.C. 384.
[44] [1912] A.C. 571.
[45] [1929] S.C.R. 200.

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Il faut souligner dès maintenant que la convention mentionnée dans ces questions et défendue par toutes les provinces opposées au projet, à l'exception de la Saskatchewan, est une convention constitutionnelle selon laquelle, avant que les deux chambres du Parlement canadien ne demandent à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales, il faut obtenir le consentement des provinces. Il ressort clairement de la formulation des questions et des plaidoiries que le consentement visé est celui de *toutes* les provinces. C'est donc à cette question qu'il faut répondre dans cette partie des renvois. Une réponse affirmative reviendrait à déclarer existante une convention qui exige le consentement de *toutes* les provinces alors qu'une réponse négative en nierait évidemment l'existence. La Cour n'a aucune autre option car, dans un renvoi de cette nature, elle ne peut répondre qu'aux questions soumises et ne peut évoquer de son propre chef des questions qui conduiraient à des réponses non sollicitées: voir *Renvoi relatif à la Cour de Magistrat de Québec*[42] (aux pp. 779 et 780); *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*[43]; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada and Another*[44] et *Renvoi: Waters and Water-Powers*[45].

Dans l'affaire *Lord's Day Alliance*, la situation a été exprimée succinctement par lord Blanesburgh, aux pp. 388 et 389. Il dit:

[TRADUCTION] Il faut souligner que chacune de ces questions vise un état de chose qui découle de la nouvelle Loi dûment mise en vigueur. Le lieutenant-gouverneur en conseil veut être informé de la légalité des excursions auxquelles il se réfère, seulement en supposant que cette loi est entrée en vigueur, et on ne défend aucunement la question de leur légalité en dehors de la Loi. Toutefois, les appelants ont demandé avec insistance à leurs Seigneuries d'analyser et de trancher l'argument que ces excursions sont légales au Manitoba tout à fait indépen-

[42] [1965] R.C.S. 772.
[43] [1925] A.C. 384.
[44] [1912] A.C. 571.
[45] [1929] R.C.S. 200.

independently of the Act altogether—a view expressed by some of the learned judges of the Court of Appeal in this case and foreshadowed in an earlier decision of the same Court.

Their Lordships will refrain from taking this course, for one compelling reason, which they name out of several which would justify reserve in this matter.

Statutes empowering the executive Government, whether of the Dominion of Canada or of a Canadian Province, to obtain by direct request from the Court answers to questions both of fact and law, although intra vires of the respective Legislatures, impose a novel duty to be discharged, but not enlarged by the Court: see *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada* [[1912] A.C. 571]. It is more than ordinarily expedient in the case of such references that a Court should refrain from dealing with questions other than those which on excessive responsibility are in express terms referred to it, and their Lordships will here act upon that view.

Where there is ambiguity, or where questions are phrased in such general terms that a precise answer is difficult or impossible to give, the Court may qualify the answers, answer in general terms, or refuse to answer: see *Reference re Waters and Water-Powers, supra.* No such considerations apply here. There is no ambiguity in the questions before the Court. Question 2 in the Manitoba and Newfoundland References refers without qualification to the "agreement of the provinces". Question B in the Quebec Reference uses the words "the consent of the provinces", also without qualification. The expressions "of the provinces" or "of the provinces of Canada" in this context and in general usage mean in plain English *all* of the provinces of Canada, and our consideration of the questions must be upon this basis. The Court, in our view, would not be justified in editing the questions to develop a meaning not clearly expressed. These expressions in ordinary usage mean *each* of the provinces. This, in turn, connotes all of the provinces. This is so because the question assumes that all provinces are equal regarding their respective constitutional positions. Where the expression "Houses of Parliament" is used in many instances in the record before this Court on these appeals it could hardly be argued that the expression could mean either or one of the Houses

damment de la Loi, d'autant que certains des savants juges de la Cour d'appel en l'espèce avaient exprimé cette opinion qu'annonçait une décision antérieure de la même cour.

Leurs Seigneuries s'abstiendront de suivre ce chemin pour une raison majeure qu'ils choisissent parmi plusieurs autres qui pourraient justifier une réserve en l'espèce.

Les lois qui autorisent l'exécutif du gouvernement, qu'il s'agisse de celui du Dominion du Canada ou d'une province canadienne, à demander par une requête directe à la Cour de répondre à une question tant de fait que de droit, bien qu'elle relève de la compétence des législatures respectives, imposent un devoir nouveau dont la Cour doit s'acquitter mais sans l'élargir: voir *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [[1912] A.C. 571.] Il est plus que normalement opportun dans les cas de ces renvois qu'un tribunal s'abstienne de traiter de questions autres que celles qui lui sont déférées en termes exprès et leurs Seigneuries en l'espèce suivront cette règle.

Lorsqu'il y a ambiguïté ou que les questions sont formulées en des termes si généraux qu'une réponse précise est difficile ou impossible à donner, le tribunal peut qualifier les réponses, répondre en termes généraux ou refuser de répondre: voir le *Renvoi: Waters and Water-Powers*, précité. Aucune considération de ce genre ne s'applique en l'espèce. Les questions soumises à la Cour ne sont pas ambiguës. La question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve parle sans restriction du «consentement ... des provinces». La question B du renvoi du Québec utilise les termes «l'assentiment des provinces», également sans restriction. Les expressions «des provinces» ou «les provinces du Canada» dans ce contexte ou dans l'usage général signifie en français courant *toutes* les provinces du Canada et notre examen de la question doit se faire sur cette base. La Cour ne serait à notre avis pas justifiée de retoucher les questions pour leur donner un sens qui n'est pas clairement exprimé. Selon l'usage ordinaire, ces expressions signifient *chaque* province. Cela connote à son tour toutes les provinces. Il en est ainsi parce que la question présume que toutes les provinces sont sur un pied d'égalité pour ce qui est de leur situation constitutionnelle respective. Il n'est pas vraiment possible de soutenir que l'emploi répété de l'expression «chambres du Parlement» dans le dossier

of Parliament; that is to say, if the consent of the Houses of Parliament were required by statute, the provision could not be read as including the possibility that the consent of one of the Houses of Parliament would be sufficient. So it is with the questions before us.

What are conventions and, particularly, what are constitutional conventions? While our answers to Question 2 in the Manitoba and Newfoundland References and the conventional segment of Question B in the Quebec Reference will differ from those of the majority of the Court, we are in agreement with much of what has been said as to the general nature of constitutional conventions in the reasons for judgment by the majority, which we have had the advantage of reading. We are in agreement, as well, with the words of Freedman C.J.M. in his reasons for judgment in the Manitoba Reference, referred to with approval and quoted by the majority. We cannot, however, agree with any suggestion that the non-observance of a convention can properly be termed unconstitutional in any strict or legal sense, or that its observance could be, in any sense, a constitutional requirement within the meaning of Question 3 of the Manitoba and Newfoundland References. In a federal state where the essential feature of the constitution must be the distribution of powers between the two levels of government, each supreme in its own legislative sphere, constitutionality and legality must be synonymous, and conventional rules will be accorded less significance than they may have in a unitary state such as the United Kingdom. At the risk of undue repetition, the point must again be made that constitutionalism in a unitary state and practices in the national and regional political units of a federal state must be differentiated from constitutional law in a federal state. Such law cannot be ascribed to informal or customary origins, but must be found in a formal document which is the source of authority, legal authority, through which the central and regional units function and exercise their powers.

The constitution of Canada, as has been pointed out by the majority, is only in part written, *i.e.*

soumis à cette Cour dans ces pourvois pourrait signifier l'une ou l'autre ou une seule des chambres du Parlement; en d'autres termes, si le consentement des chambres du Parlement était requis par la loi, cela ne saurait comprendre la possibilité que le consentement d'une des chambres du Parlement suffise. Il en est de même des questions qui nous sont soumises.

Qu'est-ce qu'une convention et, en particulier, une convention constitutionnelle? Quoique nos réponses à la question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et à la question B du renvoi du Québec diffèrent de celles de la majorité de la Cour, nous sommes d'accord avec la plus grande partie de l'analyse de la nature générale des conventions constitutionnelles faites dans les motifs de jugement de la majorité que nous avons eu l'avantage de lire. Nous souscrivons également au passage des motifs de jugement du juge en chef Freedman du Manitoba dans le renvoi du Manitoba, approuvé et cité par la majorité. Nous ne sommes toutefois pas d'accord avec la proposition que l'on peut qualifier d'inconstitutionnel au sens strict ou juridique le non-respect d'une convention, ou que son respect pourrait être de quelque façon une exigence constitutionnelle au sens de la question 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve. Dans un Etat fédéral où la caractéristique essentielle de la Constitution doit être la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans sa propre sphère législative, constitutionnalité et légalité doivent être synonymes et les règles conventionnelles recevront une importance moindre que celle qu'elles peuvent avoir dans un Etat unitaire comme le Royaume-Uni. Au risque d'une répétition indue, il faut à nouveau souligner qu'on doit distinguer le régime constitutionnel dans un Etat unitaire et les pratiques des entités politiques nationales et régionales d'un Etat fédéral d'une part, du droit constitutionnel d'un Etat fédéral d'autre part. Ce droit ne peut avoir des origines coutumières ou informelles, mais il doit découler d'un texte en bonne et due forme qui est la source de l'autorité, l'autorité légale, qui permet aux entités centrales et régionales de fonctionner et d'exercer leurs pouvoirs.

La Constitution du Canada, comme le souligne la majorité, n'est écrite qu'en partie, c'est-à-dire

contained in statutes which have the force of law and which include, in addition to the *British North America Act* (hereinafter called the *B.N.A. Act*), the various other enactments which are listed in the reasons of the majority. Another, and indeed highly important, part of the constitution has taken the form of custom and usage, adopting in large part the practices of the Parliament of the United Kingdom and adapting them to the federal nature of this country. These have evolved with time to form with the statutes referred to above and certain rules of the common law a constitution for Canada. This constitution depends then on statutes and common law rules which declare the law and have the force of law, and upon customs, usages and conventions developed in political science which, while not having the force of law in the sense that there is a legal enforcement process or sanction available for their breach, form a vital part of the constitution without which it would be incomplete and unable to serve its purpose.

As has been pointed out by the majority, a fundamental difference between the legal, that is the statutory and common law rules of the constitution, and the conventional rules is that, while a breach of the legal rules, whether of statutory or common law nature, has a legal consequence in that it will be restrained by the courts, no such sanction exists for breach or non-observance of the conventional rules. The observance of constitutional conventions depends upon the acceptance of the obligation of conformance by the actors deemed to be bound thereby. When this consideration is insufficient to compel observance no court may enforce the convention by legal action. The sanction for non-observance of a convention is political in that disregard of a convention may lead to political defeat, to loss of office, or to other political consequences, but it will not engage the attention of the courts which are limited to matters of law alone. Courts, however, may recognize the existence of conventions and that is what is asked of us in answering the questions. The answer, whether affirmative or negative however, can have no legal effect, and acts performed or done in conformance with the law, even though in direct contradiction of well-established conventions, will not be enjoined or set aside by the courts. For one

consacrée par des textes législatifs qui ont force de loi et qui comprennent outre l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (ci-après appelé l'*A.A.N.B.*), les autres textes de lois énumérés dans les motifs de la majorité. Une autre partie de la Constitution, et d'ailleurs des plus importante, est formée de la coutume et de l'usage, qui ont adopté en grande partie les pratiques du Parlement du Royaume-Uni en les adaptant à la nature fédérale de ce pays. Avec le temps, ceux-ci ont évolué pour former avec les lois mentionnées ci-dessus et certaines règles de *common law* une constitution pour le Canada. Cette constitution repose donc sur des lois et des règles de *common law* qui disent le droit et ont force de loi, et des coutumes, usages et conventions élaborés en sciences politiques qui, sans avoir force de loi en ce sens qu'il existe un mécanisme juridique d'application ou une sanction légale de leur violation, forment un élément vital de la Constitution sans lequel elle serait incomplète et incapable d'atteindre son but.

Comme le souligne la majorité, il existe une différence fondamentale entre les règles de droit (c'est-à-dire celles tirées de la loi et de la *common law*) de la Constitution et les règles conventionnelles: alors qu'une violation des règles de droit, qu'elles soient de nature législative ou de *common law*, a des conséquences juridiques puisque les tribunaux la réprimeront, aucune sanction de ce genre n'existe pour la violation ou le non-respect des règles conventionnelles. Pour que les conventions constitutionnelles soient respectées, il faut que les acteurs qu'elles sont censées lier acceptent l'obligation de s'y conformer. Lorsque cette considération est insuffisante pour en forcer le respect, aucun tribunal ne peut donner juridiquement effet à la convention. La sanction du non-respect d'une convention est politique en ce sens que le mépris d'une convention peut conduire à une défaite politique, à la perte d'un poste ou à d'autres conséquences politiques, mais les tribunaux ne pourront en tenir compte puisqu'ils sont limités aux questions de droit seulement. Toutefois, les tribunaux peuvent reconnaître l'existence de conventions et c'est ce qu'on nous demande de faire en répondant aux questions. La réponse, qu'elle soit affirmative ou négative, peut être sans effet juridique et les tribunaux n'imposeront ni n'annuleront des actes

of many examples of the application of this principle see: *Madzimbamuto v. Lardner-Burke and George*[46]. Simple convention cannot create such a power in either level of government. A Canadian convention could only be of negative effect, that is, to limit the exercise of such power. However, no limitative practice can have the effect of giving away such power where it exists in law.

There are different kinds of conventions and usages, but we are concerned here with what may be termed 'constitutional' conventions or rules of the constitution. They were described by Professor Dicey in the tenth edition of his *Law of the Constitution* (1959), at pp. 23-24, in the following passage:

> The one set of rules are in the strictest sense "laws," since they are rules which (whether written or unwritten, whether enacted by statute or derived from the mass of custom, tradition, or judge-made maxims known as the common law) are enforced by the courts; these rules constitute "constitutional law" in the proper sense of that term, and may for the sake of distinction be called collectively "the law of the constitution."
>
> The other set of rules consist of conventions, understandings, habits, or practices which, though they may regulate the conduct of the several members of the sovereign power, of the Ministry, or of other officials, are not in reality laws at all since they are not enforced by the courts. This portion of constitutional law may, for the sake of distinction, be termed the "conventions of the constitution," or constitutional morality.

Later, at p. 27, after discussing examples from English practice, he said:

> Under the English constitution they have one point in common: they are none of them "laws" in the true sense of that word, for if any or all of them were broken, no court would take notice of their violation.

And further, at pp. 30-31, he added:

> With conventions or understandings he [the lawyer and law teacher] has no direct concern. They vary from

[46] [1969] 1 A.C. 645.

conformes au droit même s'ils sont en contradiction directe avec des conventions bien établies. On trouve l'un des multiples exemples de l'application de ce principe dans l'arrêt *Madzimbamuto v. Lardner-Burke and George*[46]. Une simple convention ne peut conférer pareil pouvoir à l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Une convention canadienne pourrait seulement avoir un effet négatif, c'est-à-dire limiter l'exercice de ce pouvoir. Toutefois aucune pratique limitative ne peut avoir pour effet de faire perdre ce pouvoir s'il existe en droit.

Il existe différentes sortes de conventions et d'usages, mais en l'espèce il s'agit seulement de ce qu'on peut appeler les conventions «constitutionnelles» ou règles de la Constitution. Le professeur Dicey les décrit dans la dixième édition de son ouvrage, *Law of the Constitution*, 1959, aux pp. 23 et 24 dans le passage suivant:

> [TRADUCTION] Il existe un groupe de règles qui sont au sens le plus strict des «règles de droit» puisque ce sont des règles auxquelles (qu'elles soient écrites ou non, sous forme de lois ou dérivant d'une masse de coutume, de tradition ou de maximes judiciaires comme la *common law*) les tribunaux donnent effet; ces règles constituent «le droit constitutionnel» au sens propre de cette expression et, pour les distinguer, on peut les qualifier collectivement de «règles de la constitution».
>
> L'autre groupe de règles est formé des conventions, des arrangements, des habitudes ou pratiques qui, quoiqu'ils puissent régir la conduite des nombreux tenants du pouvoir souverain, du Gouvernement ou d'autres fonctionnaires, ne constituent aucunement en réalité des règles de droit puisque les tribunaux n'y donnent pas effet. Pour la distinguer, on peut qualifier cette partie du droit constitutionnel de «convention de la constitution» ou de moralité constitutionnelle.

Plus loin à la p. 27, après une discussion d'exemples tirés de la pratique anglaise, il dit:

> [TRADUCTION] Aux termes de la constitution anglaise, elles ont un point commun: aucune n'est une «règle de droit» au sens véritable de ce mot, car aucun tribunal ne pourrait prendre connaissance de sa violation.

Et plus loin aux pp. 30 et 31, il ajoute:

> [TRADUCTION] Il [l'avocat ou le professeur de droit] n'a pas à s'intéresser directement aux conventions ou

[46] [1969] 1 A.C. 645.

generation to generation, almost from year to year. Whether a Ministry defeated at the polling booths ought to retire on the day when the result of the election is known, or may more properly retain office until after a defeat in Parliament, is or may be a question of practical importance. The opinions on this point which prevail to-day differ (it is said) from the opinions or understandings which prevailed thirty years back, and are possibly different from the opinions or understandings which may prevail ten years hence. Weighty precedents and high authority are cited on either side of this knotty question; the dicta or practice of Russell and Peel may be balanced off against the dicta or practice of Beaconsfield and Gladstone. The subject, however, is not one of law but of politics, and need trouble no lawyer or the class of any professor of law. If he is concerned with it at all, he is so only in so far as he may be called upon to show what is the connection (if any there be) between the conventions of the constitution and the law of the constitution.

This view has been adopted by Canadian writers, *e.g.* Professor Peter W. Hogg in *Constitutional Law of Canada* (1977), dealt with the matter in these terms, at p. 7:

Conventions are rules of the constitution which are not enforced by the law courts. Because they are not enforced by the law courts they are best regarded as non-legal rules, but because they do in fact regulate the working of the constitution they are an important concern of the constitutional lawyer. What conventions do is to prescribe the way in which legal powers shall be exercised. Some conventions have the effect of transferring effective power from the legal holder to another official or institution. Other conventions limit an apparently broad legal power, or even prescribe that a legal power shall not be exercised at all.

At page 8, he said:

If a convention is disobeyed by an official, then it is common, especially in the United Kingdom, to describe the official's act or omission as "unconstitutional". But this use of the term unconstitutional must be carefully distinguished from the case where a legal rule of the constitution has been disobeyed. Where unconstitutionality springs from a breach of law, the purported act is normally a nullity and there is a remedy available in the courts. But where "unconstitutionality" springs merely from a breach of convention, no breach of the law has occurred and no legal remedy will be available. If a

aux arrangements. Ils varient d'une génération à l'autre et presque d'une année à l'autre. La question de savoir si un Gouvernement défait aux élections devrait démissionner le jour du résultat de l'élection ou peut à bon droit conserver son poste jusqu'à une défaite au Parlement, est ou peut être une question d'importance pratique. Les opinions sur ce point qui ont cours aujourd'hui diffèrent (dit-on) des opinions ou perceptions qui avaient cours voici trente ans et sont possiblement différentes de celles qui auront cours dans dix ans d'ici. Des précédents de poids et de solides autorités sont cités des deux côtés sur cette question épineuse; les dicta ou la pratique de Russell et Peel peuvent être opposés à ceux de Beaconsfield et Gladstone. Toutefois, il ne s'agit pas d'une matière juridique mais politique et ni l'avocat ni la classe du professeur de droit ne doit s'en inquiéter. S'il doit se pencher sur le sujet, c'est seulement dans la mesure où on peut lui demander de montrer quelle est la relation (le cas échéant) entre les conventions de la constitution et le droit constitutionnel.

Ce point de vue est celui des auteurs canadiens tel le professeur Peter W. Hogg dans *Constitutional Law of Canada*, 1977, qui traite de la question en ces termes à la p. 7:

[TRADUCTION] Les conventions sont des règles de la constitution auxquelles les tribunaux ne donnent pas effet. Comme les tribunaux ne leur donnent pas effet, on les considère au mieux comme des règles non juridiques, mais étant donné qu'elles régissent en fait les mécanismes de la constitution, elles jouent un rôle important pour le constitutionnaliste. Les conventions prescrivent effectivement la façon dont les pouvoirs seront exercés. Certaines conventions transfèrent le pouvoir réel d'un détenteur légitime à une autre instance. D'autres conventions limitent un pouvoir apparemment vaste ou même prescrivent qu'un pouvoir donné ne sera pas exercé du tout.

A la page 8, il dit:

[TRADUCTION] Si un personnage officiel enfreint une convention, il est alors habituel, en particulier au Royaume-Uni, de qualifier l'acte ou l'omission d'«inconstitutionnel». Mais il faut distinguer soigneusement l'utilisation du terme inconstitutionnel du cas où une règle juridique de la constitution a été enfreinte. Lorsque l'inconstitutionnalité découle d'une violation du droit, le prétendu acte est normalement nul et il existe un recours devant les tribunaux. Mais lorsque «l'inconstitutionnalité» découle simplement d'une violation de convention, la loi n'a pas été violée et il n'existe aucun

court did give a remedy for a breach of convention, for example, by declaring invalid a statute enacted for Canada by the United Kingdom Parliament without Canada's request or consent, or by ordering an unwilling Governor General to give his assent to a bill enacted by both houses of Parliament, then we would have to change our language and describe the rule which used to be thought of as a convention as a rule of the common law. In other words a judicial decision could have the effect of transforming a conventional rule into a legal rule. A convention may also be transformed into law by being enacted as a statute.

It will be noted that Professor Hogg, in the quotation immediately above, has expressed the view that a judicial decision could have the effect of transforming a conventional rule into a legal rule, as could the enactment of a convention in statutory form. There can be no doubt that a statute, by enacting the terms of a convention, could create positive law, but it is our view that it is not for the Courts to raise a convention to the status of a legal principle. As pointed out above, courts may recognize the existence of conventions in their proper sphere. That is all that may be properly sought from the Court in answering Question 2 in the Manitoba and Newfoundland References and the conventional part of Question B in the Quebec Reference: an answer by the Court recognizing the existence of the convention or denying its existence. For the Court to postulate some other convention requiring less than unanimous provincial consent to constitutional amendments would be to go beyond the terms of the References and in so doing to answer a question not posed in the References. It would amount, in effect, to an attempt by judicial pronouncement to create an amending formula for the Canadian constitution which, in addition to being beyond the Court's power to declare, not being raised in a question posed in any of the References before the Court, would be incomplete for failure to specify the degree or percentage of provincial consent required. Furthermore, all the provinces, with the exception of Saskatchewan, oppose such a step. Those favouring the position of the federal Parliament, Ontario and New Brunswick, do so because they say no convention exists and those attacking

remède en droit. Si un tribunal accordait effectivement un redressement pour une violation de convention, par exemple, en déclarant invalide une loi adoptée pour le Canada par le Parlement du Royaume-Uni sans la demande ni le consentement du Canada ou en ordonnant au gouverneur général contre sa volonté de donner sa sanction à un projet de loi passé par les deux chambres du Parlement, nous devrions alors changer notre vocabulaire et décrire la règle que l'on croyait être une convention comme une règle de *common law*. En d'autres termes, une décision judiciaire pourrait avoir l'effet de transformer une règle conventionnelle en une règle de droit. Une convention peut également être transformée en règle de droit en devenant une loi.

Il convient de souligner que, selon les propos du professeur Hogg dans la citation précédente, une décision judiciaire pourrait transformer une règle conventionnelle en une règle de droit, comme pourrait le faire l'adoption d'une convention sous forme de loi. Il est indubitable qu'une loi, qui incorporerait les termes d'une convention, pourrait créer du droit positif mais, à notre avis, il n'appartient pas aux tribunaux d'élever une convention au rang de principe juridique. Comme on le dit ci-dessus, les tribunaux peuvent reconnaître l'existence des conventions dans leur propre domaine. C'est tout ce que l'on peut à bon droit demander à la Cour dans sa réponse à la question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et à la partie conventionnelle de la question B du renvoi du Québec: une réponse de la Cour qui reconnaisse l'existence de la convention ou qui la nie. Si la Cour postulait d'autres conventions qui exigent moins que le consentement unanime des provinces aux modifications constitutionnelles, elle excéderait le cadre des renvois et ce faisant, elle répondrait à une question que les renvois ne posent pas. Cela reviendrait en fait à établir par déclaration judiciaire une formule de modification de la constitution canadienne qui, en plus d'excéder le pouvoir déclaratoire de la Cour, puisqu'il ne s'agit pas d'une question posée par les renvois soumis à la Cour, serait incomplète car elle ne préciserait pas l'étendue ou le pourcentage de consentement provincial nécessaire. En outre, toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan, s'y opposent: les provinces favorables à la position du Parlement fédéral, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, parce que selon elles il n'existe pas de convention, et

the federal position, Quebec, Nova Scotia, Prince Edward Island, Manitoba, Alberta and British Columbia, do so because they say provincial participation is already fixed by what may be called 'the rule of unanimity'.

Conventions, while frequently unwritten, may nonetheless be reduced to writing. They may be reached by specific agreement between the parties to be bound, or they may more commonly arise from practice and usage. It is true, as well, that conventions can become law but this, in our view, would require some formal legal step such as enactment in statutory form. The *Statute of Westminster, 1931* affords an example of the enactment of conventions concerning constitutional relations between the United Kingdom and the various Dominions. However a convention may arise or be created, the essential condition for its recognition must be that the parties concerned regard it as binding upon them. While a convention, by its very nature, will often lack the precision and clearness of expression of a law, it must be recognized, known and understood with sufficient clarity that conformance is possible and a breach of conformance immediately discernible. It must play as well a necessary constitutional role.

There are many such conventions of the Canadian constitution and while at different periods they may have taken different forms, and while change and development have been observable and are, no doubt, continuing processes, they have been recognized nonetheless as rules or conventions of the Canadian constitution, known and observed at any given time in Canadian affairs. As the reasons of the majority point out, there are many examples. The general rule that the Governor General will act only according to the advice of the Prime Minister is purely conventional and is not to be found in any legal enactment. In the same category is the rule that after a general election the Governor General will call upon the leader of the party with the greatest number of seats to form a government. The rule of responsible government that a government losing the confidence of the

celles opposées à la position fédérale, le Québec, la Nouvelle-Écosse, l'Ile-du-Prince-Edouard, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique, parce que selon elles la participation provinciale est déjà fixée par ce qu'on peut appeler «la règle de l'unanimité».

Quoique fréquemment non écrites, les conventions peuvent néanmoins être consignées par écrit. Elles peuvent découler d'une entente précise entre les parties liées ou, ce qui est plus habituel, elles peuvent découler de la pratique et de l'usage. Il est également vrai que des conventions peuvent devenir des règles de droit mais, à notre avis, il faudrait pour ce faire une démarche juridique en bonne et due forme, telle l'adoption d'une loi. Le *Statut de Westminster, 1931* offre un exemple de la promulgation législative de conventions relatives aux relations constitutionnelles entre le Royaume-Uni et les différents Dominions. Quelle que soit l'origine d'une convention, la condition essentielle de sa reconnaissance est que les parties en cause se considèrent liées par elle. Quoique de par sa nature même, une convention manque souvent de précision et de clarté dans l'expression d'une règle de droit, on doit pouvoir la reconnaître, la connaître et la comprendre avec suffisamment de clarté pour pouvoir s'y conformer et immédiatement discerner son non-respect. Elle doit également jouer un rôle constitutionnel nécessaire.

La constitution canadienne comprend plusieurs conventions de ce genre et bien que selon les époques elles aient pu prendre différentes formes, que l'on puisse noter des changements et une évolution et qu'indubitablement il s'agisse d'un processus continu, on leur reconnaît néanmoins le statut de règles ou conventions de la constitution canadienne, connues et suivies à une époque donnée dans les affaires canadiennes. Comme les motifs de la majorité le soulignent, il y a de nombreux exemples. La règle générale suivant laquelle le gouverneur général agira seulement sur l'avis du premier ministre est purement conventionnelle et ne découle d'aucun texte législatif. Entre dans la même catégorie la règle voulant qu'après une élection générale, le gouverneur général demande au chef du parti qui réunit le plus grand nombre de sièges de former un gouverne-

House of Commons must itself resign, or obtain a dissolution, the general principles of majority rule and responsible government underlying the daily workings of the institutions of the executive and legislative branches of each level of government, and a variety of other such conventional arrangements, serve as further illustrations. These rules have an historical origin and bind, and have bound, the actors in constitutional matters in Canada for generations. No one can doubt their operative force or the reality of their existence as an effective part of the Canadian constitution. They are, nonetheless, conventional and, therefore, distinct from purely legal rules. They are observed without demur because all parties concerned recognize their existence and accept the obligation of observance, considering themselves to be bound. Even though it may be, as the majority of the Court has said, a matter of some surprise to many Canadians, these conventions have no legal force. They are, in short, the product of political experience, the adoption of which allows the political process to function in a way acceptable to the community.

These then are recognized conventions; they are definite, understandable and understood. They have the unquestioned acceptance not only of the actors in political affairs but of the public at large. Can it be said that any convention having such clear definition and acceptance concerning provincial participation in the amendment of the Canadian Constitution has developed? It is in the light of this comparison that the existence of any supposed constitutional convention must be considered. It is abundantly clear, in our view, that the answer must be no. The degree of provincial participation in constitutional amendments has been a subject of lasting controversy in Canadian political life for generations. It cannot be asserted, in our opinion, that any view on this subject has become so clear and so broadly accepted as to constitute a constitutional convention. It should be observed that there is a fundamental difference between the convention in the Dicey concept and the convention for which some of the provinces here contend. The Dicey convention relates to the functioning of

ment. La règle du gouvernement responsable, savoir qu'un gouvernement qui perd la confiance de la Chambre des communes doit démissionner de lui-même ou en obtenir la dissolution, les principes généraux de la règle de la majorité et du gouvernement responsable qui sous-tendent les travaux quotidiens des institutions de l'exécutif et du législatif de chaque ordre de gouvernement et un assortiment d'autres arrangements conventionnels peuvent servir d'illustrations. Ces règles ont une origine historique et ont lié, et lient toujours, les acteurs sur la scène constitutionnelle canadienne depuis des générations. Nul ne peut douter qu'elles soient en vigueur ni qu'elles existent vraiment en tant que force opérante de la constitution canadienne. Elles sont néanmoins conventionnelles et donc distinctes des règles purement juridiques. On les observe sans hésiter parce que toutes les parties en cause reconnaissent leur existence et acceptent de les observer, se considérant liées par elles. Même si, comme le dit la majorité de la Cour, cela peut surprendre beaucoup de Canadiens, ces conventions n'ont aucune force juridique. En bref, il s'agit du produit de l'expérience politique dont l'adoption permet au processus politique de fonctionner d'une façon acceptable pour la collectivité.

Ce sont alors des conventions établies. Elles sont définies, compréhensibles et comprises. Leur acceptation est incontestée non seulement de la part des acteurs sur la scène politique, mais aussi du grand public. Peut-on dire qu'il s'est créé une convention aussi bien définie et acceptée sur la question de la participation provinciale à la modification de la constitution canadienne? C'est à la lumière de cette comparaison que l'on doit examiner l'existence d'une présumée convention constitutionnelle. A notre avis, il est tout à fait clair que la réponse doit être négative. L'étendue de la participation provinciale aux modifications constitutionnelles constitue un sujet de controverse permanente dans la vie politique canadienne depuis des générations. A notre avis, on ne peut affirmer qu'un point de vue sur le sujet est devenu si clair et si largement accepté qu'il constitue une convention constitutionnelle. Il faut remarquer qu'il existe une différence fondamentale entre la convention selon le concept de Dicey et la convention que certaines provinces soutiennent en l'espèce. La convention

individuals and institutions within a parliamentary democracy in unitary form. It does not qualify or limit the authority or sovereignty of Parliament or the Crown. The convention sought to be advanced here would truncate the functioning of the executive and legislative branches at the federal level. This would impose a limitation on the sovereign body itself within the Constitution. Surely such a convention would require for its recognition, even in the non-legal, political sphere, the clearest signal from the plenary unit intended to be bound, and not simply a plea from the majority of the beneficiaries of such a convention, the provincial plenary units.

An examination of the Canadian experience since Confederation will, bearing in mind the considerations above described, serve to support our conclusion on this question. It may be observed here that it was not suggested in argument before this Court that there was any procedure for amendment now available other than by the addresses of both Houses of Parliament to Her Majesty the Queen. It was argued, however, that this was a procedural step only and that before it could be undertaken by Parliament the consent of the provinces would be required. It is with the frequency with which provincial consents were obtained or omitted, with the circumstances under which consent was or was not sought, with the nature of the amendments involved, and with provincial attitudes towards them that we must concern ourselves. As has been pointed out in other judgments on these References, here and in the other courts, there have been since Confederation some twenty-two amendments to the *B.N.A. Act*. Brief particulars of each amendment taken from the government paper entitled, "The Amendment of the Constitution of Canada", published in 1965 under the authority of The Hon. Guy Favreau, the federal Minister of Justice, hereinafter referred to as the White Paper, are set out below for convenience of reference.

(1) *The Rupert's Land Act, 1868* authorized the acceptance by Canada of the rights of the Hudson's Bay Company over Rupert's Land and the North-Western Territory. It also provided that, on

de Dicey se rapporte à l'activité des individus et des institutions dans une démocratie parlementaire de type unitaire. Elle ne restreint ni ne limite l'autorité ou la souveraineté du Parlement ou de la Couronne. La convention que l'on cherche à faire valoir en l'espèce, tronquerait l'activité de l'exécutif et du législatif au niveau fédéral. Ceci imposerait une limite à un corps lui-même souverain au sein de la Constitution. Il est manifeste que la reconnaissance de pareille convention, même dans le domaine politique et non juridique, exigerait de la part de l'entité souveraine qui serait ainsi liée un acquiescement clair et non simplement une affirmation de la majorité des bénéficiaires de cette convention, les entités provinciales souveraines.

Un examen de l'expérience canadienne depuis la Confédération, tout en gardant à l'esprit les considérations énoncées ci-dessus, vient appuyer notre conclusion sur ce point. On peut faire observer à ce stade qu'au cours des plaidoiries devant cette Cour, nul n'a suggéré qu'il existait actuellement une procédure de modification autre que les adresses des deux chambres du Parlement à Sa Majesté la Reine. On a fait valoir toutefois qu'il s'agissait seulement d'une étape de procédure et qu'avant que le Parlement puisse l'entreprendre, il fallait obtenir le consentement des provinces. Il faut donc nous arrêter à la fréquence avec laquelle le consentement provincial a été obtenu ou omis, aux circonstances dans lesquelles on l'a cherché ou non, à la nature des modifications en cause et à l'attitude provinciale à cet égard. Comme il ressort d'autres motifs exposés dans ces renvois, ici et par les autres cours, il y a eu quelque vingt-deux modifications de l'*A.A.N.B.* depuis la Confédération. Un énoncé bref de chaque modification est repris ci-dessous pour plus de commodité; ils sont tirés de la publication gouvernementale ci-après appelée le Livre blanc et intitulée «Modifications de la Constitution du Canada», publiée en 1965 sous l'autorité de l'honorable Guy Favreau, ministre fédéral de la Justice:

(1) *L'Acte de la Terre de Rupert de 1868* autorisa le Canada à acquérir les droits de la Compagnie de la baie d'Hudson sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest. Il prévoyait aussi que la

Address from the Houses of Parliament of Canada, the Crown could declare this territory part of Canada and the Parliament of Canada could make laws for its peace, order and good government.

(2) *The British North America Act of 1871* ratified the Manitoba Act passed by the Parliament of Canada in 1870, creating the province of Manitoba and giving it a provincial constitution similar to those of the other provinces. The British North America Act of 1871 also empowered the Parliament of Canada to establish new provinces out of any Canadian territory not then included in a province; to alter the boundaries of any province (with the consent of its legislature), and to provide for the administration, peace, order and good government of any territory not included in a province.

(3) *The Parliament of Canada Act of 1875* amended section 18 of the British North America Act, 1867, which set forth the privileges, immunities and powers of each of the Houses of Parliament.

(4) *The British North America Act of 1886* authorized the Parliament of Canada to provide for the representation in the Senate and the House of Commons of any territories not included in any province.

(5) *The Statute Law Revision Act, 1893* repealed some obsolete provisions of the British North America Act of 1867.

(6) *The Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895* confirmed an Act of the Parliament of Canada which provided for the appointment of a Deputy-Speaker for the Senate.

(7) *The British North America Act, 1907* established a new scale of financial subsidies to the provinces in lieu of those set forth in section 118 of the British North America Act of 1867. While not expressly repealing the original section, it made its provisions obsolete.

(8) *The British North America Act, 1915* redefined the Senatorial Divisions of Canada to take into account the provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta. Although this statute did not expressly amend the text of the original section 22, it did alter its effect.

Couronne, sur présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada, pourrait déclarer que le territoire ferait partie du Canada, et que le Parlement du Canada pourrait faire des lois pour y assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

(2) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871* ratifia l'Acte du Manitoba adopté par le Parlement du Canada en 1870, qui créait la province du Manitoba et lui donnait une constitution semblable à celles des autres provinces. De plus, l'Acte conférait au Parlement du Canada le pouvoir d'ériger de nouvelles provinces dans n'importe quel territoire canadien non compris alors dans une province, de modifier les limites de toute province (avec l'accord de sa Législature) et de pourvoir à l'administration, la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire non compris dans une province.

(3) *L'Acte du Parlement du Canada de 1875* modifia l'article 18 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui énonce les privilèges, immunités et pouvoirs de chacune des chambres du Parlement.

(4) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1886* autorisa le Parlement du Canada à pourvoir à la représentation au Sénat et à la Chambre des Communes de tout territoire non compris dans une province.

(5) *La Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire* abrogea certaines dispositions périmées de l'Acte de 1867.

(6) *L'Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) de 1895* confirma une loi du Parlement du Canada qui permet la nomination d'un orateur suppléant au Sénat.

(7) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1907* établit une nouvelle échelle de subventions financières aux provinces en remplacement de celles qui sont prévues à l'article 118 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Tout en n'abrogeant pas expressément l'article primitif, il en rendit les dispositions inopérantes.

(8) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1915* redéfinit les divisions sénatoriales du Canada pour tenir compte de l'existence des provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Bien qu'il n'ait pas modifié expressément le texte de l'article 22 primitif, il en a sûrement changé la portée.

(9) *The British North America Act, 1916* provided for the extension of the life of the current Parliament of Canada beyond the normal period of five years.

(10) *The Statute Law Revision Act, 1927* repealed additional spent or obsolete provisions in the United Kingdom statutes, including two provisions of the British North America Acts.

(11) *The British North America Act, 1930* confirmed the natural resources agreements between the Government of Canada and the Governments of Manitoba, British Columbia, Alberta and Saskatchewan, giving the agreements the force of law notwithstanding anything in the British North America Acts.

(12) *The Statute of Westminster, 1931* while not directly amending the British North America Acts, did alter some of their provisions. Thus, the Parliament of Canada was given the power to make laws having extraterritorial effect. Also, Parliament and the provincial legislatures were given the authority, within their powers under the British North America Acts, to repeal any United Kingdom statute that formed part of the law of Canada. This authority, however, expressly excluded the British North America Act itself.

(13) *The British North America Act, 1940* gave the Parliament of Canada the exclusive jurisdiction to make laws in relation to Unemployment Insurance.

(14) *The British North America Act, 1943* provided for the postponement of redistribution of the seats in the House of Commons until the first session of Parliament after the cessation of hostilities.

(15) *The British North America Act, 1946* replaced section 51 of the British North America Act, 1867, and altered the provisions for the readjustment of representation in the House of Commons.

(16) *The British North America Act, 1949* confirmed the Terms of Union between Canada and Newfoundland.

(17) *The British North America Act (No. 2), 1949* gave the Parliament of Canada authority to amend the Constitution of Canada with certain exceptions.

(9) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1916* prolongea la durée du Parlement du Canada alors en fonctions au delà de la période normale de cinq ans.

(10) *La Loi de 1927 sur la revision du droit statutaire* une fois encore abrogea des dispositions périmées ou désuètes des statuts du Royaume-Uni, y compris deux dispositions des Actes de l'Amérique du Nord britannique.

(11) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930* confirma les accords relatifs aux ressources naturelles intervenus entre le gouvernement du Canada et ceux du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan et leur donna force de loi, nonobstant toute disposition contraire des Actes de l'Amérique du Nord britannique.

(12) *Le Statut de Westminster de 1931*, tout en ne modifiant pas directement les Actes de l'Amérique du Nord britannique, changea certaines de leurs dispositions. C'est ainsi, par exemple, que le Parlement du Canada fut autorisé à faire des lois ayant une portée extra-territoriale. En outre, le Parlement et les législatures des provinces furent habilités, dans la limite des pouvoirs respectifs que leur confèrent les Actes de l'Amérique du Nord britannique, à abroger tout statut du Royaume-Uni faisant alors partie des lois du Canada à l'exception expresse, cependant, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même.

(13) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940* accorda au Parlement du Canada la compétence exclusive de légiférer en matière d'assurance-chômage.

(14) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1943* ajourna le rajustement de la représentation à la Chambre des Communes jusqu'à la première session du Parlement qui suivrait la fin des hostilités.

(15) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1946* remplaça l'article 51 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et changea les dispositions relatives au rajustement de la représentation à la Chambre des Communes.

(16) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1949* sanctionna les Conditions d'union entre le Canada et Terre-Neuve.

(17) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (nº 2) de 1949* habilita le Parlement du Canada à modifier la Constitution du Canada, à l'exception de certaines catégories de sujets.

(18) *The Statute Law Revision Act, 1950* repealed an obsolete section of the British North America Act, 1867.

(19) *The British North America Act, 1951* gave the Parliament of Canada concurrent jurisdiction with the provinces to make laws in relation to Old Age Pensions.

(20) *The British North America Act, 1960* amended section 99 and altered the tenure of office of superior court judges.

(21) *The British North America Act, 1964* amended the authority conferred upon the Parliament of Canada by the British North America Act, 1951, in relation to benefits supplementary to Old Age Pensions.

(22) *Amendment by Order in Council*

Section 146 of the British North America Act, 1867 provided for the admission of other British North American territories by Order in Council and stipulated that the provisions of any such Order in Council would have the same effect as if enacted by the Parliament of the United Kingdom. Under this section, Rupert's Land and the North-Western Territory were admitted by Order in Council on June 23rd, 1870; British Columbia by Order in Council on May 16th, 1871; Prince Edward Island by Order in Council on June 26th, 1873. Because all of these Orders in Council contained provisions of a constitutional character—adapting the provisions of the British North America Act to the new provinces, but with some modifications in each case—they may therefore be regarded as constitutional amendments.

In examining these amendments it must be borne in mind that all do not possess the same relevance or force for the purpose of this inquiry. Question 2 of the Manitoba and Newfoundland References and the conventional segment of Question B in the Quebec Reference raise the issue of the propriety of non-consensual amendments which affect federal-provincial relationships and the powers, rights and privileges of the provinces. The questions do not limit consideration to those amendments which affected the distribution of legislative powers between the federal Parliament and the provincial legislatures. Since the distribution of powers is the very essence of a federal system, amendments affecting such distribution will be of especial concern to the provinces. Prece-

(18) *La Loi de 1950 sur la revision du droit statutaire* abrogea un article désuet de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

(19) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951* autorisa le Parlement du Canada à légiférer concurremment avec les provinces sur les pensions de vieillesse.

(20) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1960* modifia l'article 99 et changea la durée des fonctions des juges des cours supérieures.

(21) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1964* modifia les pouvoirs conférés au Parlement du Canada par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951 au sujet des pensions de vieillesse et des prestations additionnelles.

(22) *Modifications par arrêté en conseil*

L'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoyait l'adjonction au Canada d'autres territoires de l'Amérique du Nord britannique par arrêté en conseil et stipulait que les dispositions de tels arrêtés auraient le même effet que si elles avaient été édictées par le Parlement du Royaume-Uni. En vertu de cet article, la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest furent admis par arrêté en conseil du 23 juin 1870; la Colombie-Britannique par arrêté en conseil du 16 mai 1871; et l'Île-du-Prince-Édouard par arrêté en conseil du 26 juin 1873. Comme tous ces arrêtés renferment des dispositions d'un caractère constitutionnel, ayant pour objet d'adapter les clauses de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aux nouvelles provinces—avec les variations nécessaires dans chaque cas—ils doivent être considérés comme des modifications d'ordre constitutionnel.

Il faut se rappeler en examinant ces modifications qu'elles n'ont pas toutes la même pertinence ou le même poids dans le contexte de la présente affaire. La question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et l'aspect conventionnel de la question B du renvoi du Québec mettent en cause la convenance de modifications non consensuelles qui ont un effet sur les relations fédérales-provinciales et sur les pouvoirs, droits et privilèges des provinces. Les questions ne limitent pas l'examen aux modifications qui ont eu un effet sur la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Puisque la répartition des pouvoirs est l'essence même d'un régime fédéral, les modifications qui y touchent intéressent tout particulièrement les provinces. Les

dents found in such amendments will be entitled to serious consideration. It does not follow, however, that other amendments which affected federal-provincial relationships without altering the distribution of powers should be disregarded in this inquiry. Consideration must be given in according weight to the various amendments, to the reaction they provoked from the provinces. This is surely the real test of relevance in this discussion. On many occasions provinces considered that amendments not affecting the distribution of legislative power were sufficiently undesirable to call for strenuous opposition. The test of whether the convention exists, or has existed, is to be found by examining the results of such opposition. Professor William S. Livingston in *Federalism and Constitutional Change* (Oxford University Press, 1956), made this comment, at p. 62, when considering the 1943 amendment which did not affect the distribution of powers, and the 1940 amendment which did:

> The important difference between the two amendments lies, of course, in the fact that that of 1940 clearly and significantly altered the distribution of powers, a part of the constitution which, it has been argued, is especially deserving of the protection afforded by the principle of unanimous consent. But the facts themselves demonstrate that at least one of the provinces considered the alteration of 1943 sufficiently important to call for long and bitter protests at the disdainful attitude of the Dominion Government. If unanimity is for the protection of provinces, whether singly or collectively, it is reasonable to think that the provinces should be the ones to judge when it should be invoked. By the very operation of the principle, a province will not protest unless it considers the matter at hand worth protesting about.

The true test of the importance of the various amendments for our purpose is a consideration of the degree of provincial opposition they aroused, for whatever reason, the consideration that such opposition received, and the influence it had on the course of the amendment proceedings.

Prior to the amendment effected by the *B.N.A. Act* of 1930 there were at least three amendments, those of 1886, 1907 and 1915, which substantially affected the provinces and which were procured without the consent of all the provinces. The

précédents tirés de ces modifications doivent recevoir une attention particulière. Il ne s'ensuit toutefois pas qu'il faille, dans cette affaire, ne pas tenir compte des autres modifications qui ont eu un effet sur les relations fédérales-provinciales sans toutefois changer la répartition des pouvoirs. En soupesant les différentes modifications, il faut considérer quelle a été la réaction des provinces. C'est certainement le véritable critère de pertinence dans cette discussion. A maintes reprises, des provinces ont considéré que des modifications sans effet sur la répartition du pouvoir législatif étaient suffisamment indésirables pour entraîner une vive opposition. Le critère de l'existence actuelle ou passée de la convention ressort de l'examen des résultats de cette opposition. Voici en quels termes le professeur William S. Livingston a commenté, dans *Federalism and Constitutional Change*, (Oxford University Press, 1956) à la p. 62, la modification de 1943 qui n'avait aucun effet sur la répartition des pouvoirs et celle de 1940 qui en avait:

> [TRADUCTION] La différence importante entre les deux modifications découle bien sûr du fait que celle de 1940 change nettement et de façon appréciable la répartition des pouvoirs, une partie de la Constitution qui, a-t-on fait valoir, mérite spécialement la protection accordée par le principe du consentement unanime. Mais les faits eux-mêmes démontrent qu'au moins une des provinces a considéré la modification de 1943 comme suffisamment importante pour entraîner de longues et amères protestations devant l'attitude dédaigneuse du gouvernement du Dominion. Si l'unanimité sert à protéger les provinces, seules ou collectivement, il est raisonnable de penser que les provinces devraient être celles qui décident quand l'invoquer. Par le fonctionnement même du principe, une province ne protestera pas à moins qu'elle considère que l'affaire en cause en vaut la peine.

Le véritable critère de pertinence des différentes modifications à nos fins est un examen du degré d'opposition provinciale qu'elles ont entraîné, quelle qu'en soit la raison, de la considération reçue par cette opposition et de son influence sur le cours des procédures de modification.

Avant la modification effectuée par l'*A.A.N.B.* en 1930, on trouve au moins trois modifications, celles de 1886, 1907 et 1915 qui ont eu un effet appréciable sur les provinces et qui ont été adoptées sans le consentement de toutes les provinces.

amendment of 1886 gave power to Parliament to provide for parliamentary representation in the Senate and House of Commons for territories not forming part of any province, and therefore altered the provincial balance of representation. That of 1907 changed the basis of federal subsidies payable to the provinces and thus directly affected the provincial interests. That of 1915 redefined territorial divisions for senatorial representation, and therefore had a potential for altering the provincial balance. Those of 1886 and 1915 were passed without provincial consultation or consent, and that of 1907 had the consent of all provinces save British Columbia, which actively opposed its passage both in Canada and in the United Kingdom. The amendment was passed with minor changes. These precedents, it may be said, should by themselves have only a modest influence in the consideration of the question before the Court. It is clear, however, that no support whatever for the convention may be found on an examination of the amendments made up to 1930. None had full provincial approval.

The *B.N.A. Act* of 1930 provided for the transfer of natural resources within the provincial territories to the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta. It also provided for the re-conveyance of certain railway lands to British Columbia. In effecting this amendment the consent of the provinces directly concerned, *i.e.* the four western provinces only, was obtained, although the arrangement had received the general approval of the other provinces as expressed at a conference in 1927. This is a precedent of modest weight, but it is worthy of note that despite the fact that the interests of all non-involved provinces were affected by the alienation of the assets formerly under federal control, it was not considered necessary to procure any formal consent from them. It is of more than passing interest to note that in the amending procedure provided for in the 1930 *British North America Act* amendment there is no requirement for consent or participation by any of the other five provinces (as they then were) although their indirect interest in federal resources might be affected.

La modification de 1886 autorisait le Parlement à pourvoir à la représentation parlementaire au Sénat et à la Chambre des communes des territoires non compris dans une province et changeait ainsi l'équilibre de la représentation des provinces. Celle de 1907 modifiait le fondement des subventions fédérales payables aux provinces et a donc eu un effet direct sur les intérêts des provinces. Celle de 1915, qui redéfinissait les divisions territoriales de la représentation sénatoriale, constituait donc une modification potentielle de l'équilibre provincial. Celles de 1886 et de 1915 ont été adoptées sans consultation ni consentement provinciaux et celle de 1907 a reçu le consentement de toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique qui s'est activement opposée à son adoption tant au Canada qu'au Royaume-Uni. La modification fut adoptée avec des changements mineurs. A vrai dire, ces précédents n'ont en eux-mêmes qu'une influence modeste sur l'examen de la question soumise à la Cour. Il est clair toutefois qu'un examen des modifications faites jusqu'en 1930 n'appuie aucunement l'existence de la convention. Aucune n'a reçu l'entière approbation provinciale.

L'*A.A.N.B.* de 1930 prévoit le transfert des ressources naturelles situées dans les territoires provinciaux aux provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Il prévoit aussi le nouveau transfert de biens-fonds ferroviaires à la Colombie-Britannique. Seules consentirent à cette modification les provinces directement en cause, c'est-à-dire les quatre provinces de l'Ouest, quoique l'entente eût reçu l'approbation générale des autres provinces comme il appert d'une conférence de 1927. Ceci est un précédent d'un poids modeste, mais il vaut la peine de noter que bien que les intérêts de toutes les provinces non impliquées fussent touchés par l'aliénation de ressources relevant antérieurement du fédéral, on n'a pas considéré nécessaire d'obtenir leur consentement en bonne et due forme. Il est plus que d'un intérêt anecdotique de noter que dans la procédure de modification prévue dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930* on ne trouve aucune obligation d'obtenir le consentement ni la participation des cinq autres provinces (qui existaient alors) bien que leur intérêt indirect dans des ressources fédérales ait pu être touché.

The amendments of 1943, 1946, 1949, 1949(2), 1950 and 1960 were not considered of great significance on this issue by the parties and little comment was made upon them but all, save that of 1960, were achieved without full provincial consent. This, subject to what is later said concerning the 1943 amendment, leaves for consideration the *Statute of Westminster, 1931* and the amendments of 1940, 1951 and 1964. The *Statute of Westminster, 1931* and the amendments of 1940, 1951 and 1964 affected the provinces directly. Canadian participation in the settlement of the provisions of the Statute and the said amendments had the consent of all provinces. These examples were heavily relied upon by the objecting provinces to support an affirmative answer to Question 2 of the Manitoba and Newfoundland References and the negative answer to the conventional part of Question B of the Quebec Reference. As to the *Statute of Westminster, 1931*, it freed federal and provincial legislation from the restrictions imposed by the *Colonial Laws Validity Act* of 1865 and gave statutory recognition to certain conventions which had grown up with the development of self-government in the former colonies. The pre-existing division of legislative power between federal and provincial legislatures in Canada was not, however, in any way affected and it did not recognize or give statutory form to any convention requiring provincial consent to the amendment of the *B.N.A. Act*. In fact, it specifically excepted the question of *B.N.A. Act* amendments from its purview in s. 7(1).

The amendment of 1940 transferring legislative power over unemployment insurance to the federal Parliament also had full provincial consent. It must be observed here, however, that when questioned in the House of Commons on this point Mr. Mackenzie King, then Prime Minister, while acknowledging that consents had been obtained, specifically stated that this course had been followed to avoid any constitutional issue on this point and he disclaimed any necessity for such consent. The following interchange is recorded in the House of Commons Debates, 1940, pp. 1117 and 1122:

Les parties n'ont pas considéré que les modifications de 1943, 1946, 1949, 1949(2), 1950 et 1960 étaient très pertinentes en l'espèce et elles ont fait peu de commentaires à leur égard, mais toutes ces modifications, excepté celle de 1960, ont été adoptées sans l'entier consentement des provinces. Sous réserve de ce qu'on ajoutera ultérieurement à propos de la modification de 1943, il reste donc à considérer le *Statut de Westminster, 1931* et les modifications de 1940, 1951 et 1964. Le *Statut de Westminster, 1931* et les modifications de 1940, 1951 et 1964 ont eu un effet direct sur les provinces. La participation canadienne à la formulation des dispositions du Statut et lesdites modifications ont reçu le consentement de toutes les provinces. Les provinces opposées au projet se sont lourdement appuyées sur ces cas pour justifier une réponse affirmative à la question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et négative à l'aspect conventionnel de la question B du renvoi du Québec. Quant au *Statut de Westminster, 1931*, il a libéré les lois fédérales et provinciales des restrictions imposées par la *Loi relative à la validité des lois des colonies* de 1865 et a donné une forme législative à des conventions qui s'étaient développées avec l'évolution des anciennes colonies vers l'autonomie. La répartition pré-existante du pouvoir législatif entre les législatures provinciales et fédérales au Canada n'y était toutefois aucunement touchée et il n'a ni reconnu ni donné de forme législative à des conventions exigeant le consentement des provinces aux modifications de l'*A.A.N.B.* En fait, par le par. 7(1), la question des modifications de l'*A.A.N.B.* est spécifiquement exclue de son champ d'application.

La modification de 1940, qui transfère le pouvoir législatif sur l'assurance-chômage au Parlement fédéral, a également reçu un consentement provincial total. Il convient de souligner ici toutefois que lorsqu'on a interrogé M. Mackenzie King, alors premier ministre, en Chambre des communes sur cette question, il a reconnu que les consentements avaient été obtenus, mais il a précisé qu'on avait choisi ce moyen pour éviter des problèmes constitutionnels sur ce point et a nié la nécessité de pareil consentement. On trouve la discussion suivante consignée dans les débats de la Chambre des communes, 1940, aux pp. 1153 et 1157:

Mr. MACKENZIE KING: ... We have avoided anything in the nature of coercion of any of the provinces. Moreover we have avoided the raising of a very critical constitutional question, namely, whether or not in amending the British North America Act it is absolutely necessary to secure the consent of all the provinces, or whether the consent of a certain number of provinces would of itself be sufficient. That question may come up but not in reference to unemployment insurance at some time later on.

. . .

Mr. J. T. THORSON (Selkirk): I shall be only a few moments in my advocacy of this resolution. Unemployment insurance is a very important part of the programme of national reform upon which this country must embark. I wish, however, to dispute the contention that it is necessary to obtain the consent of the provinces before an application is made to amend the British North America Act. In my opinion there is no such necessity. On the other hand, it is the course of wisdom to advance as advances may be properly made, and I am sure that every hon. member is very glad that all the provinces of Canada have agreed to this measure. But I would not wish this debate to conclude with an acceptance, either direct or implied, of the doctrine that it is necessary to obtain the consent of the provinces before an application is made to amend the British North America Act. Fortunately, this is an academic question at this time.

Mr. LAPOINTE (Quebec East): May I tell my hon. friend that neither the Prime Minister nor I have said it is necessary, but it may be desirable.

Mr. THORSON: The Prime Minister (Mr. Mackenzie King) has made it perfectly clear that the question does not enter into this discussion, in view of the fact that all the provinces have signified their willingness that this amendment should be requested.

It appears from the foregoing that the then Prime Minister recognized the existence of a question on this point. It cannot be said, however, that his words support the view that he considered that there was any convention requiring provincial consent in existence. It is clear, we suggest, that he procured the consent of the provinces on that occasion in order to avoid raising any question on the subject and as a measure of good politics rather than as a constitutional requirement. It is surely obvious that the federal government would

Le très hon. M. MACKENZIE KING: ... Nous avons évité tout ce qui aurait pu passer pour une pression sur les provinces et nous avons évité, en outre, une question d'ordre constitutionnel très grave, celle de savoir si, en modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il est nécessaire d'obtenir l'assentiment de toutes les provinces, ou si le consentement d'un certain nombre d'entre elles aurait pu suffire. Cette question pourra se présenter plus tard, ...

. . .

M. J. T. THORSON (Selkirk): Quelques observations seulement à l'appui de ce projet de résolution. Ce projet d'assurance-chômage est une phase très importante du programme de réforme nationale qu'il faut absolument inaugurer dans ce pays. Je tiens, cependant à opposer mon opinion à ceux qui soutiennent que nous ne pouvons demander la permission de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sans avoir obtenu, au préalable, le consentement des provinces. J'estime que cela n'est pas nécessaire. D'autre part, il serait sage de procéder avec circonspection. Tous les honorables députés sont certainement très heureux que toutes les provinces aient consenti à cette mesure. Je ne désire cependant pas que nous terminions ce débat en reconnaissant directement ou indirectement qu'en principe il nous faut obtenir le consentement des provinces avant de demander la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Heureusement pour nous, il ne s'agit en ce moment que d'un débat académique.

Le très hon. M. LAPOINTE: Je puis dire à mon honorable ami que ni le premier ministre ni moi n'avons dit que cela est nécessaire; nous avons dit que cela est désirable.

M. THORSON: Le premier ministre (M. Mackenzie King) a déclaré bien clairement que nous ne débattons pas ici cette question, attendu que toutes les provinces ont manifesté leur consentement à la demande de cet amendement.

Il ressort de ce qui précède que le premier ministre d'alors a reconnu l'existence d'une difficulté à cet égard. On ne peut dire toutefois que ses propos appuient l'opinion que, selon lui, il existait une convention exigeant le consentement des provinces. Il est clair, nous semble-t-il, qu'il a obtenu le consentement des provinces à cette occasion pour éviter de réveiller le débat sur le sujet; c'était une question de bonne politique plutôt qu'une exigence constitutionnelle. Il est bien certain que le gouvernement fédéral préférerait toujours, d'un point de

always prefer to have, as a political matter, provincial approval, but the position of the federal authorities as expressed in the foregoing parliamentary exchange does not support the proposition that they considered that they were bound by any convention.

We are aware, of course, that other declarations have been made upon this subject by persons of high political rank as well as academics of high standing. Many such pronouncements were cited in argument before us. We do not propose to deal with them in detail. It is sufficient to say that many favour the existence of the convention; many deny its existence. Some of the authors of such statements have contradicted themselves on the point at different times in their careers. The debate on this question has been active and long drawn out but, in our view, has never been resolved in favour of the existence of the convention. The continuation of controversy on the subject among political and academic figures only adds additional weight to the contention that no convention of provincial consent has achieved constitutional recognition to this day.

The amendment of 1951 had full approval from the provinces, as did that of 1964. The 1951 amendment gave power relating to old age pensions to the federal Parliament and the 1964 amendment was merely a supplementary tidying-up of the original 1951 provisions. In our view, they dealt with the same matter and can stand as only one precedent favouring the existence of the convention.

After examining the amendments made since Confederation, and after observing that out of the twenty-two amendments listed above only in the case of four was unanimous provincial consent sought or obtained and, even after according special weight to those amendments relied on by the provinces, we cannot agree that history justifies a conclusion that the convention contended for by the provinces has emerged.

Great weight was put upon the 1940 *Unemployment Insurance Act* amendment as a precedent favouring the existence of the convention. Despite the obtaining of provincial consent for the 1940

vue politique, obtenir l'approbation des provinces, mais la position des autorités fédérales qui ressort de la discussion précitée entre parlementaires n'appuie pas la proposition qu'elles se considéraient comme liées par une convention.

Nous sommes bien sûr conscients que d'autres déclarations ont été faites à ce sujet par des personnalités politiques haut placées de même que par des universitaires connus. Les plaidoiries en ont fait valoir plusieurs. Nous n'avons pas l'intention d'en traiter en détail. Il suffit de dire qu'on en trouve beaucoup en faveur de l'existence de la convention et beaucoup qui la nient. Certains des auteurs de ces déclarations se sont contredits sur ce point à différentes étapes de leur carrière. Le débat sur cette question reste entier et dure depuis longtemps mais, à notre avis, il n'a jamais été résolu en faveur de l'existence de la convention. La controverse permanente sur le sujet entre politiciens et universitaires ajoute seulement du poids à l'argument qu'aucune convention relative au consentement des provinces n'a obtenu de reconnaissance constitutionnelle jusqu'à ce jour.

La modification de 1951 a obtenu l'entière approbation des provinces comme celle de 1964. La modification de 1951 donne au Parlement fédéral le pouvoir sur les pensions de vieillesse et celle de 1964 n'est qu'une clarification des dispositions originales de 1951. A notre avis, elles ont le même objet et ne constituent qu'un seul précédent en faveur de l'existence de la convention.

Après un examen des modifications faites depuis la Confédération et après avoir remarqué que sur vingt-deux modifications énumérées ci-dessus, il n'y a que quatre cas où l'on ait cherché ou obtenu le consentement unanime des provinces, et même après avoir accordé un poids spécial aux modifications invoquées par les provinces, nous ne pouvons convenir que l'histoire justifie de conclure que la convention qu'elles revendiquent s'est concrétisée.

On a accordé un grand poids à la modification de 1940 relative à la *Loi sur l'assurance-chômage* en tant que précédent favorable à l'existence de la convention. Malgré l'obtention du consentement

amendment, the federal government proceeded three years later to the completion of the amendment of 1943 without provincial consent and in the face of the strong protests of the Province of Quebec. This amendment did not touch provincial powers. It dealt with the postponement of redistribution of seats in the House of Commons. Nevertheless, it was deemed of sufficient importance by Quebec because its interest was particularly affected to arouse active opposition which was overborne by the federal government in procuring the amendment. Livingston, in discussing this amendment in his text, referred to above, said, at pp. 61-62:

But though the treatment of the 1940 Act came dangerously near acceptance of the principle of unanimous consent, the procedure followed in 1943 destroyed all hope that the question had been settled. The 1943 amendment was for the purpose of postponing the redistribution of seats in the House of Commons until after the war. The redistribution was prescribed by the constitution (Sec. 51) and it therefore required an Act of the British Parliament to postpone it. Quebec, whose population had increased more than that of other provinces, was to benefit considerably from the reassignment of seats and was loath to postpone it. But the inconvenience and injustice of reorganizing the basis of representation in wartime impelled the Government to push its proposal through the House. It was introduced and defended by Mr. St. Laurent, then Minister of Justice, and was supported by both Opposition parties; the issue in the House was never in serious doubt. There was no effort on the part of the Dominion Government to consult the provinces, and this action evoked no protest except on the part of Quebec. This province, however, objected strongly to the Government's treatment of the matter and protests were voiced both at Quebec and at Ottawa. The provincial legislature passed a resolution of protest which the Government was requested to transmit to the British Government. Mackenzie King refused, however, replying that the matter concerned only the Dominion Parliament and not the provincial legislatures; that the compact theory was indefensible both in theory and in law; and that the British could not take cognizance of such a communication, since it was bound by the address of the Dominion Parliament. In the House bitter complaints were heard that the Government was simply ignoring the official protest of the Quebec legislature and that such high-handedness abused the constitution and violated the rights of the provinces. But the Government, secure in the support of the Opposition, pressed

des provinces à la modification de 1940, le gouvernement fédéral a procédé trois ans plus tard à la modification de 1943 sans leur consentement et malgré les vives protestations de la province de Québec. Cette modification ne touchait pas aux pouvoirs provinciaux. Elle avait trait au report du rajustement de la représentation à la Chambre des communes. Néanmoins, le Québec l'a considérée d'importance suffisante, parce que ses intérêts étaient particulièrement touchés, pour susciter une opposition active que le gouvernement fédéral a ignorée en obtenant la modification. En discutant de cette modification dans son ouvrage déjà mentionné, Livingston dit aux pp. 61 et 62:

[TRADUCTION] Mais bien que le traitement de la Loi de 1940 ait dangereusement frôlé l'acceptation du principe du consentement unanime, la procédure suivie en 1943 a détruit tout espoir que la question ait été réglée. La modification de 1943 avait pour but de retarder le rajustement des sièges de la Chambre des communes jusqu'après la guerre. La constitution (art. 51) prescrivait le rajustement et exigeait donc une loi du Parlement britannique pour le retarder. Le Québec dont la population avait augmenté beaucoup plus que celle des autres provinces, devait considérablement profiter du rajustement des sièges et n'était pas du tout disposé à le retarder. Mais la difficulté et l'injustice de réorganiser la base de représentation pendant les hostilités poussa le gouvernement à faire voter son projet par la Chambre. M. St-Laurent, alors ministre de la Justice, introduisit et défendit le projet qui avait l'appui des deux partis d'opposition; l'issue à la Chambre ne fut jamais sérieusement douteuse. Le gouvernement du Dominion n'avait aucunement tenté de consulter les provinces et cette action n'a entraîné aucune protestation sauf celle du Québec. Cette province s'est toutefois vigoureusement opposée à la façon dont le gouvernement a traité la question et a protesté tant à Québec qu'à Ottawa. La législature provinciale adopta une résolution de protestation qu'elle demanda au gouvernement de transmettre au gouvernement britannique. Mackenzie King refusa cependant en répondant que l'affaire ne concernait que le Parlement du Dominion et non les législatures provinciales; que la théorie du pacte était indéfendable tant en théorie qu'en droit; et que les Britanniques ne pouvaient en prendre connaissance puisqu'ils étaient liés par l'adresse du Parlement du Dominion. Des plaintes amères se firent entendre à la Chambre portant que le gouvernement dédaignait tout simplement la protestation officielle de la législature du Québec et que pareille autoritarisme portait atteinte à la Constitution et violait

the matter to a vote without even replying to these protestations.

In summary, we observe that in the one hundred and fourteen years since Confederation Canada has grown from a group of four somewhat hesitant colonies into a modern, independent state, vastly increased in size, power and wealth, and having a social and governmental structure unimagined in 1867. It cannot be denied that vast change has occurred in Dominion-provincial relations over that period. Many factors have influenced this process and the amendments to the *B.N.A. Act*—all the amendments—have played a significant part and all must receive consideration in resolving this question. Only in four cases has full provincial consent been obtained and in many cases the federal government has proceeded with amendments in the face of active provincial opposition. In our view, it is unrealistic in the extreme to say that the convention has emerged.

As a further support for the convention argument, the White Paper referred to above was cited and relied upon. It was asserted that the statement of principles set out, at p. 15, being an authoritative government pronouncement, was decisive on the point. The summary of principles is set out hereunder:

The first general principle that emerges in the foregoing resumé is that although an enactment by the United Kingdom is necessary to amend the British North America Act, such action is taken only upon formal request from Canada. No Act of the United Kingdom Parliament affecting Canada is therefore passed unless it is requested and consented to by Canada. Conversely, every amendment requested by Canada in the past has been enacted.

The second general principle is that the sanction of Parliament is required for a request to the British Parliament for an amendment to the British North America Act. This principle was established early in the history of Canada's constitutional amendments, and has not been violated since 1895. The procedure invariably

les droits des provinces. Mais le gouvernement, assuré de l'appui de l'opposition, mit l'affaire au vote sans même répondre à ces protestations.

En bref, nous remarquons qu'au cours des cent quatorze années écoulées depuis la Confédération, le Canada est passé d'un groupe de quatre colonies un peu chancelantes à un Etat moderne et indépendant, dont la taille, la puissance et la richesse ont grandement augmenté et dont les structures sociales et gouvernementales étaient inconcevables en 1867. Il est indéniable que les relations Dominion-provinces ont profondément changé pendant cette période. Bien des facteurs ont influencé ce processus et les modifications de l'*A.A.N.B.*, toutes les modifications, ont joué un rôle important et elles doivent toutes entrer en ligne de compte dans la solution de cette question. Dans quatre cas seulement, l'entier consentement des provinces a été obtenu et, dans plusieurs autres, le gouvernement fédéral a procédé aux modifications malgré une opposition provinciale active. A notre avis, il est extrêmement irréaliste de dire que la convention s'est concrétisée.

Toujours à l'appui de l'argument conventionnel, on a cité le Livre blanc susmentionné. On a affirmé que la déclaration de principe énoncée à la p. 15 qui constitue une prise de position gouvernementale faisant autorité, est décisive sur ce point. Voici le résumé des principes:

Les principes généraux suivants se dégagent du résumé qui précède:

Premièrement, bien qu'une loi du Royaume-Uni soit nécessaire pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, une telle loi n'est promulguée que sur la demande officielle du Canada. Le Parlement du Royaume-Uni n'adopte aucune loi touchant le Canada à moins qu'elle ne soit demandée et acceptée par le Canada; inversement, toute modification que le Canada a demandée dans le passé a été adoptée.

Deuxièmement, le Parlement du Canada doit autoriser toute demande au Parlement britannique de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ce principe a été établi dès le début et l'on ne s'en est pas écarté depuis 1895. Une demande de modification prend invariablement la forme d'une adresse conjointe de la Cham-

is to seek amendments by a joint Address of the Canadian House of Commons and Senate to the Crown.

The third general principle is that no amendment to Canada's Constitution will be made by the British Parliament merely upon the request of a Canadian province. A number of attempts to secure such amendments have been made, but none has been successful. The first such attempt was made as early as 1868, by a province which was at that time dissatisfied with the terms of Confederation. This was followed by other attempts in 1869, 1874 and 1887. The British Government refused in all cases to act on provincial government representations on the grounds that it should not intervene in the affairs of Canada except at the request of the federal government representing all of Canada.

The fourth general principle is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces. This principle did not emerge as early as others but since 1907, and particularly since 1930, has gained increasing recognition and acceptance. The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.

It is the fourth principle which is stressed by the objecting provinces. In our view, they have attributed too much significance to this statement of the four principles. The author of the White Paper was at pains to say, at p. 11:

> Certain rules and principles relating to amending procedures have nevertheless developed over the years. They have emerged from the practices and procedures employed in securing various amendments to the British North America Act since 1867. *Though not constitutionally binding in any strict sense*, they have come to be recognized and accepted in practice as part of the amendment process in Canada. [Emphasis added.]

It would not appear that he was satisfied that the principles had become so well-established that they had acquired strict constitutional force. Furthermore, we are unable to accord to the fourth principle the significance given to it by the objecting provinces. The first sentence pronounces strongly in favour of the existence of the convention. If it stopped there, subject to what the author had said earlier, it would constitute a statement of great weight. However, the third sentence contradicts

bre des Communes et du Sénat du Canada à Sa Majesté.

Troisièmement, le Parlement britannique ne peut procéder à une modification de la Constitution du Canada à la seule demande d'une province canadienne. Certaines tentatives ont été faites par des provinces dans ce sens, mais sans succès. La première, qui remonte à 1868, émanait d'une province qui n'était pas satisfaite à l'époque des conditions de la Confédération. D'autres ont suivi en 1869, 1874 et 1887. Le gouvernement britannique a chaque fois refusé de donner suite aux instances des gouvernements provinciaux, soutenant qu'il ne devait pas intervenir dans les affaires du Canada, sauf s'il en était requis par le gouvernement fédéral agissant au nom de tout le Canada.

Quatrièmement, le Parlement du Canada ne procède pas à une modification de la Constitution intéressant directement les rapports fédératifs sans avoir au préalable consulté les provinces et obtenu leur assentiment. Ce principe ne s'est pas concrétisé aussi tôt que les autres, mais, à partir de 1907 et en particulier depuis 1930, il a été de plus en plus affirmé et accepté. Il n'a pas été facile, cependant, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification.

Les provinces opposées au projet invoquent essentiellement le quatrième principe. A notre avis, elles attribuent trop de poids à l'énoncé des quatre principes. L'auteur du Livre blanc avait pris le soin de dire à la p. 11:

> Néanmoins, un certain nombre de règles et de principes, inspirés des méthodes et des moyens grâce auxquels diverses modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont pu être obtenues depuis 1867, se sont dégagés au cours des années. *Bien que n'ayant strictement aucun caractère obligatoire sur le plan constitutionnel*, ils ont fini par être reconnus et acceptés dans la pratique comme éléments de la procédure de modification au Canada. [Les italiques sont de nous.]

Il ne semble pas avoir été convaincu que les principes étaient devenus si bien établis qu'ils avaient acquis une force constitutionnelle rigoureuse. En outre, nous ne pouvons accorder au quatrième principe l'importance que lui donnent les provinces opposées au projet. La première phrase se prononce vigoureusement en faveur de l'existence de la convention. Si on en restait là, sous réserve de ce que l'auteur dit avant, cela constituerait une déclaration d'un grand poids. Toutefois, la troisième

the first and, in fact, cancels it out. By suggesting the possibility of a requirement of partial provincial consent it answers Question 2 in the Manitoba and Newfoundland References and the conventional segment of Question B in the Quebec Reference against the provinces. "Increasing recognition", that is 'partial' but not 'complete' recognition, is all that is claimed by the author of the White Paper. A convention requires universal recognition by the actors in a scheme and this is certainly so where, as here, acceptance of a convention involves the surrender of a power by a sovereign body said to be a party to the convention. Furthermore, in recognizing uncertainty in specifying the degree of provincial participation, it denies the existence of any convention including that suggested by the Province of Saskatchewan. If there is difficulty in defining the degree of provincial participation, which there surely is, it cannot be said that any convention on the subject has been settled and recognized as a constitutional condition for the making of an amendment. It is the very difficulty of fixing the degree of provincial participation which, while it remains unresolved, prevents the formation or recognition of any convention. It robs any supposed convention of that degree of definition which is necessary to allow for its operation, for its binding effect upon the persons deemed to be bound, and it renders difficult if not impossible any clear discernment of a breach of the convention. In our view, then the fourth principle enunciated in the White Paper does not advance the provincial argument.

It was also argued that Canada was formed as a federal union and that the existence of a legal power of the central government to unilaterally change the Constitution was inimical to the concept of federalism. The convention then, it was argued, arose out of the necessity to restrain such unilateral conduct and preserve the federal nature of Canada. In this connection, it must be acknowledged at once that, in a federal union, the powers and rights of each of the two levels of government must be protected from the assault of the other. The whole history of constitutional law and constitutional litigation in Canada since Confederation has been concerned with this vital question. We are asked to say whether the need for the preserva-

phrase contredit la première et en fait l'annule. En suggérant qu'on puisse exiger le consentement partiel des provinces, le quatrième principe répond à la question 2 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et à la partie conventionnelle de la question B du renvoi du Québec à l'encontre des provinces. L'auteur du Livre blanc fait seulement valoir que le principe «a été de plus en plus affirmé», c'est-à-dire «partiellement» et non «complètement». Une convention exige la reconnaissance universelle des acteurs en cause et il en est certainement ainsi lorsque, comme en l'espèce, l'acceptation d'une convention implique qu'un corps souverain qui y serait partie renonce à un pouvoir. En outre en reconnaissant l'incertitude de la définition de l'étendue de la participation provinciale, il nie l'existence d'une convention, y compris celle que suggère la province de la Saskatchewan. S'il est difficile de définir l'étendue de la participation provinciale, ce qui est certainement le cas, on ne peut dire qu'une convention à cet égard soit établie et reconnue en tant que condition constitutionnelle de l'adoption d'une modification. C'est la difficulté même de fixer l'étendue de la participation provinciale qui, tant qu'elle n'est pas résolue, empêche la formation ou la reconnaissance d'une convention. Elle prive une supposée convention de ce degré de définition nécessaire à son fonctionnement, à son effet obligatoire sur ceux qu'elle est censée lier et elle rend difficile sinon impossible d'en discerner clairement la violation. A notre avis, le quatrième principe énoncé dans le Livre blanc ne favorise pas la prétention provinciale.

On a aussi fait valoir que le Canada a été constitué comme une union fédérale et que l'existence d'un pouvoir juridique du gouvernement central de changer unilatéralement la Constitution est incompatible avec le concept du fédéralisme. Ainsi la convention, fait-on valoir, découle de la nécessité d'empêcher cet acte unilatéral et de préserver la nature fédérale du Canada. A cet égard, on doit manifestement reconnaître que, dans une union fédérale, les pouvoirs et droits de chacun des deux ordres de gouvernement doivent être protégés des attaques de l'autre. Toute l'histoire du droit constitutionnel et des litiges constitutionnels au Canada depuis la Confédération porte sur cette question vitale. On nous demande de dire si le besoin de

tion of the principles of Canadian federalism dictates the necessity for a convention, requiring consent from the provinces as a condition of the exercise by the federal government of its legal powers, to procure amendment to the Canadian Constitution. If the convention requires only partial consent, as is contended by Saskatchewan, it is difficult to see how the federal concept is thereby protected for, while those provinces favouring amendment would be pleased, those refusing consent could claim coercion. If unanimous consent is required (as contended by the other objecting provinces), while it may be said that in general terms the concept of federalism would be protected it would only be by overlooking the special nature of Canadian federalism that this protection would be achieved. The *B.N.A. Act* has not created a perfect or ideal federal state. Its provisions have accorded a measure of paramountcy to the federal Parliament. Certainly this has been done in a more marked degree in Canada than in many other federal states. For example, one need only look to the power of reservation and disallowance of provincial enactments; the power to declare works in a province to be for the benefit of all Canada and to place them under federal regulatory control; the wide powers to legislate generally for the peace, order and good government of Canada as a whole; the power to enact the criminal law of the entire country; the power to create and admit provinces out of existing territories and, as well, the paramountcy accorded federal legislation. It is this special nature of Canadian federalism which deprives the federalism argument described above of its force. This is particularly true when it involves the final settlement of Canadian constitutional affairs with an external government, the federal authority being the sole conduit for communication between Canada and the Sovereign and Canada alone having the power to deal in external matters. We therefore reject the argument that the preservation of the principles of Canadian federalism requires the recognition of the convention asserted before us.

While it may not be necessary to do so in dealing with Question 2, we feel obliged to make a

préserver les principes du fédéralisme canadien impose une convention qui exige le consentement des provinces pour que le gouvernement fédéral puisse, par l'exercice de ses pouvoirs, obtenir une modification de la constitution canadienne. Si la convention exige seulement un consentement partiel comme le prétend la Saskatchewan, il est difficile de voir comment le concept fédéral est alors protégé car si cela satisfaisait les provinces favorables à la modification, celles qui refusent leur consentement pourraient crier à la coercition. Si le consentement unanime est exigé (comme le prétendent les autres provinces opposées au projet) même si l'on peut dire que globalement le concept du fédéralisme serait ainsi protégé, cette protection ne serait atteinte qu'au prix de la méconnaissance de la nature particulière du fédéralisme canadien. L'*A.A.N.B.* n'a pas créé un Etat fédéral idéal ou parfait. Ses dispositions accordent un certain degré de primauté au Parlement fédéral. Il est indubitable que cela est plus notable au Canada que dans beaucoup d'autres Etats fédéraux. Par exemple, il suffit à cet égard de penser au pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales, au pouvoir de déclarer des ouvrages publics dans une province à l'avantage général du Canada pour les placer sous le contrôle réglementaire fédéral, aux vastes pouvoirs de légiférer généralement pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans son ensemble, au pouvoir de légiférer en matière criminelle pour tout le pays et à celui de créer des provinces à partir des territoires existants et de les admettre dans la Confédération, de même qu'à la primauté accordée aux lois fédérales. C'est la nature particulière du fédéralisme canadien qui prive de sa force l'argument du fédéralisme décrit ci-dessus. C'est d'autant plus vrai quand il implique le règlement final des affaires constitutionnelles canadiennes avec un gouvernement étranger, puisque l'autorité fédérale est le seul véhicule entre le Canada et le Souverain et que le Canada seul a le pouvoir requis en matière d'affaires extérieures. Nous rejetons donc l'argument que la préservation des principes du fédéralisme canadien requiert la reconnaissance de la convention plaidée devant nous.

Quoiqu'il ne soit pas nécessaire de le faire à propos de la question 2, nous nous sentons obligés

further comment related to the federalism argument. It was argued that the federal authorities were assuming a power to act without restraint in disregard of provincial wishes which could go so far as to convert Canada into a unitary state by means of a majority vote in the Houses of Parliament. A few words will suffice to lay that argument at rest. What is before the Court is the task of answering the questions posed in three References. As has been pointed out, the Court can do no more than that. The questions all deal with the constitutional validity of precise proposals for constitutional amendment and they form the complete subject-matter of the Court's inquiry and our comments must be made with reference to them. It is not for the Court to express views on the wisdom or lack of wisdom of these proposals. We are concerned solely with their constitutionality. In view of the fact that the unitary argument has been raised, however, it should be noted, in our view, that the federal constitutional proposals, which preserve a federal state without disturbing the distribution or balance of power, would create an amending formula which would enshrine provincial rights on the question of amendments on a secure, legal and constitutional footing, and would extinguish, as well, any presently existing power on the part of the federal Parliament to act unilaterally in constitutional matters. In so doing, it may be said that the parliamentary resolution here under examination does not, save for the enactment of the *Charter of Rights*, which circumscribes the legislative powers of both the federal and provincial legislatures, truly amend the Canadian Constitution. Its effect is to complete the formation of an incomplete constitution by supplying its present deficiency, *i.e.* an amending formula, which will enable the Constitution to be amended in Canada as befits a sovereign state. We are not here faced with an action which in any way has the effect of transforming this federal union into a unitary state. The *in terrorem* argument raising the spectre of a unitary state has no validity.

For the above reasons we answer the questions posed in the three References as follows:

Manitoba and Newfoundland References:

Question 2: No.

de faire un commentaire additionnel relatif à l'argument du fédéralisme. On a fait valoir que les autorités fédérales se prévalaient d'un pouvoir d'agir sans restriction au mépris des souhaits provinciaux, ce qui pouvait aller jusqu'à transformer le Canada en un Etat unitaire au moyen d'un vote majoritaire des chambres du Parlement. On peut régler cet argument en quelques mots. Ce que la Cour doit faire, c'est répondre aux questions posées dans les trois renvois. Comme on l'a déjà dit, la Cour ne peut rien faire de plus. Les questions visent toutes la constitutionnalité de projets précis de modification constitutionnelle; elles seules constituent l'objet complet de l'examen de la Cour et ses commentaires doivent s'y limiter. Il n'appartient pas à la Cour d'exprimer une opinion sur la sagesse ou le manque de sagesse de ces projets. Elle doit seulement se pencher sur leur constitutionnalité. Toutefois, comme l'argument unitaire a été soulevé, on doit à notre avis souligner que les projets constitutionnels fédéraux, qui préservent un Etat fédéral sans changer la répartition ou l'équilibre des pouvoirs, créeraient une formule de modification qui enchâsserait les droits des provinces en matière de modification dans une position sure, juridique et constitutionnelle et mettraient également fin au pouvoir actuel du Parlement fédéral d'agir unilatéralement dans les affaires constitutionnelles. Ainsi, on peut dire que la résolution parlementaire en cause ici, mis à part l'adoption de la *Charte des droits* qui circonscrit les pouvoirs législatifs à la fois des législatures fédérale et provinciales, ne modifie pas réellement la constitution canadienne. Elle a pour effet de compléter une constitution incomplète en remédiant à sa lacune actuelle, c'est-à-dire l'absence d'une formule de modification, ce qui permettra de modifier la Constitution au Canada comme il sied à un Etat souverain. Il ne s'agit pas ici d'une action qui de quelque façon a pour effet de transformer cette union fédérale en un Etat unitaire. L'argument de dernier ressort qui fait appel au spectre d'un Etat unitaire n'a aucune validité.

Pour tous ces motifs, nous répondons aux questions posées dans les trois renvois comme suit:

Les renvois du Manitoba et de Terre-Neuve:

Question 2: Non.

Quebec Reference:

Question B (i): Yes.
(ii): Yes.

MARTLAND, RITCHIE, DICKSON, BEETZ, CHOUINARD AND LAMER JJ.—The second question in the Manitoba Reference[47] and Newfoundland Reference[48] is the same:

2. Is it a constitutional convention that the House of Commons and Senate of Canada will not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland a measure to amend the Constitution of Canada affecting federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments without first obtaining the agreement of the provinces?

As for Question B in the Quebec Reference[49], it reads in part as follows:

[TRANSLATION]

B. Does the Canadian Constitution empower ... by ... convention ... the Senate and the House of Commons of Canada to cause the Canadian Constitution to be amended without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them, in such a manner as to affect:
(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?
(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

In these questions, the phrases "Constitution of Canada" and "Canadian Constitution" do not refer to matters of interest only to the federal government or federal juristic unit. They are clearly meant in a broader sense and embrace the global system of rules and principles which govern the exercise of constitutional authority in the whole and in every part of the Canadian state. They will be used in the same broad sense in these reasons.

[47] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.
[48] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.
[49] [1981] C.A. 80; (1981), 120 D.L.R. (3d) 385.

Le renvoi du Québec:

Question B (i): Oui.
(ii): Oui.

LES JUGES MARTLAND, RITCHIE, DICKSON, BEETZ, CHOUINARD ET LAMER—La deuxième question du renvoi du Manitoba[47] et du renvoi de Terre-Neuve[48] est identique:

2. Y a-t-il une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne peuvent, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

Quant à la question B du renvoi du Québec[49], elle se lit en partie comme suit:

B. La constitution canadienne habilite-t-elle ... par ... convention ... le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?
(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Pour ces questions, les expressions «Constitution du Canada» et «constitution canadienne» ne se rapportent pas à des sujets qui intéressent seulement le gouvernement fédéral ou l'entité juridique fédérale. Elles ont clairement le sens le plus large possible et comprennent le système global des règles et principes qui régissent la répartition ou l'exercice des pouvoirs constitutionnels dans l'ensemble et dans chaque partie de l'Etat canadien. Tout au long de ces motifs, c'est ce sens large qu'elles auront.

[47] (1981), 117 D.L.R. (3d) 1.
[48] (1981), 118 D.L.R. (3d) 1.
[49] [1981] C.A. 80.

The meaning of the second question in the Manitoba and Newfoundland References calls for further observations.

As will be seen later, counsel for several provinces strenuously argued that the convention exists and requires the agreement of all the provinces. However, we did not understand any of them to have taken the position that the second question in the Manitoba and Newfoundland References should be dealt with and answered as if the last part of the question read

> ... without obtaining the agreement of all the provinces?

Be that as it may, the question should not in our view be so read.

It would have been easy to insert the word "all" into the question had it been intended to narrow its meaning. But we do not think it was so intended. The issue raised by the question is essentially whether there is a constitutional convention that the House of Commons and Senate of Canada will not proceed alone. The thrust of the question is accordingly on whether or not there is a conventional requirement for provincial agreement, not on whether the agreement should be unanimous assuming that it is required. Furthermore, this manner of reading the question is more in keeping with the wording of Question B in the Quebec Reference which refers to something less than unanimity when it says:

> ... without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them ...

If the questions are thought to be ambiguous, this Court should not, in a constitutional reference, be in a worse position than that of a witness in a trial and feel compelled simply to answer yes or no. Should it find that a question might be misleading, or should it simply wish to avoid the risk of misunderstanding, the Court is free either to interpret the question as in *Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House* (the *Senate Reference*)[50], at p. 59, or it may qualify

[50] [1980] 1 S.C.R. 54.

Le sens de la deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve appelle d'autres commentaires.

Comme on le verra plus loin, les procureurs de plusieurs provinces ont plaidé avec vigueur que la convention existe et qu'elle exige le consentement de toutes les provinces. Notre interprétation de l'exposé de leur position ne nous a toutefois pas amenés à penser qu'il fallait interpréter la deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve pour y répondre comme si le cœur de la question se lisait:

> ... sans le consentement préalable de toutes les provinces ...

Quoi qu'il en soit, on ne doit pas à notre avis l'interpréter ainsi.

Il aurait été simple d'y inclure le mot «toutes» si l'on avait voulu en restreindre le sens. Mais nous ne pensons pas que c'était l'intention. La question soulève essentiellement le point de savoir s'il y a une convention constitutionnelle qui empêche la Chambre des communes et le Sénat du Canada d'agir seuls. Le fond de la question est donc de déterminer si conventionnellement le consentement provincial est obligatoire et non si, en ce cas, il doit être unanime. En outre, cette interprétation de la question s'accorde mieux avec le texte de la question B du renvoi du Québec qui se réfère à un critère moindre que celui de l'unanimité en disant:

> ... sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles ...

Si les questions paraissent ambiguës, la Cour ne devrait pas, dans un renvoi constitutionnel, être dans une situation pire que celle d'un témoin à un procès, et se sentir obligée de répondre par oui ou par non. Si elle estime qu'une question peut être trompeuse ou si elle veut seulement éviter de risquer un malentendu, il lui est loisible d'interpréter la question comme dans le *Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute* (le *Renvoi sur le Sénat*)[50], à la p. 59, ou de nuancer à

[50] [1980] 1 R.C.S. 54.

both the question and the answer as in *Reference re Waters and Water-Powers*[51].

I—The nature of constitutional conventions

A substantial part of the rules of the Canadian constitution are written. They are contained not in a single document called a constitution but in a great variety of statutes some of which have been enacted by the Parliament at Westminster, such as the *British North America Act, 1867*, 1867 (U.K.), c. 3, (the *B.N.A. Act*) or by the Parliament of Canada, such as *The Alberta Act*, 1905 (Can.), c. 3, *The Saskatchewan Act*, 1905 (Can.), c. 42, the *Senate and House of Commons Act*, R.S.C. 1970, c. S-8, or by the provincial legislatures, such as the provincial electoral acts. They are also to be found in orders in council like the Imperial Order in Council of May 16, 1871 admitting British Columbia into the Union, and the Imperial Order in Council of June 26, 1873, admitting Prince Edward Island into the Union.

Another part of the Constitution of Canada consists of the rules of the common law. These are rules which the courts have developed over the centuries in the discharge of their judicial duties. An important portion of these rules concerns the prerogative of the Crown. Sections 9 and 15 of the *B.N.A. Act* provide:

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

15. The Commander-in-Chief of the Land and Naval Militia, and of all Naval and Military Forces, of and in Canada, is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

But the Act does not otherwise say very much with respect to the elements of "Executive Government and Authority" and one must look at the common law to find out what they are, apart from authority delegated to the executive by statute.

The common law provides that the authority of the Crown includes for instance the prerogative of

[51] [1929] S.C.R. 200.

la fois la question et la réponse comme dans le *Renvoi: Waters and Water-Powers*[51].

I—La nature des conventions constitutionnelles

Une partie appréciable des règles de la constitution canadienne est écrite. On ne les trouve pas dans un document unique appelé constitution mais dans un grand nombre de lois dont certaines ont été adoptées par le Parlement de Westminster, tel l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 1867 (R.-U.), chap. 3, (l'*A.A.N.B.*) ou par le Parlement du Canada comme l'*Acte de l'Alberta*, 1905 (Can.), chap. 3, l'*Acte de la Saskatchewan*, 1905 (Can.), chap. 42, la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, S.R.C. 1970, chap. S-8, ou par les législatures provinciales comme les lois électorales provinciales. On les trouve également dans des arrêtés en conseil, tels l'arrêté impérial en conseil du 16 mai 1871 qui admet la Colombie-Britannique dans l'Union, et l'arrêté impérial en conseil du 26 juin 1873, qui admet l'Ile-du-Prince-Edouard dans l'Union.

Une autre partie de la Constitution du Canada est formée de règles de *common law*. Ce sont des règles que les tribunaux ont élaborées au cours des siècles dans l'exécution de leurs fonctions judiciaires. Une part importante de ces règles a trait à la prérogative de la Couronne. Les articles 9 et 15 de l'*A.A.N.B.* prévoient:

9. A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

15. A la Reine continuera d'être et est par le présent attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires et navales en Canada.

Par ailleurs, l'Acte ne s'étend pas beaucoup sur les éléments du «gouvernement et pouvoir exécutifs» et l'on doit recourir à la *common law* pour les découvrir, mis à part l'autorité déléguée à l'exécutif par la loi.

En *common law*, l'autorité de la Couronne comprend notamment la prérogative de grâce ou de

[51] [1929] R.C.S. 200.

mercy or clemency[52] and the power to incorporate by charter so as to confer a general capacity analogous to that of a natural person[53]. The royal prerogative puts the Crown in a preferred position as a creditor[54] or with respect to the inheritance of lands for defect of heirs[55] or in relation to the ownership of precious metals[56] and *bona vacantia*[57]. It is also under the prerogative and the common law that the Crown appoints and receives ambassadors, declares war, concludes treaties and it is in the name of the Queen that passports are issued.

Those parts of the Constitution of Canada which are composed of statutory rules and common law rules are generically referred to as the law of the constitution. In cases of doubt or dispute, it is the function of the courts to declare what the law is and since the law is sometimes breached, it is generally the function of the courts to ascertain whether it has in fact been breached in specific instances and, if so, to apply such sanctions as are contemplated by the law, whether they be punitive sanctions or civil sanctions such as a declaration of nullity. Thus, when a federal or a provincial statute is found by the courts to be in excess of the legislative competence of the legislature which has enacted it, it is declared null and void and the courts refuse to give effect to it. In this sense it can be said that the law of the constitution is administered or enforced by the courts.

But many Canadians would perhaps be surprised to learn that important parts of the constitution of Canada, with which they are the most familiar because they are directly involved when

[52] *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269.

[53] *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566.

[54] *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437.

[55] *Attorney-General of Ontario v. Mercer* (1883), 8 App. Cas. 767.

[56] *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada* (1889), 14 App.Cas. 295.

[57] *R. v. Attorney-General of British Columbia*, [1924] A.C. 213.

clémence[52] et le pouvoir de constituer en compagnie par charte de façon à conférer une capacité générale analogue à celle d'une personne physique[53]. La prérogative royale met la Couronne dans une situation privilégiée en tant que créancière[54], en ce qui concerne l'héritage de terres à défaut d'héritiers[55] ou relativement à la propriété de métaux précieux[56] et *bona vacantia*[57]. C'est également aux termes de la prérogative et de la *common law* que la Couronne nomme et accrédite des ambassadeurs, déclare la guerre, conclut des traités et c'est au nom de la Reine que l'on délivre des passeports.

On désigne du terme générique de droit constitutionnel les parties de la Constitution du Canada qui sont formées de règles législatives et de règles de *common law*. En cas de doute ou de litige, il appartient aux tribunaux de déclarer le droit et, puisque le droit est parfois violé, il appartient en général aux tribunaux d'établir s'il y a effectivement eu violation dans des cas donnés et dans l'affirmative d'appliquer les sanctions prévues par la loi, qu'il s'agisse de sanctions pénales ou civiles telle une déclaration de nullité. Ainsi, quand les tribunaux déclarent qu'une loi fédérale ou provinciale excède la compétence législative de la législature qui l'a adoptée, ils la déclarent nulle et non avenue et ils refusent de lui donner effet. En ce sens, on peut dire que les tribunaux administrent ou font respecter le droit constitutionnel.

Bien des Canadiens seraient probablement surpris d'apprendre que des parties importantes de la Constitution du Canada, celles avec lesquelles ils sont le plus familiers parce qu'elles sont directe-

[52] *Reference as to the Effect of the Exercise of the Royal Prerogative of Mercy upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269.

[53] *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566.

[54] *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437.

[55] *Attorney-General of Ontario v. Mercer* (1883), 8 App. Cas. 767.

[56] *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada* (1889), 14 App. Cas. 295.

[57] *R. v. Attorney General of British Columbia*, [1924] A.C. 213.

they exercise their right to vote at federal and provincial elections, are nowhere to be found in the law of the constitution. For instance it is a fundamental requirement of the constitution that if the opposition obtains the majority at the polls, the government must tender its resignation forthwith. But fundamental as it is, this requirement of the constitution does not form part of the law of the constitution.

It is also a constitutional requirement that the person who is appointed prime minister or premier by the Crown and who is the effective head of the government should have the support of the elected branch of the legislature; in practice this means in most cases the leader of the political party which has won a majority of seats at a general election. Other ministers are appointed by the Crown on the advice of the prime minister or premier when he forms or reshuffles his cabinet. Ministers must continuously have the confidence of the elected branch of the legislature, individually and collectively. Should they lose it, they must either resign or ask the Crown for a dissolution of the legislature and the holding of a general election. Most of the powers of the Crown under the prerogative are exercised only upon the advice of the prime minister of the cabinet which means that they are effectively exercised by the latter, together with the innumerable statutory powers delegated to the Crown in council.

Yet none of these essential rules of the constitution can be said to be a law of the constitution. It was apparently Dicey who, in the first edition of his *Law of the Constitution*, in 1885, called them the "conventions of the constitution", (see W. S. Holdsworth, "The Conventions of the Eighteenth Century Constitution" (1932), 17 Iowa Law Rev. 161), an expression which quickly became current. What Dicey described under these terms are the principles and rules of responsible government, several of which are stated above and which regulate the relations between the Crown, the prime minister, the cabinet and the two Houses of Parliament. These rules developed in Great Britain by way of custom and precedent during the nineteenth century and were exported to such British colonies as were granted self-government.

ment en cause quand ils exercent leur droit de vote aux élections fédérales et provinciales, ne se trouvent nulle part dans le droit constitutionnel. Par exemple, selon une exigence fondamentale de la Constitution, si l'opposition obtient la majorité aux élections, le gouvernement doit offrir immédiatement sa démission. Mais si fondamentale soit-elle, cette exigence de la Constitution ne fait pas partie du droit constitutionnel.

Une autre exigence constitutionnelle veut que la personne nommée premier ministre fédéral ou provincial par la Couronne et qui est effectivement le chef du gouvernement ait l'appui de la chambre élue de la législature; en pratique, ce sera dans la plupart des cas le chef du parti politique qui a gagné une majorité de sièges à une élection générale. Les autres ministres sont nommés par la Couronne sur l'avis du premier ministre fédéral ou provincial lorsqu'il forme ou remanie son cabinet. Les ministres doivent continuellement jouir de la confiance de la chambre élue de la législature, personnellement et collectivement. S'ils la perdent, ils doivent soit démissionner, soit demander à la Couronne de dissoudre la législature et de tenir une élection générale. La plupart des pouvoirs de la Couronne en vertu de la prérogative sont seulement exercés sur l'avis du premier ministre ou du cabinet ce qui signifie que ces derniers l'exercent effectivement ainsi que les innombrables pouvoirs délégués par les lois à la Couronne en conseil.

Pourtant, on peut dire qu'aucune de ces règles essentielles de la Constitution n'est du droit constitutionnel. C'est apparemment Dicey qui, dans la première édition de son ouvrage *Law of the Constitution*, en 1885, les a baptisées «conventions constitutionnelles», une expression qui est rapidement devenue consacrée (voir W. S. Holdsworth, «The Conventions of the Eighteenth Century Constitution», (1932) 17 Iowa Law Rev. 161). Sous ces termes, Dicey décrit les principes et règles du gouvernement responsable, dont plusieurs ont été cités ci-dessus et qui régissent les relations entre la Couronne, le premier ministre, le cabinet et les deux chambres du Parlement. Ces règles ont été élaborées en Grande-Bretagne au moyen de la coutume et du précédent au cours du dix-neuvième siècle et ont été exportées dans les colonies britanniques qui obtenaient leur autonomie.

Dicey first gave the impression that constitutional conventions are a peculiarly British and modern phenomenon. But he recognized in later editions that different conventions are found in other constitutions. As Sir William Holdsworth wrote (*supra*, at p. 162):

> In fact conventions must grow up at all times and in all places where the powers of government are vested in different persons or bodies—where in other words there is a mixed constitution. "The constituent parts of a state," said Burke, [French Revolution, 28.] "are obliged to hold their public faith with each other, and with all those who derive any serious interest under their engagements, as much as the whole state is bound to keep its faith with separate communities." Necessarily conventional rules spring up to regulate the working of the various parts of the constitution, their relations to one another, and to the subject.

Within the British Empire, powers of government were vested in different bodies which provided a fertile ground for the growth of new constitutional conventions unknown to Dicey and from which self-governing colonies acquired equal and independent status within the Commonwealth. Many of these culminated in the *Statute of Westminster, 1931*, 1931 (U.K.), c. 4.

A federal constitution provides for the distribution of powers between various legislatures and governments and may also constitute a fertile ground for the growth of constitutional conventions between those legislatures and governments. It is conceivable for instance that usage and practice might give birth to conventions in Canada relating to the holding of federal-provincial conferences, the appointment of lieutenant governors, the reservation and disallowance of provincial legislation. It was to this possibility that Duff C.J. alluded when he referred to "constitutional usage or constitutional practice" in *Reference re Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*[58], at p. 78. He had previously called them "recognized constitutional conventions" in *Wilson v.*

[58] [1938] S.C.R. 71.

Dicey a d'abord donné l'impression que les conventions constitutionnelles sont un phénomène moderne, propre au Royaume-Uni. Mais il a reconnu dans des éditions ultérieures que l'on trouve différentes conventions dans d'autres constitutions. Comme l'a écrit sir William Holdsworth (précité, à la p. 162):

> [TRADUCTION] En fait, des conventions doivent se développer en tout temps et dans tous les endroits où les pouvoirs du gouvernement sont conférés à différentes personnes ou organes, où, en d'autres mots, il y a une constitution mixte. «Les parties constituantes d'un Etat», dit Burke, [French Revolution, 28.] «sont obligées d'être fidèles à leurs engagements publics les unes envers les autres, et vis-à-vis de tous ceux qui tirent un sérieux intérêt de leurs promesses, de même que l'ensemble de l'Etat est obligé d'être fidèle à ses engagements envers les différentes collectivités.» Nécessairement, des règles conventionnelles prennent forme pour régir les mécanismes des différentes parties de la Constitution, leurs relations réciproques et avec les sujets.

Au sein de l'Empire britannique, les pouvoirs du gouvernement étaient conférés à différents organes qui ont fourni un terrain fertile à la croissance de nouvelles conventions constitutionnelles, inconnues de Dicey, par lesquelles des colonies autonomes ont acquis un statut égal et indépendant au sein du Commonwealth. Plusieurs d'entre elles ont été consacrées par le *Statut de Westminster, 1931*, 1931 (R.-U.), chap. 4.

Une constitution fédérale assure la répartition des pouvoirs entre divers gouvernements et législatures et peut aussi constituer un terrain fertile de croissance de conventions constitutionnelles entre ces derniers. Il est concevable par exemple que l'usage et la pratique puissent donner naissance à des conventions canadiennes relatives à la tenue de conférences fédérales-provinciales, à la nomination des lieutenants-gouverneurs, à la réserve ou au désaveu des lois provinciales. C'est à cette possibilité que le juge en chef Duff fait allusion quand il parle de [TRADUCTION] «l'usage constitutionnel ou pratique constitutionnelle» dans le *Renvoi sur le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales*[58], à la p. 78. Auparavant, il les avait baptisées [TRADUCTION] «conventions constitu-

[58] [1938] R.C.S. 71.

Esquimalt and Nanaimo Railway Co.[59], at p. 210.

The main purpose of constitutional conventions is to ensure that the legal framework of the constitution will be operated in accordance with the prevailing constitutional values or principles of the period. For example, the constitutional value which is the pivot of the conventions stated above and relating to responsible government is the democratic principle: the powers of the state must be exercised in accordance with the wishes of the electorate; and the constitutional value or principle which anchors the conventions regulating the relationship between the members of the Commonwealth is the independence of the former British colonies.

Being based on custom and precedent, constitutional conventions are usually unwritten rules. Some of them, however, may be reduced to writing and expressed in the proceedings and documents of imperial conferences, or in the preamble of statutes such as the *Statute of Westminster, 1931*, or in the proceedings and documents of federal-provincial conferences. They are often referred to and recognized in statements made by members of governments.

The conventional rules of the constitution present one striking peculiarity. In contradistinction to the laws of the constitution, they are not enforced by the courts. One reason for this situation is that, unlike common law rules, conventions are not judge-made rules. They are not based on judicial precedents but on precedents established by the institutions of government themselves. Nor are they in the nature of statutory commands which it is the function and duty of the courts to obey and enforce. Furthermore, to enforce them would mean to administer some formal sanction when they are breached. But the legal system from which they are distinct does not contemplate formal sanctions for their breach.

Perhaps the main reason why conventional rules cannot be enforced by the courts is that they are

[59] [1922] 1 A.C. 202.

tionnelles reconnues» dans l'arrêt *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*[59], à la p. 210.

L'objet principal des conventions constitutionnelles est d'assurer que le cadre juridique de la Constitution fonctionnera selon les principes ou valeurs constitutionnelles dominantes de l'époque. Par exemple, la valeur constitutionnelle qui est le pivot des conventions dont on vient de parler et qui se rapportent au gouvernement responsable est le principe démocratique: les pouvoirs de l'Etat doivent être exercés conformément aux vœux de l'électorat. La valeur ou principe constitutionnel auquel se rattachent les conventions qui régissent les relations entre les membres du Commonwealth est l'indépendance des anciennes colonies britanniques.

Fondées sur la coutume et les précédents, les conventions constitutionnelles sont habituellement des règles non écrites. Toutefois certaines ont pu être consignées dans les comptes rendus et documents des conférences impériales, dans le préambule des lois tel le *Statut de Westminster, 1931*, ou dans les comptes rendus et documents des conférences fédérales-provinciales. Régulièrement les membres des gouvernements s'y réfèrent et les reconnaissent.

Les règles conventionnelles de la Constitution présentent une particularité frappante. Contrairement au droit constitutionnel, elles ne sont pas administrées par les tribunaux. Cette situation est notamment due au fait qu'à la différence des règles de *common law*, les conventions ne sont pas des règles judiciaires. Elles ne s'appuient pas sur des précédents judiciaires, mais sur des précédents établis par les institutions mêmes du gouvernement. Elles ne participent pas non plus des ordres législatifs auxquels les tribunaux ont pour fonction et devoir d'obéir et qu'ils doivent respecter. En outre, les appliquer signifierait imposer des sanctions en bonne et due forme si elles sont violées. Mais le régime juridique dont elles sont distinctes ne prévoit pas de sanctions de la sorte pour leur violation.

Peut-être la raison principale pour laquelle les règles conventionnelles ne peuvent être appliquées

[59] [1922] 1 A.C. 202.

generally in conflict with the legal rules which they postulate and the courts are bound to enforce the legal rules. The conflict is not of a type which would entail the commission of any illegality. It results from the fact that legal rules create wide powers, discretions and rights which conventions prescribe should be exercised only in a certain limited manner, if at all.

Some examples will illustrate this point.

As a matter of law, the Queen, or the Governor General or the Lieutenant Governor could refuse assent to every bill passed by both Houses of Parliament or by a Legislative Assembly as the case may be. But by convention they cannot of their own motion refuse to assent to any such bill on any ground, for instance because they disapprove of the policy of the bill. We have here a conflict between a legal rule which creates a complete discretion and a conventional rule which completely neutralizes it. But conventions, like laws, are sometimes violated. And if this particular convention were violated and assent were improperly withheld, the courts would be bound to enforce the law, not the convention. They would refuse to recognize the validity of a vetoed bill. This is what happened in *Gallant v. The King*[60], a case in keeping with the classic case of *Stockdale v. Hansard*[61] where the English Court of Queen's Bench held that only the Queen and both Houses of Parliament could make or unmake laws. The Lieutenant Governor who had withheld assent in *Gallant* apparently did so towards the end of his term of office. Had it been otherwise, it is not inconceivable that his withholding of assent might have produced a political crisis leading to his removal from office which shows that if the remedy for a breach of a convention does not lie with the courts, still the breach is not necessarily without a remedy. The remedy lies with some other institutions of government; furthermore it is

[60] [1949] 2 D.L.R. 425; (1948), 23 M.P.R. 48. See also for a comment on the situation by K. M. Martin in (1946), 24 Can. Bar Rev. 434.

[61] (1839), 9 Ad. and E. 1.

par les tribunaux est qu'elles entrent généralement en conflit avec les règles juridiques qu'elles postulent. Or les tribunaux sont tenus d'appliquer les règles juridiques. Il ne s'agit pas d'un conflit d'un genre qui entraînerait la perpétration d'illégalités. Il résulte du fait que les règles juridiques créent des facultés, pouvoirs discrétionnaires et droits étendus dont les conventions prescrivent qu'ils doivent être exercés seulement d'une façon limitée, si tant est qu'ils puissent l'être.

Des exemples illustrent ce point.

En droit, la Reine, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur pourrait refuser de donner la sanction à tous les projets de lois adoptés par les deux chambres du Parlement ou par une assemblée législative selon le cas. Mais par convention, ils ne peuvent de leur propre chef refuser de donner la sanction à aucun projet de loi pour quelque motif que ce soit, par exemple parce qu'ils désapprouvent la politique en cause. Il y a là un conflit entre une règle juridique qui crée un pouvoir discrétionnaire total et une règle conventionnelle qui le neutralise complètement. Mais, comme les lois, les conventions sont parfois violées. Si cette convention particulière était violée et la sanction refusée à tort, les tribunaux seraient tenus d'appliquer la loi et non la convention. Ils refuseraient de reconnaître la validité d'une loi qui a fait l'objet d'un veto. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Gallant v. The King*[60]. Le jugement dans cette affaire est en harmonie avec l'arrêt classique *Stockdale v. Hansard*[61] où, en Angleterre, la Cour du Banc de la Reine a décidé que seules la Reine et les deux chambres du Parlement pouvaient faire ou défaire les lois. Le lieutenant-gouverneur qui avait refusé la sanction dans l'affaire *Gallant* l'a apparemment fait vers la fin de son mandat. S'il en avait été autrement, il n'est pas inconcevable que son refus aurait entraîné une crise politique qui aurait amené sa destitution, ce qui montre que si remédier à une violation de convention ne relève pas des tribunaux, par contre la violation n'est pas

[60] [1949] 2 D.L.R. 425; (1948), 23 M.P.R. 48. Voir aussi un commentaire de la situation par K. M. Martin à (1946) 24 R. du B. Can. 434.

[61] (1839), 9 Ad. and E. 1.

not a formal remedy and it may be administered with less certainty or regularity than it would be by a court.

Another example of the conflict between law and convention is provided by a fundamental convention already stated above: if after a general election where the opposition obtained the majority at the polls the government refused to resign and clung to office, it would thereby commit a fundamental breach of convention, one so serious indeed that it could be regarded as tantamount to a *coup d'état*. The remedy in this case would lie with the Governor General or the Lieutenant Governor as the case might be who would be justified in dismissing the ministry and in calling on the opposition to form the government. But should the Crown be slow in taking this course, there is nothing the courts could do about it except at the risk of creating a state of legal discontinuity, that is, a form of revolution. An order or a regulation passed by a minister under statutory authority and otherwise valid could not be invalidated on the ground that, by convention, the minister ought no longer be a minister. A writ of *quo warranto* aimed at ministers, assuming that *quo warranto* lies against a minister of the Crown, which is very doubtful, would be of no avail to remove them from office. Required to say by what warrant they occupy their ministerial office, they would answer that they occupy it by the pleasure of the Crown under a commission issued by the Crown and this answer would be a complete one at law, for at law the government is in office by the pleasure of the Crown although by convention it is there by the will of the people.

This conflict between convention and law which prevents the courts from enforcing conventions also prevents conventions from crystallizing into laws, unless it be by statutory adoption.

It is because the sanctions of convention rest with institutions of government other than courts, such as the Governor General or the Lieutenant Governor, or the Houses of Parliament, or with

nécessairement sans remède. Le remède relève d'autres institutions gouvernementales; en outre, ce n'est pas un remède formel et il peut être administré avec moins de certitude ou de régularité qu'il le serait par un tribunal.

Une convention fondamentale dont on a parlé ci-dessus offre un autre exemple du conflit entre droit et convention: si après une élection générale où l'opposition a obtenu la majorité des sièges, le gouvernement refusait de donner sa démission et s'accrochait au pouvoir, il commettrait par là une violation fondamentale des conventions, si sérieuse d'ailleurs qu'on pourrait la considérer équivalente à un coup d'Etat. Le remède dans ce cas relèverait du gouverneur général ou du lieutenant-gouverneur selon le cas, qui serait justifié de congédier le ministère et de demander à l'opposition de former le gouvernement. Mais si la Couronne n'agissait pas promptement, les tribunaux ne pourraient rien y faire si ce n'est au risque de créer un état de discontinuité juridique, c'est-à-dire une forme de révolution. Une ordonnance ou un règlement adopté par un ministre en vertu de pouvoirs conférés par la loi et valide par ailleurs ne pourrait être invalidé aux motifs que, par convention, le ministre ne devrait plus être ministre. Un bref de *quo warranto* visant les ministres, en supposant que le *quo warranto* puisse être utilisé contre un ministre de la Couronne, ce qui est très douteux, ne serait d'aucune utilité pour les destituer. Si on leur demandait de justifier leur présence à un poste ministériel, ils répondraient qu'ils l'occupent de par le bon plaisir de la Couronne aux termes d'un mandat émanant de cette dernière et cette réponse serait complète en droit car, en droit, le gouvernement est en poste de par le bon plaisir de la Couronne bien que par convention il le soit de par la volonté du peuple.

Ce conflit entre la convention et le droit qui empêche les tribunaux de faire respecter les conventions, empêche également ces dernières de se cristalliser en règle de droit, à moins que la cristallisation se fasse par l'adoption d'une loi.

C'est parce que la sanction des conventions relève des institutions gouvernementales autres que les tribunaux, tels le gouverneur général, le lieutenant-gouverneur, les chambres du Parlement ou

public opinion and ultimately, with the electorate, that it is generally said that they are political.

We respectfully adopt the definition of a convention given by the learned Chief Justice of Manitoba, Freedman C.J.M., in the Manitoba Reference, *supra*, at pp. 13-14:

What is a constitutional convention? There is a fairly lengthy literature on the subject. Although there may be shades of difference among the constitutional lawyers, political scientists, and Judges who have contributed to that literature, the essential features of a convention may be set forth with some degree of confidence. Thus there is general agreement that a convention occupies a position somewhere in between a usage or custom on the one hand and a constitutional law on the other. There is general agreement that if one sought to fix that position with greater precision he would place convention nearer to law than to usage or custom. There is also general agreement that "a convention is a rule which is regarded as obligatory by the officials to whom it applies". Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), p. 9. There is, if not general agreement, at least weighty authority, that the sanction for breach of a convention will be political rather than legal.

It should be borne in mind however that, while they are not laws, some conventions may be more important than some laws. Their importance depends on that of the value or principle which they are meant to safeguard. Also they form an integral part of the constitution and of the constitutional system. They come within the meaning of the word "Constitution" in the preamble of the *British North America Act, 1867*:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united . . . with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

That is why it is perfectly appropriate to say that to violate a convention is to do something which is unconstitutional although it entails no direct legal consequence. But the words "constitutional" and "unconstitutional" may also be used in a strict legal sense, for instance with respect to a statute which is found *ultra vires* or unconstitutional. The foregoing may perhaps be summarized in an equation: constitutional conventions plus con-

l'opinion publique et, en définitive, l'électorat, qu'on dit généralement qu'elles sont politiques.

Avec égards, nous adoptons la définition de convention donnée par le savant juge en chef du Manitoba, le juge Freedman, dans le renvoi du Manitoba, précité, aux pp. 13 et 14:

[TRADUCTION] Qu'est-ce qu'une convention constitutionnelle? On trouve d'assez nombreux écrits sur le sujet. Bien qu'il puisse y avoir des nuances entre les constitutionnalistes, les experts en sciences politiques et les juges qui y ont contribué, on peut énoncer comme suit avec un certain degré d'assurance les caractéristiques essentielles d'une convention. Ainsi il existe un consensus général qu'une convention se situe quelque part entre un usage ou une coutume d'une part et une loi constitutionnelle de l'autre. Il y a un consensus général que si l'on cherchait à fixer cette position avec plus de précision, on placerait la convention plus près de la loi que de l'usage ou de la coutume. Il existe également un consensus général qu'«une convention est une règle que ceux à qui elle s'applique considèrent comme obligatoire». Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), p. 9. Selon la prépondérance des autorités sinon le consensus général, la sanction de la violation d'une convention est politique et non juridique.

Il faut garder à l'esprit toutefois que bien qu'il ne s'agisse pas de lois, certaines conventions peuvent être plus importantes que certaines lois. Leur importance dépend de la valeur ou du principe qu'elles sont censées protéger. En outre, elles forment une partie intégrante de la Constitution et du régime constitutionnel. Elles relèvent du sens du mot «Constitution» dans le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*:

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale . . . avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

C'est pourquoi il est tout à fait juste de dire que violer une convention revient à faire quelque chose d'inconstitutionnel même si cela n'a aucune conséquence juridique directe. Mais on peut aussi utiliser les termes «constitutionnel» et «inconstitutionnel» dans un sens juridique strict, comme par exemple dans le cas d'une loi déclarée *ultra vires* ou inconstitutionnelle. Une équation permet peut-être de résumer ce qui précède: conventions consti-

stitutional law equal the total constitution of the country.

II—Whether the questions should be answered

It was submitted by counsel for Canada and for Ontario that the second question in the Manitoba and Newfoundland References and the conventional part of Question B in the Quebec Reference ought not be answered because they do not raise a justiciable issue and are accordingly not appropriate for a court. It was contended that the issue whether a particular convention exists or not is a purely political one. The existence of a definite convention is always unclear and a matter of debate. Furthermore conventions are flexible, somewhat imprecise and unsuitable for judicial determination.

The same submission was made in substance to the three courts below and, in our respectful opinion, rightfully dismissed by all three of them, Hall J.A. dissenting in the Manitoba Court of Appeal.

We agree with what Freedman C.J.M. wrote on this subject in the Manitoba Reference at p. 13:

> In my view, this submission goes too far. Its characterization of Question 2 as "purely political" overstates the case. That there is a political element embodied in the question, arising from the contents of the joint address, may well be the case. But that does not end the matter. If Question 2, even if in part political, possesses a constitutional feature, it would legitimately call for our reply.
>
> In my view, the request for a decision by this Court on whether there is a constitutional convention, in the circumstances described, that the Dominion will not act without the agreement of the Provinces poses a question that it, [*sic*], at least in part, constitutional in character. It therefore calls for an answer, and I propose to answer it.

Question 2 is not confined to an issue of pure legality but it has to do with a fundamental issue of constitutionality and legitimacy. Given the broad statutory basis upon which the Governments of Manitoba, Newfoundland and Quebec are empowered to put questions to their three respective courts of appeal, they are in our view entitled to an answer to a question of this type.

tutionnelles plus droit constitutionnel égalent la Constitution complète du pays.

II—Doit-on répondre aux questions?

Les procureurs du Canada et de l'Ontario ont soutenu qu'il ne fallait pas répondre à la deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et à la partie conventionnelle de la question B du renvoi du Québec parce qu'elles ne soulèvent pas de point justiciable des tribunaux et qu'il ne convient pas qu'ils en soient saisis. Ils ont fait valoir que déterminer si une convention particulière existe est une question purement politique. L'existence d'une convention donnée est toujours obscure et sujette à discussion. En outre, les conventions changent, sont relativement imprécises et ne se prêtent pas aux déterminations judiciaires.

La même thèse a été présentée en substance aux trois cours d'instance inférieure et à notre avis, rejetée à bon droit par toutes les trois, avec la dissidence du juge Hall en Cour d'appel du Manitoba.

Nous sommes d'accord avec ce que le juge en chef Freedman écrit à ce sujet à la p. 13 du renvoi du Manitoba:

> [TRADUCTION] A mon avis cette thèse va trop loin. Qualifier la question 2 de «purement politique» est une exagération. Il est bien possible qu'il y ait un élément politique dans la question, qui découle du contenu de l'adresse conjointe. Mais cela ne clôt pas la discussion. Si la question 2, tout en étant en partie politique, possède des traits constitutionnels, elle appelle légitimement notre réponse.
>
> A mon sens, demander à cette Cour de décider s'il y a une convention constitutionnelle, dans les circonstances décrites, portant que le fédéral n'agira pas sans l'accord des provinces, soulève une question qui du moins en partie est de nature constitutionnelle. Elle exige donc une réponse et je me propose d'y répondre.

La question 2 n'a pas uniquement à faire avec la légalité pure, mais elle a tout à faire avec un point fondamental de constitutionnalité et de légitimité. Vu le fondement législatif large sur lequel les gouvernements du Manitoba, de Terre-Neuve et du Québec ont le pouvoir de poser des questions à leurs trois cours d'appel respectives, ils ont à notre avis le droit d'obtenir une réponse à une question de ce genre.

Furthermore, one of the main points made by Manitoba with respect to Question 3 was that the constitutional convention referred to in Question 2 had become crystallized into a rule of law. Question 3 is admitted by all to raise a question of law. We agree with Matas J.A. of the Manitoba Court of Appeal that it would be difficult to answer Question 3 without an analysis of the points raised in Question 2. It is accordingly incumbent on us to answer Question 2.

Finally, we are not asked to hold that a convention has in effect repealed a provision of the *B.N.A. Act*, as was the case in the *Reference re Disallowance and Reservation of Provincial Legislation* (*supra*). Nor are we asked to enforce a convention. We are asked to recognize it if it exists. Courts have done this very thing many times in England and the Commonwealth to provide aid for and background to constitutional or statutory construction. Several such cases are mentioned in the reasons of the majority of this Court relating to the question whether constitutional conventions are capable of crystallizing into law. There are many others among them *Commonwealth v. Kreglinger*[62], *Liversidge v. Anderson*[63], *Carltona Ltd. v. Commissioners of Works*[64], *Adegbenro v. Akintola*[65], *Ibralebbe v. The Queen*[66]. This Court did the same in the recent case of *Arseneau v. The Queen*[67] at p. 149 and in the still unreported judgment rendered on April 6, 1981 after the re-hearing of *Attorney General of Quebec v. Blaikie et al.*[68]

In so recognizing conventional rules, the courts have described them, sometimes commented upon them and given them such precision as is derived from the written form of a judgment. They did not shrink from doing so on account of the political aspects of conventions, nor because of their supposed vagueness, uncertainty or flexibility.

[62] (1926), 37 C.L.R. 393.
[63] [1942] A.C. 206.
[64] [1943] 2 All E.R. 560.
[65] [1963] A.C. 614.
[66] [1964] A.C. 900.
[67] [1979] 2 S.C.R. 136.
[68] Now published at [1981] 1 S.C.R. 312.

En outre, l'un des arguments principaux énoncé par le Manitoba à l'égard de la question 3 est que la convention constitutionnelle mentionnée à la question 2 s'est cristallisée en une règle de droit. Toutes les parties admettent que la question 3 soulève un point de droit. Nous sommes d'accord avec le juge Matas de la Cour d'appel du Manitoba qu'il serait difficile d'y répondre sans faire une analyse des points soulevés par la question 2. Il nous incombe donc de répondre à la question 2.

Enfin, on ne nous demande pas de décider qu'une convention a effectivement abrogé une disposition de l'*A.A.N.B.*, comme c'était le cas dans le *Renvoi sur le pouvoir de réserve et de désaveu des lois provinciales* (précité). On ne nous demande pas de faire respecter une convention. On nous demande de déterminer si elle existe. Les tribunaux l'ont nettement fait à maintes reprises en Angleterre et dans le Commonwealth pour donner un soutien et un cadre à une interprétation constitutionnelle ou législative. Plusieurs de ces arrêts sont mentionnés dans les motifs de la majorité de cette Cour relatifs à la question de savoir si les conventions constitutionnelles sont susceptibles de se cristalliser en règle de droit. Il y en a bien d'autres parmi lesquels *Commonwealth v. Kreglinger*[62], *Liversidge v. Anderson*[63], *Carltona Ltd. v. Commissioners of Works*[64], *Adegbenro v. Akintola*[65], *Ibralebbe v. The Queen*[66]. Cette Cour a fait de même dans l'arrêt récent *Arseneau c. La Reine*[67] à la p. 149 et dans l'arrêt encore inédit rendu le 6 avril 1981 après une nouvelle audition *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*[68].

En reconnaissant l'existence de règles conventionnelles, les tribunaux les ont décrites, les ont parfois commentées et ont donné à leur égard des précisions qui découlent de la forme écrite d'un jugement. Ils n'ont pas reculé devant cette tâche à cause des aspects politiques des conventions ni à cause de leur présumé caractère vague, incertain ou changeant.

[62] (1926), 37 C.L.R. 393.
[63] [1942] A.C. 206.
[64] [1943] 2 All E.R. 560.
[65] [1963] A.C. 614.
[66] [1964] A.C. 900.
[67] [1979] 2 R.C.S. 136.
[68] Maintenant publié à [1981] 1 R.C.S. 312.

In our view, we should not, in a constitutional reference, decline to accomplish a type of exercise that courts have been doing of their own motion for years.

III—Whether the convention exists

It was submitted by counsel for Canada, Ontario and New Brunswick that there is no constitutional convention, that the House of Commons and Senate of Canada will not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament at Westminster a measure to amend the Constitution of Canada affecting federal-provincial relationships, etc., without first obtaining the agreement of the provinces.

It was submitted by counsel for Manitoba, Newfoundland, Quebec, Nova Scotia, British Columbia, Prince Edward Island and Alberta that the convention does exist, that it requires the agreement of all the provinces and that the second question in the Manitoba and Newfoundland References should accordingly be answered in the affirmative.

Counsel for Saskatchewan agreed that the question be answered in the affirmative but on a different basis. He submitted that the convention does exist and requires a measure of provincial agreement. Counsel for Saskatchewan further submitted that the Resolution before the Court has not received a sufficient measure of provincial consent.

We wish to indicate at the outset that we find ourselves in agreement with the submissions made on this issue by counsel for Saskatchewan.

1. The class of constitutional amendments contemplated by the question

Constitutional amendments fall into three categories: (1) amendments which may be made by a provincial legislature acting alone under s. 92(1) of the *B.N.A. Act*; (2) amendments which may be made by the Parliament of Canada acting alone under s. 91(1) of the *B.N.A. Act*; (3) all other amendments.

A notre avis, dans un renvoi constitutionnel nous ne devons pas refuser d'accomplir ce genre d'exercice auquel les tribunaux se livrent depuis des années de leur propre chef.

III—La convention existe-t-elle?

Les procureurs du Canada, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ont soutenu qu'il n'existe pas de convention constitutionnelle qui empêche la Chambre des communes et le Sénat du Canada de déposer devant le Parlement de Westminster un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales, etc., sans le consentement des provinces.

Les procureurs du Manitoba, de Terre-Neuve, du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique, de l'Ile-du-Prince-Edouard et de l'Alberta ont soutenu que la convention existe effectivement, qu'elle exige l'accord de toutes les provinces et que la deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve doit donc recevoir une réponse affirmative.

Le procureur de la Saskatchewan convient que la question doit recevoir une réponse affirmative mais sur un fondement différent. Il soutient que la convention existe effectivement et qu'elle exige un certain degré d'accord provincial. Le procureur de la Saskatchewan soutient en outre que la résolution soumise à la Cour n'a pas reçu un degré suffisant de consentement provincial.

Nous devons dire tout de suite que nous sommes d'accord avec la position du procureur de la Saskatchewan sur ce point.

1. La catégorie de modifications constitutionnelles envisagée par la question

Les modifications constitutionnelles relèvent de trois catégories: (1) les modifications qu'une législature provinciale peut faire seule en vertu du par. 92(1) de l'*A.A.N.B.*; (2) les modifications que le Parlement du Canada peut faire seul en vertu du par. 91(1) de l'*A.A.N.B.*; (3) toutes les autres modifications.

The first two categories are irrelevant for the purposes of these References. While the wording of the second and third questions of the Manitoba and Newfoundland References may be broad enough to embrace all amendments in the third category, it is not necessary for us to consider those amendments which affect federal-provincial relationships only indirectly. In a sense, most amendments of the third category are susceptible of affecting federal-provincial relationships to some extent. But we should restrict ourselves to the consideration of amendments which

> ... directly affect federal-provincial relationships in the sense of changing federal and provincial legislative powers ...

(*Senate Reference, supra*, at p. 65.)

The reason for this is that the second and third questions of the Manitoba and Newfoundland References must be read in the light of the first question. They must be meant to contemplate the same specific class of constitutional amendments as the ones which are sought in the "Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada". More particularly, they must be meant to address the same type of amendments as the *Charter of Rights*, which abridges federal and provincial legislative powers, and the amending formula, which would provide for the amendment of the Constitution including the distribution of legislative powers.

These proposed amendments present one essential characteristic: they directly affect federal-provincial relationships in changing legislative powers and in providing for a formula to effect such change.

Therefore, in essence although not in terms, the issue raised by the second question in the Manitoba and Newfoundland References is whether there is a constitutional convention for agreement of the provinces to amendments which change legislative powers and provide for a method of effecting such change. The same issue is raised by Question B of the Quebec Reference above quoted in part.

Les deux premières catégories sont sans intérêt aux fins de ces renvois. Bien que la formulation des deuxième et troisième questions des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve puisse être assez large pour englober toutes les modifications de la troisième catégorie, il n'est pas nécessaire aux fins présentes d'examiner les modifications qui ont seulement un effet indirect sur les relations fédérales-provinciales. D'une certaine façon, la plupart des modifications de la troisième catégorie sont susceptibles d'avoir un effet sur les relations fédérales-provinciales jusqu'à un certain point. Mais nous devons nous limiter à l'examen des modifications qui ont

> ... un effet direct sur les relations fédérales-provinciales en ce sens qu'elle[s] ... modifie[nt] ... les pouvoirs législatifs fédéral et provinciaux ...

(*Renvoi sur le Sénat*, précité, à la p. 65.)

La raison en est que l'on doit interpréter les deuxième et troisième questions des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve à la lumière de la première question. Elles doivent viser la même catégorie précise de modifications constitutionnelles que celles que l'on cherche à obtenir par le «projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada». Plus précisément, elles doivent certainement viser des modifications telles la *Charte des droits*, qui restreint les pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux, et la formule de modification, qui permettrait la modification de la Constitution, y compris la répartition des pouvoirs législatifs.

Ces projets de modification ont une caractéristique essentielle: ils ont le plus direct des effets sur les relations fédérales-provinciales en modifiant les pouvoirs législatifs et en fournissant une formule pour effectuer ce changement.

Donc, en substance sinon dans les termes, le point soulevé par la deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve est de savoir s'il existe une convention constitutionnelle de par laquelle les provinces doivent consentir aux modifications qui changent les pouvoirs législatifs et prévoient une méthode pour effectuer ce changement. Le même point est soulevé par la question B du renvoi du Québec déjà citée en partie.

2. Requirements for establishing a convention

The requirements for establishing a convention bear some resemblance with those which apply to customary law. Precedents and usage are necessary but do not suffice. They must be normative. We adopt the following passage of Sir W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution* (5th ed., 1959), at p. 136:

We have to ask ourselves three questions: first, what are the precedents; secondly, did the actors in the precedents believe that they were bound by a rule; and thirdly, is there a reason for the rule? A single precedent with a good reason may be enough to establish the rule. A whole string of precedents without such a reason will be of no avail, unless it is perfectly certain that the persons concerned regarded them as bound by it.

i) The precedents

An account of the statutes enacted by the Parliament at Westminster to modify the Constitution of Canada is found in a White Paper published in 1965 under the authority of the Honourable Guy Favreau, then Minister of Justice for Canada, under the title of "The Amendment of the Constitution of Canada" (the White Paper). This account is quoted in the *Senate Reference (supra)* but we find it necessary to reproduce it here for convenience:

(1) *The Rupert's Land Act, 1868* authorized the acceptance by Canada of the rights of the Hudson's Bay Company over Rupert's Land and the North-Western Territory. It also provided that, on Address from the Houses of Parliament of Canada, the Crown could declare this territory part of Canada and the Parliament of Canada could make laws for its peace, order and good government.

(2) *The British North America Act of 1871* ratified the Manitoba Act passed by the Parliament of Canada in 1870, creating the province of Manitoba and giving it a provincial constitution similar to those of the other provinces. The British North America Act of 1871 also empowered the Parliament of Canada to establish new provinces out of any Canadian territory not then included in a province [but not thereafter to amend such constituting enactment]; to alter the boundaries of any province (with the consent of its legislature), and to provide for the administration, peace, order and good government of any territory not included in a province.

2. Conditions à remplir pour établir une convention

Les conditions à remplir pour établir une convention ressemblent à celles qui s'appliquent au droit coutumier. Les précédents et l'usage sont nécessaires mais ne suffisent pas. Ils doivent être normatifs. Nous adoptons le passage suivant de l'ouvrage de sir W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, 5e éd., 1959, à la p. 136:

[TRADUCTION] Nous devons nous poser trois questions: premièrement, y a-t-il des précédents; deuxièmement, les acteurs dans les précédents se croyaient-ils liés par une règle; et troisièmement, la règle a-t-elle une raison d'être? Un seul précédent avec une bonne raison peut suffire à établir la règle. Toute une série de précédents sans raison peut ne servir à rien à moins qu'il ne soit parfaitement certain que les personnes visées se considèrent ainsi liées.

i) Les précédents

On trouve dans le Livre blanc publié en 1965 sous l'autorité de l'honorable Guy Favreau, alors ministre de la Justice du Canada, sous le titre «Modifications de la Constitution du Canada» un historique des lois édictées par le Parlement de Westminster pour modifier la Constitution du Canada (le Livre blanc). Cet historique est cité dans le *Renvoi sur le Sénat* (précité), mais nous estimons nécessaire de le reproduire ici pour plus de commodité:

(1) *L'Acte de la Terre de Rupert de 1868* autorisa le Canada à acquérir les droits de la Compagnie de la baie d'Hudson sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest. Il prévoyait aussi que la Couronne, sur présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada, pourrait déclarer que le territoire ferait partie du Canada, et que le Parlement du Canada pourrait faire des lois pour y assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

(2) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871* ratifia l'Acte du Manitoba adopté par le Parlement du Canada en 1870, qui créait la province du Manitoba et lui donnait une constitution semblable à celles des autres provinces. De plus, l'Acte conférait au Parlement du Canada le pouvoir d'ériger de nouvelles provinces dans n'importe quel territoire canadien non compris alors dans une province [mais non de modifier par la suite ces lois constitutives]; de modifier les limites de toute province (avec l'accord de sa Législature) et de pourvoir à l'administration, la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire non compris dans une province.

(3) *The Parliament of Canada Act of 1875* amended section 18 of the British North America Act, 1867, which set forth the privileges, immunities and powers of each of the Houses of Parliament.

(4) *The British North America Act of 1886* authorized the Parliament of Canada to provide for the representation in the Senate and the House of Commons of any territories not included in any province.

*(5) *The Statute Law Revision Act, 1893* repealed some obsolete provisions of the British North America Act of 1867.

(6) *The Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895* confirmed an Act of the Parliament of Canada which provided for the appointment of a Deputy-Speaker for the Senate.

(7) *The British North America Act, 1907* established a new scale of financial subsidies to the provinces in lieu of those set forth in section 118 of the British North America Act of 1867. While not expressly repealing the original section, it made its provisions obsolete.

(8) *The British North America Act, 1915* re-defined the Senatorial Divisions of Canada to take into account the provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta. Although this statute did not expressly amend the text of the original section 22, it did alter its effect.

(9) *The British North America Act, 1916* provided for the extension of the life of the current Parliament of Canada beyond the normal period of five years.

*(10) *The Statute Law Revision Act, 1927* repealed additional spent or obsolete provisions in the United Kingdom statutes, including two provisions of the British North America Acts.

(11) *The British North America Act, 1930* confirmed the natural resources agreements between the Government of Canada and the Governments of Manitoba, British Columbia, Alberta and Saskatchewan, giving the agreements the force of law notwithstanding anything in the British North America Acts.

* The amendments appear to have been done by the Parliament at Westminster on its own initiative and not in response to a joint resolution of the Senate and House of Commons.

(3) *L'Acte du Parlement du Canada de 1875* modifia l'article 18 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui énonce les privilèges, immunités et pouvoirs de chacune des chambres du Parlement.

(4) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1886* autorisa le Parlement du Canada à pourvoir à la représentation au Sénat et à la Chambre des Communes de tout territoire non compris dans une province.

*(5) *La Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire* abrogea certaines dispositions périmées de l'Acte de 1867.

(6) *L'Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) de 1895* confirma une loi du Parlement du Canada qui permet la nomination d'un orateur suppléant au Sénat.

(7) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1907* établit une nouvelle échelle de subventions financières aux provinces en remplacement de celles qui sont prévues à l'article 118 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Tout en n'abrogeant pas expressément l'article primitif, il en rendit les dispositions inopérantes.

(8) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1915* redéfinit les divisions sénatoriales du Canada pour tenir compte de l'existence des provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Bien qu'il n'ait pas modifié expressément le texte de l'article 22 primitif, il en a sûrement changé la portée.

(9) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1916* prolongea la durée du Parlement du Canada alors en fonctions au-delà de la période normale de cinq ans.

*(10) *La Loi de 1927 sur la revision du droit statutaire* une fois encore abrogea des dispositions périmées ou désuètes des statuts du Royaume-Uni, y compris deux dispositions des Actes de l'Amérique du Nord britannique.

(11) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930* confirma les accords relatifs aux ressources naturelles intervenus entre le gouvernement du Canada et ceux du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan et leur donna force de loi, nonobstant toute disposition contraire des Actes de l'Amérique du Nord britannique.

* Il semble que le Parlement de Westminster ait adopté ces modifications de sa propre initiative et non en réponse à une résolution conjointe du Sénat et de la Chambre des communes.

(12) *The Statute of Westminster, 1931* while not directly amending the British North America Acts, did alter some of their provisions. Thus, the Parliament of Canada was given the power to make laws having extraterritorial effect. Also, Parliament and the provincial legislatures were given the authority, within their powers under the British North America Acts, to repeal any United Kingdom statute that formed part of the law of Canada. This authority, however, expressly excluded the British North America Act itself.

(13) *The British North America Act, 1940* gave the Parliament of Canada the exclusive jurisdiction to make laws in relation to Unemployment Insurance.

(14) *The British North America Act, 1943* provided for the postponement of redistribution of the seats in the House of Commons until the first session of Parliament after the cessation of hostilities.

(15) *The British North America Act, 1946* replaced section 51 of the British North America Act, 1867, and altered the provisions for the readjustment of representation in the House of Commons.

(16) *The British North America Act, 1949* confirmed the Terms of Union between Canada and Newfoundland.

(17) *The British North America Act (No. 2), 1949* gave the Parliament of Canada authority to amend the Constitution of Canada with certain exceptions.

*(18) *The Statute Law Revision Act, 1950* repealed an obsolete section of the British North America Act, 1867.

(19) *The British North America Act, 1951* gave the Parliament of Canada concurrent jurisdiction with the provinces to make laws in relation to Old Age Pensions.

(20) *The British North America Act, 1960* amended section 99 and altered the tenure of office of superior court judges.

(21) *The British North America Act, 1964* amended the authority conferred upon the Parliament of Canada by the British North America Act, 1951,

* The amendments appear to have been done by the Parliament at Westminster on its own initiative and not in response to a joint resolution of the Senate and House of Commons.

(12) *Le Statut de Westminster de 1931*, tout en ne modifiant pas directement les Actes de l'Amérique du Nord britannique, changea certaines de leurs dispositions. C'est ainsi, par exemple, que le Parlement du Canada fut autorisé à faire des lois ayant une portée extra-territoriale. En outre, le Parlement et les législatures des provinces furent habilités, dans la limite des pouvoirs respectifs que leur confèrent les Actes de l'Amérique du Nord britannique, à abroger tout statut du Royaume-Uni faisant alors partie des lois du Canada à l'exception expresse, cependant, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même.

(13) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940* accorda au Parlement du Canada la compétence exclusive de légiférer en matière d'assurance-chômage.

(14) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1943* ajourna le rajustement de la représentation à la Chambre des Communes jusqu'à la première session du Parlement qui suivrait la fin des hostilités.

(15) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1946* remplaça l'article 51 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et changea les dispositions relatives au rajustement de la représentation à la Chambre des Communes.

(16) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1949* sanctionna les Conditions d'union entre le Canada et Terre-Neuve.

(17) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (nº 2) de 1949* habilita le Parlement du Canada à modifier la Constitution du Canada, à l'exception de certaines catégories de sujets.

*(18) *La Loi de 1950 sur la revision du droit statutaire* abrogea un article désuet de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

(19) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951* autorisa le Parlement du Canada à légiférer concurremment avec les provinces sur les pensions de vieillesse.

(20) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1960* modifia l'article 99 et changea la durée des fonctions des juges des cours supérieures.

(21) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1964* modifia les pouvoirs conférés au Parlement du Canada par l'Acte de l'Amérique du Nord

* Il semble que le Parlement de Westminster ait adopté ces modifications de sa propre initiative et non en réponse à une résolution conjointe du Sénat et de la Chambre des communes.

in relation to benefits supplementary to Old Age Pensions.

(22) *Amendment by Order in Council*

Section 146 of the British North America Act, 1867 provided for the admission of other British North American territories by Order in Council and stipulated that the provisions of any such Order in Council would have the same effect as if enacted by the Parliament of the United Kingdom. Under this section, Rupert's Land and the North-Western Territory were admitted by Order in Council on June 23rd, 1870; British Columbia by Order in Council on May 16th, 1871, Prince Edward Island by Order in Council on June 26th, 1873. Because all of these Orders in Council contained provisions of a constitutional character—adapting the provisions of the British North America Act to the new provinces, but with some modifications in each case—they may therefore be regarded as constitutional amendments.

For reasons already stated, these precedents must be considered selectively. They must also be considered in positive as well as in negative terms.

Of these twenty-two amendments or groups of amendments, five directly affected federal-provincial relationships in the sense of changing provincial legislative powers: they are the amendment of 1930, the *Statute of Westminster, 1931,* and the amendments of 1940, 1951 and 1964.

Under the agreements confirmed by the 1930 amendment, the western provinces were granted ownership and administrative control of their natural resources so as to place these provinces in the same position vis-à-vis natural resources as the original confederating colonies. The western provinces, however, received these natural resources subject to some limits on their power to make laws relating to hunting and fishing rights of Indians. Furthermore, the agreements did provide a very substantial object for the provincial power to make laws relating to "The Management and Sale of the Public Lands belonging to the Province and of the Timber and Wood thereon" under s. 92(5) of the *B.N.A. Act.* The long title reads as follows:

britannique de 1951 au sujet des pensions de vieillesse et des prestations additionnelles.

(22) *Modifications par arrêté en conseil*

L'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoyait l'adjonction au Canada d'autres territoires de l'Amérique du Nord britannique par arrêté en conseil et stipulait que les dispositions de tels arrêtés auraient le même effet que si elles avaient été édictées par le Parlement du Royaume-Uni. En vertu de cet article, la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest furent admis par arrêté en conseil du 23 juin 1870; la Colombie-Britannique par arrêté en conseil du 16 mai 1871; et l'Île-du-Prince-Édouard par arrêté en conseil du 26 juin 1873. Comme tous ces arrêtés renferment des dispositions d'un caractère constitutionnel, ayant pour objet d'adapter les clauses de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aux nouvelles provinces,—avec les variations nécessaires dans chaque cas,—ils doivent être considérés comme des modifications d'ordre constitutionnel.

Pour les motifs déjà énoncés, il faut faire un choix parmi ces précédents. On doit aussi les considérer du point de vue positif de même que du point de vue négatif.

Sur ces vingt-deux modifications ou groupes de modifications, cinq ont un effet direct sur les relations fédérales-provinciales en ce sens qu'elles changent les pouvoirs législatifs provinciaux: il s'agit de la modification de 1930, du *Statut de Westminster, 1931*, et des mofidications de 1940, 1951 et 1964.

Aux termes des conventions confirmées par la modification de 1930, les provinces de l'Ouest ont reçu la propriété et le contrôle administratif de leurs ressources naturelles pour qu'elles soient sur un pied d'égalité à cet égard avec les colonies qui se sont unies à l'origine. Les provinces de l'Ouest ont toutefois reçu ces ressources naturelles assujetties à des restrictions sur leur pouvoir de légiférer relativement aux droits de chasse et de pêche des Indiens. En outre, ces conventions ont fourni un objet très important au pouvoir provincial de légiférer relativement à «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent» en vertu du par. 92(5) de l'*A.A.N.B.* Le titre complet de l'Acte est le suivant:

An Act to confirm and give effect to certain agreements entered into between the Government of the Dominion of Canada and the Governments of the Provinces of Manitoba, British Columbia, Alberta and Saskatchewan respectively

The preamble of the Act recites that "each of the said agreements has been duly approved by the Parliament of Canada and by the Legislature of the Province to which it relates". The other provinces lost no power, right or privilege in consequence. In any event, the proposed transfer of natural resources to the western provinces had been discussed at the 1927 Dominion-Provincial Conference and had met with general approval: Paul Gérin-Lajoie, *Constitutional Amendment in Canada* (1950), at pp. 91-92.

All the provinces agreed to the passing of the *Statute of Westminster, 1931*. It changed legislative powers: Parliament and the legislatures were given the authority, within their powers, to repeal any United Kingdom statute that formed part of the law of Canada; Parliament was also given the power to make laws having extraterritorial effect.

The 1940 amendment is of special interest in that it transferred an exclusive legislative power from the provincial legislatures to the Parliament of Canada.

In 1938, the Speech from the Throne stated:

The cooperation of the provinces has been sought with a view to an amendment of the British North America Act, which would empower the parliament of Canada to enact forthwith a national scheme of unemployment insurance. My ministers hope the proposal may meet with early approval, in order that unemployment insurance legislation may be enacted during the present session of parliament.

(Commons Debates, 1938, at p. 2.)

In November 1937, the Government of Canada had communicated with the provinces and asked for their views in principle. A draft amendment was later circulated. By March 1938, five of the nine provinces had approved the draft amendment. Ontario had agreed in principle, but Alberta, New Brunswick and Quebec had declined to join in. The proposed amendment was not proceeded with until

Acte pour confirmer et donner effet à certaines conventions passées entre le Gouvernement du Dominion du Canada et les Gouvernements des provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan respectivement

Le préambule de l'Acte énonce que «le Parlement du Canada et la Législature de la Province à laquelle elle a trait ont approuvé chacune des dites conventions». Les autres provinces ne perdirent ni pouvoir ni droit ou privilège en conséquence. De toute façon le projet de transfert des ressources naturelles aux provinces de l'Ouest avait été discuté à la conférence Dominion-provinces de 1927 et avait recueilli l'approbation générale: Paul Gérin-Lajoie, *Constitutional Amendment in Canada*, 1950, aux pp. 91 et 92.

Toutes les provinces ont souscrit à l'adoption du *Statut de Westminster, 1931*. Il modifiait les pouvoirs législatifs: le Parlement et les législatures furent habilités, dans la limite de leurs pouvoirs, à abroger toutes lois du Royaume-Uni qui faisaient alors partie des lois du Canada; le Parlement fut également autorisé à faire des lois d'une portée extra-territoriale.

La modification de 1940 est d'un intérêt particulier en ce qu'elle transfère un pouvoir législatif exclusif des législatures provinciales au Parlement du Canada.

En 1938, le discours du Trône déclarait:

Le Gouvernement a voulu s'assurer le concours des provinces aux fins d'apporter à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord une modification autorisant le Parlement du Canada à établir sans délai un régime national d'assurance-chômage. Mes ministres espèrent que la proposition sera approuvée assez tôt pour qu'une loi sur l'assurance-chômage soit adoptée dès la présente session du Parlement.

(Débats des Communes, 1938, à la p. 2.)

En novembre 1937, le gouvernement du Canada était entré en rapport avec les provinces pour leur demander leur avis en principe. Plus tard, un projet de modification circula. Dès mars 1938, cinq des neuf provinces avaient approuvé le projet de modification. L'Ontario avait donné son accord de principe, mais l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Québec avaient refusé de s'y joindre. Le

June 1940 when Prime Minister King announced to the House of Commons that all nine provinces had assented to the proposed amendment (see Paul Gérin-Lajoie, *supra*, at p. 106).

The 1951 and 1964 amendments changed the legislative powers: areas of exclusive provincial competence became areas of concurrent legislative competence. They were agreed upon by all the provinces.

These five amendments are the only ones which can be viewed as positive precedents whereby federal-provincial relationships were directly affected in the sense of changing legislative powers.

Every one of these five amendments was agreed upon by each province whose legislative authority was affected.

In negative terms, no amendment changing provincial legislative powers has been made since Confederation when agreement of a province whose legislative powers would have been changed was withheld.

There are no exceptions.

Furthermore, in even more telling negative terms, in 1951, an amendment was proposed to give the provinces a limited power of indirect taxation. Ontario and Quebec did not agree and the amendment was not proceeded with (see Commons Debates, 1951, at pp. 2682 and 2726-2743).

The Constitutional Conference of 1960 devised a formula for the amendment of the Constitution of Canada. Under this formula, the distribution of legislative powers could have been modified. The great majority of the participants found the formula acceptable but some differences remained and the proposed amendment was not proceeded with (see White Paper, at p. 29).

In 1964, a conference of first ministers unanimously agreed on an amending formula that would have permitted the modification of legislative powers. Quebec subsequently withdrew its agreement and the proposed amendment was not pro-

projet de modification n'eut pas de suite jusqu'en juin 1940 où le premier ministre King annonça à la Chambre des communes que les neuf provinces avaient donné leur accord au projet de modification (voir Paul Gérin-Lajoie, précité, à la p. 106).

Les modifications de 1951 et 1964 ont changé les pouvoirs législatifs: des domaines de compétence provinciale exclusive sont devenus des domaines de compétence législative concurrente. Toutes les provinces y ont donné leur accord.

Ces cinq modifications sont les seules que l'on peut considérer comme des précédents positifs qui ont eu un effet direct sur les relations fédérales-provinciales en ce sens qu'elles ont modifié les pouvoirs législatifs.

Les cinq modifications ont reçu l'approbation de chacune des provinces dont le pouvoir législatif était ainsi touché.

En termes négatifs, on ne trouve depuis la Confédération aucune modification qui change les pouvoirs législatifs provinciaux sans l'accord d'une province dont les pouvoirs législatifs auraient ainsi été modifiés.

Il n'existe aucune exception.

En outre, en des termes négatifs encore plus éloquents, en 1951, un projet de modification fut mis de l'avant pour donner aux provinces un pouvoir limité en matière de taxation indirecte. L'Ontario et le Québec s'y opposèrent et le projet n'a pas eu de suite (voir Débats des Communes, 1951, aux pp. 2742 et 2786 à 2804).

La conférence constitutionnelle de 1960 avait élaboré une formule de modification de la Constitution du Canada. Aux termes de cette formule, la répartition des pouvoirs législatifs aurait pu être modifiée. La grande majorité des participants ont jugé la formule acceptable, mais il subsistait des divergences et le projet n'eut pas de suite (voir Livre blanc, à la p. 29).

En 1964, une conférence des premiers ministres adopta à l'unanimité une formule de modification qui aurait permis la modification des pouvoirs législatifs. Le Québec retira ultérieurement son accord et le projet n'eut pas de suite (voir Comité

ceeded with (see Senate House of Commons Special Joint Committees on Constitution of Canada, issue No. 5, August 23, 1978, at p. 14, Professor Lederman).

Finally, in 1971, proposed amendments which included an amending formula were agreed upon by the federal government and eight of the ten provincial governments. Quebec disagreed and Saskatchewan which had a new government did not take a position because it was believed the disagreement of Quebec rendered the question academic. The proposed amendments were not proceeded with (see Gérald A. Beaudoin, *Le partage des pouvoirs* (1980), at p. 349).

The accumulation of these precedents, positive and negative, concurrent and without exception, does not of itself suffice in establishing the existence of the convention; but it unmistakably points in its direction. Indeed, if the precedents stood alone, it might be argued that unanimity is required.

In the *Senate Reference (supra)*, this Court went a considerable distance in recognizing the significance of some of these precedents when it wrote at pp. 63-65:

> The amendments of 1940, 1951, 1960 and 1964, respecting unemployment insurance, old age pensions, the compulsory retirement of judges and adding supplementary benefits to old age pensions all had the unanimous consent of the provinces.
>
> . . .
>
> The apparent intention of the 1949 amendment to the Act which enacted s. 91(1) was to obviate the necessity for the enactment of a statute of the British Parliament to effect amendments to the Act which theretofore had been obtained through a joint resolution of both Houses of Parliament and without provincial consent. Legislation enacted since 1949 pursuant to s. 91(1) has not, to quote the White Paper, "affected federal-provincial relationships". The following statutes have been enacted by the Parliament of Canada . . . .

The Court then enumerated the five amendments enacted by the Parliament of Canada pursuant to s. 91(1) of the *B.N.A. Act* and continued:

> All of these measures dealt with what might be described as federal "house-keeping" matters which,

conjoint spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, nº 5, 23 août 1978, à la p. 14, M. le professeur Lederman).

Finalement, en 1971, des projets de modification qui comprenaient une formule de modification ont été approuvés par le gouvernement fédéral et huit des dix gouvernements provinciaux. Le Québec était en désaccord et la Saskatchewan qui avait un nouveau gouvernement n'a pas pris position parce qu'on estimait que le désaccord du Québec rendait la question théorique. Le projet n'eut pas de suite (voir Gérald A. Beaudoin, *Le partage des pouvoirs*, 1980, à la p. 349).

L'accumulation de ces précédents, positifs et négatifs, concordants et sans exception, ne suffit pas en soi à établir l'existence de la convention, mais indubitablement, elle nous oriente dans sa direction. D'ailleurs, si les précédents se trouvaient seuls, on pourrait alléguer que l'unanimité est requise.

Dans le *Renvoi sur le Sénat* (précité), cette Cour est allée assez loin lorsqu'elle a reconnu la signification de certains de ces précédents aux pp. 63 à 65:

> Les modifications de 1940, 1951, 1960 et 1964, concernant l'assurance-chômage, les pensions de vieillesse, la retraite obligatoire des juges et des prestations supplémentaires aux pensions de vieillesse, ont toutes été faites du consentement unanime des provinces.
>
> . . .
>
> La modification de 1949 qui a édicté le par. 91(1) de l'Acte visait manifestement à obvier à la nécessité de la promulgation d'une loi par le Parlement britannique pour apporter à l'Acte des modifications qui, jusqu'alors, avaient été obtenues par une résolution conjointe des deux Chambres du Parlement sans le consentement des provinces. Les lois adoptées depuis 1949 en vertu du par. 91(1), n'ont pas, pour citer le Livre blanc, «porté atteinte aux relations fédérales-provinciales». Les lois suivantes ont été adoptées par le Parlement du Canada . . .

La Cour énumère alors les cinq modifications édictées par le Parlement du Canada conformément au par. 91(1) de l'*A.A.N.B.* et poursuit:

> Toutes ces mesures portaient sur ce que l'on pourrait appeler des questions fédérales «internes» qui, selon la

according to the practice existing before 1949, would have been referred to the British Parliament by way of a joint resolution of both Houses of Parliament, and without the consent of the provinces.

In our respectful opinion, the majority of the Quebec Court of Appeal fell into error on this issue in failing to differentiate between various types of constitutional amendments. The Quebec Court of Appeal put all or practically all constitutional amendments since 1867 on the same footing and, as could then be expected, concluded not only that the convention requiring provincial consent did not exist but also that there even appeared to be a convention to the contrary. (See the reasons of Crête C.J.Q. and Turgeon J.A. at pp. 94 and 105 of the case in the Quebec Reference, *supra*. Owen J.A. agreed with Turgeon J.A. on this issue, and Bélanger J.A. with both Crête C.J.Q. and Turgeon J.A.)

The Manitoba Court of Appeal was similarly misled, in our respectful opinion, but to a lesser extent, which perhaps explains that Freedman C.J.M. wrote at p. 21 of the Manitoba Reference, speaking for himself, Matas and Huband JJ.A. on this point:

That we may be moving towards such a convention is certainly a tenable view. But we have not yet arrived there.

We do not think it is necessary to deal with classes of constitutional amendments other than those which change legislative powers or provide for a method to effect such change. But we will briefly comment on two amendments about which much has been made to support the argument against the existence of the convention. These are the amendment of 1907 increasing the scale of financial subsidies to the provinces and the amendment of 1949 confirming the Terms of Union between Canada and Newfoundland.

It was contended that British Columbia objected to the 1907 amendment which had been agreed upon by all the other provinces.

pratique antérieure à 1949, auraient été soumises au Parlement britannique par voie de résolution conjointe des deux Chambres du Parlement sans la consentement des provinces.

A notre avis, et nous l'exprimons avec égards, la majorité de la Cour d'appel du Québec a commis une erreur sur ce point en ne distinguant pas les différents types de modifications constitutionnelles. La Cour d'appel du Québec a mis toutes ou presque toutes les modifications constitutionnelles depuis 1867 sur un pied d'égalité et, comme on pouvait s'y attendre, a conclu non seulement à l'inexistence d'une convention exigeant le consentement des provinces mais même à l'existence apparente d'une convention à l'effet contraire. (Voir les motifs du juge Crête, juge en chef du Québec, et du juge Turgeon, aux pp. 94 et 105 du renvoi du Québec, précité. Le juge Owen a souscrit aux motifs du juge Turgeon sur ce point et le juge Bélanger à ceux du juge en chef Crête et du juge Turgeon.)

A notre avis, et nous l'exprimons également avec égards, la Cour d'appel du Manitoba a commis une erreur semblable mais de moindre portée ce qui explique peut-être que le juge en chef Freedman ait écrit à la p. 21, en son nom et au nom des juges Matas et Huband sur ce point:

[TRADUCTION] On peut nettement faire valoir que nous nous dirigeons vers ce type de convention. Nous n'y sommes pas encore arrivés.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de traiter des catégories de modifications constitutionnelles autres que celles qui changent les pouvoirs législatifs ou prévoient une méthode pour ce faire. Mais nous allons brièvement traiter de deux modifications sur lesquelles on a insisté pour appuyer l'argument qu'il n'existe pas de convention. Il s'agit de la modification de 1907 qui a augmenté l'échelle des subventions financières aux provinces et de celle de 1949 qui sanctionne les conditions de l'union entre le Canada et Terre-Neuve.

On a allégué que la Colombie-Britannique s'est opposée à la modification de 1907 qu'avaient approuvée toutes les autres provinces.

Even if it were so, this precedent would at best constitute an argument against the unanimity rule.

But the fact is that British Columbia did agree in principle with the increase of financial subsidies to the provinces. It wanted more and objected to the proposed finality of the increase. The finality aspect was deleted from the amendment by the United Kingdom authorities. Mr. Winston Churchill, Under-Secretary of State for the Colonies made the following comment in the House of Commons:

In deference to the representations of British Columbia the words "final and unalterable" applying to the revised scale had been omitted from the Bill.

(Commons Debates, (U.K.), June 13, 1907, at p. 1617.)

In the end, the Premier of British Columbia did not refuse to agree to the Act being passed (see A. B. Keith, *The Constitutional Law of the British Dominions* (1933), at p. 109).

With respect to the 1949 amendment, it was observed by Turgeon J.A. in the Quebec Reference that, without Quebec's consent, this amendment confirmed the Quebec-Labrador boundary as delimited in the report delivered by the Judicial Committee of the Privy Council on March 1, 1927.

The entry of Newfoundland into Confederation was contemplated from the beginning by s. 146 of the *B.N.A. Act*. It was at the request of Quebec in 1904 that the dispute relating to the boundary was ultimately submitted to the Judicial Committee (see Minute of Privy Council (Canada), P.C. 82 of M. April 18, 1904). Quebec participated in the litigation, being represented by counsel appointed and paid by the province, although the province did not intervene separately from Canada. When the 1949 amendment was passed, the Premier of Quebec is reported to have stated at a press conference simply that the province should have been "consulted" or "advised" as a matter of "courtesy". He is not reported as having said that the consent of the province was required. See Luce Patenaude, *Le Labrador à l'heure de la contestation* (1972), at pp. 6, 7, 13, 14, 193-94. The

Même si c'était le cas, ce précédent constituerait au mieux un argument contre la règle de l'unanimité.

Mais le fait est que la Colombie-Britannique avait effectivement accepté en principe l'augmentation des subventions financières aux provinces; elle en voulait davantage et s'opposait à la finalité proposée de l'augmentation. L'aspect finalité a été supprimé de la modification par les autorités du Royaume-Uni. M. Winston Churchill, sous-secrétaire d'Etat pour les colonies, a fait le commentaire suivant devant la Chambre des communes:

[TRADUCTION] Par égard pour les arguments présentés par la Colombie-Britannique, les mots «final et immuable» appliqués à l'échelle révisée, ont été omis du projet de loi.

(Commons Debates, (R.-U.), 13 juin 1907, à la p. 1617.)

Finalement, le premier ministre de la Colombie-Britannique n'a pas refusé d'accepter l'adoption de la loi (voir A. B. Keith, *The Constitutional Law of the British Dominions*, 1933, à la p. 109).

Le juge Turgeon dans le renvoi du Québec a souligné que, sans le consentement du Québec, la modification de 1949 a confirmé la frontière Québec-Labrador qu'avait délimitée le rapport du Comité judiciaire du Conseil privé en date du 1er mars 1927.

L'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération était envisagée dès le début par l'art. 146 de l'*A.A.N.B.* C'est à la demande du Québec en 1904 que le litige relatif à la frontière a été finalement soumis au Comité judiciaire (voir Procès-verbal du Conseil privé (Canada), C.P. 82 M du 18 avril 1904). Le Québec participa à l'audition, représenté par un avocat nommé et payé par la province bien que celle-ci ne soit pas intervenue séparément du Canada. Lors de l'adoption de la modification de 1949, le premier ministre du Québec aurait dit à une conférence de presse simplement que la province aurait dû être «consultée» ou «avisée» par simple «courtoisie». On ne prétend pas qu'il ait dit que le consentement de la province était requis. Voir Luce Patenaude, *Le Labrador à l'heure de la contestation*, 1972, aux pp. 6, 7, 13, 14, 193 et 194. Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse a

Premier of Nova Scotia spoke to the same effect. Neither premier made any formal demand or protest (see Paul Gérin-Lajoie, *supra*, at p. 129).

We fail to see how this precedent can affect the convention.

It was also observed by Turgeon J.A. in the Quebec Reference that the *Charter of Rights* annexed to the proposed Resolution for a Joint Address does not alter the distribution of powers between the Parliament of Canada and the provincial legislatures.

This observation may be meant as an argument to the effect that the five positive precedents mentioned above should be distinguished and ought not to govern the situation before the Court since in those five cases the distribution of legislative powers was altered.

To this argument we would reply that if provincial consent was required in those five cases, it would be *a fortiori* required in the case at bar.

Each of those five constitutional amendments effected a limited change in legislative powers, affecting one head of legislative competence such as unemployment insurance. Whereas, if the proposed *Charter of Rights* became law, every head of provincial (and federal) legislative authority could be affected. Furthermore, the *Charter of Rights* would operate retrospectively as well as prospectively with the result that laws enacted in the future as well as in the past, even before Confederation, would be exposed to attack if inconsistent with the provisions of the *Charter of Rights*. This Charter would thus abridge provincial legislative authority on a scale exceeding the effect of any previous constitutional amendment for which provincial consent was sought and obtained.

Finally, it was noted in the course of argument that in the case of four of the five amendments mentioned above where provincial consent effectively had been obtained, the statutes enacted by the Parliament at Westminster did not refer to this

parlé dans le même sens. Ni l'un ni l'autre n'a formulé de demande ni de protestation officielle (voir Paul Gérin-Lajoie, précité, à la p. 129).

Nous ne voyons pas en quoi ce précédent peut avoir un effet sur la convention.

Le juge Turgeon a aussi souligné dans le renvoi du Québec que la *Charte des droits* en annexe au projet de résolution d'adresse commune ne change pas la répartition des pouvoirs entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales.

Cette observation peut vouloir appuyer la proposition qu'il faut distinguer les cinq précédents positifs susmentionnés et que ces précédents ne devraient pas régir la situation soumise à la Cour puisque dans ces cinq ans, la répartition des pouvoirs législatifs a été modifiée.

Nous répondons à cet argument que si le consentement des provinces était requis dans ces cinq cas, il le serait *a fortiori* en l'espèce.

Chacune de ces cinq modifications constitutionnelles entraîne un changement limité des pouvoirs législatifs, relativement à un chef de compétence législative comme l'assurance-chômage. Alors que si le projet de *Charte des droits* devenait loi, chacun des chefs de compétence législative provinciale (et fédérale) pourrait être touché. En outre, la *Charte des droits* aurait un effet rétrospectivement de même que prospectivement de sorte que les lois édictées par une province à l'avenir de même que celles édictées dans le passé, même avant la Confédération, seraient susceptibles d'être attaquées en cas d'incompatibilité avec les dispositions de la *Charte des droits*. Cette Charte diminuerait donc l'autorité législative provinciale sur une échelle dépassant l'effet des modifications constitutionnelles antérieures pour lesquelles le consentement des provinces avait été demandé et obtenu.

Enfin, on a souligné au cours des plaidoiries que dans quatre des cinq modifications mentionnées ci-dessus auxquelles les provinces avaient effectivement donné leur consentement, celui-ci n'était pas mentionné dans les lois adoptées par le Parlement

consent. This does not alter the fact that consent was obtained.

ii) The actors treating the rule as binding

In the White Paper, one finds this passage at pp. 10-11:

PROCEDURES FOLLOWED IN THE PAST IN SECURING AMENDMENTS TO THE BRITISH NORTH AMERICA ACT

The procedures for amending a constitution are normally a fundamental part of the laws and conventions by which a country is governed. This is particularly true if the constitution is embodied in a formal document, as is the case in such federal states as Australia, the United States and Switzerland. In these countries, the amending process forms an important part of their constitutional law.

In this respect, Canada has been in a unique constitutional position. Not only did the British North America Act not provide for its amendment by Canadian legislative authority, except to the extent outlined at the beginning of this chapter, but it also left Canada without any clearly defined procedure for securing constitutional amendments from the British Parliament. As a result, procedures have varied from time to time, with recurring controversies and doubts over the conditions under which various provisions of the Constitution should be amended.

Certain rules and principles relating to amending procedures have nevertheless developed over the years. They have emerged from the practices and procedures employed in securing various amendments to the British North America Act since 1867. Though not constitutionally binding in any strict sense, they have come to be recognized and accepted in practice as part of the amendment process in Canada.

In order to trace and describe the manner in which these rules and principles have developed, the approaches used to secure amendments through the Parliament of the United Kingdom over the past 97 years are described in the following paragraphs. Not all the amendments are included in this review, but only those that have contributed to the development of accepted constitutional rules and principles.

de Westminster. Ceci ne change pas le fait que le consentement avait été obtenu.

ii) Les acteurs qui considèrent la règle comme obligatoire

Dans le Livre blanc on trouve le passage suivant aux pp. 10 et 11:

MÉTHODES ADOPTÉES DANS LE PASSÉ POUR MODIFIER L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE

La méthode prévue pour la modification de la constitution est généralement un aspect essentiel du droit qui régit un pays. Cela est particulièrement vrai lorsque la constitution est renfermée dans un texte officiel, comme c'est le cas dans des États fédéraux tels l'Australie, les États-Unis et la Suisse. Dans ces pays, la formule de modification est une partie importante de l'acte constitutif.

Le Canada se trouve, à cet égard, dans une situation exceptionnelle sur le plan constitutionnel. Non seulement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'habilite aucune autorité législative canadienne à en modifier les dispositions, sauf dans la mesure indiquée au début du présent chapitre, mais il n'indique pas davantage une procédure clairement définie que le Canada pourrait suivre pour obtenir du Parlement britannique des modifications de la Constitution. En conséquence, les façons de procéder ont varié de temps à autre et ont donné lieu régulièrement à des controverses et à des incertitudes quant aux conditions auxquelles la modification de diverses dispositions de la Constitution doit être soumise.

Néanmoins, un certain nombre de règles et de principes, inspirés des méthodes et des moyens grâce auxquels diverses modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont pu être obtenues depuis 1867, se sont dégagés au cours des années. Bien que n'ayant strictement aucun caractère obligatoire sur le plan constitutionnel, ils ont fini par être reconnus et acceptés dans la pratique comme éléments de la procédure de modification au Canada.

Dans le but d'identifier et de décrire les règles et principes qui se sont ainsi fait jour, les paragraphes qui suivent retracent l'historique des méthodes qui ont été employées depuis 97 ans pour obtenir du Parlement du Royaume-Uni des modifications de la Constitution. Cette revue ne porte pas sur toutes les modifications, mais seulement sur celles qui ont contribué à l'établissement des règles et principes constitutionnels qui sont maintenant acceptés.

There follows a list of fourteen constitutional amendments thought to "have contributed to the development of accepted constitutional rules and principles". The White Paper then goes on to state these principles, at p. 15:

The first general principle that emerges in the foregoing resumé is that although an enactment by the United Kingdom is necessary to amend the British North America Act, such action is taken only upon formal request from Canada. No Act of the United Kingdom Parliament affecting Canada is therefore passed unless it is requested and consented to by Canada. Conversely, every amendment requested by Canada in the past has been enacted.

The second general principle is that the sanction of Parliament is required for a request to the British Parliament for an amendment to the British North America Act. This principle was established early in the history of Canada's constitutional amendments, and has not been violated since 1895. The procedure invariably is to seek amendments by a joint Address of the Canadian House of Commons and Senate to the Crown.

The third general principle is that no amendment to Canada's Constitution will be made by the British Parliament merely upon the request of a Canadian province. A number of attempts to secure such amendments have been made, but none has been successful. The first such attempt was made as early as 1868, by a province which was at that time dissatisfied with the terms of Confederation. This was followed by other attempts in 1869, 1874 and 1887. The British Government refused in all cases to act on provincial government representations on the grounds that it should not intervene in the affairs of Canada except at the request of the federal government representing all of Canada.

The fourth general principle is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces. This principle did not emerge as early as others but since 1907, and particularly since 1930, has gained increasing recognition and acceptance. The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.

The text which precedes the four general principles makes it clear that it deals with conventions.

Suit une liste de quatorze modifications constitutionnelles qui auraient «contribué à l'établissement des règles et principes constitutionnels qui sont maintenant acceptés». Le Livre blanc poursuit ensuite par l'énumération de ces principes, à la p. 15:

Les principes généraux suivants se dégagent du résumé qui précède:

Premièrement, bien qu'une loi du Royaume-Uni soit nécessaire pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, une telle loi n'est promulguée que sur la demande officielle du Canada. Le Parlement du Royaume-Uni n'adopte aucune loi touchant le Canada à moins qu'elle ne soit demandée et acceptée par le Canada; inversement, toute modification que le Canada a demandée dans le passé a été adoptée.

Deuxièmement, le Parlement du Canada doit autoriser toute demande au Parlement britannique de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ce principe a été établi dès le début et l'on ne s'en est pas écarté depuis 1895. Une demande de modification prend invariablement la forme d'une adresse conjointe de la Chambre des Communes et du Sénat du Canada à Sa Majesté.

Troisièmement, le Parlement britannique ne peut procéder à une modification de la Constitution du Canada à la seule demande d'une province canadienne. Certaines tentatives ont été faites par des provinces dans ce sens, mais sans succès. La première, qui remonte à 1868, émanait d'une province qui n'était pas satisfaite à l'époque des conditions de la Confédération. D'autres ont suivi en 1869, 1874 et 1887. Le gouvernement britannique a chaque fois refusé de donner suite aux instances des gouvernements provinciaux, soutenant qu'il ne devait pas intervenir dans les affaires du Canada, sauf s'il en était requis par le gouvernement fédéral agissant au nom de tout le Canada.

Quatrièmement, le Parlement du Canada ne procède pas à une modification de la Constitution intéressant directement les rapports fédératifs sans avoir au préalable consulté les provinces et obtenu leur assentiment. Ce principe ne s'est pas concrétisé aussi tôt que les autres, mais, à partir de 1907 et en particulier depuis 1930, il a été de plus en plus affirmé et accepté. Il n'a pas été facile, cependant, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification.

Le texte qui précède les quatre principes généraux indique clairement qu'il traite des conven-

It refers to the laws and conventions by which a country is governed and to constitutional rules which are not binding in any strict sense (that is in a legal sense) but which have come to be recognized and accepted in practice as part of the amendment process in Canada. The first three general principles are statements of well-known constitutional conventions governing the relationships between Canada and the United Kingdom with respect to constitutional amendments.

In our view, the fourth general principle equally and unmistakably states and recognizes as a rule of the Canadian constitution the convention referred to in the second question of the Manitoba and Newfoundland References as well as in Question B of the Quebec Reference, namely that there is a requirement for provincial agreement to amendments which change provincial legislative powers.

This statement is not a casual utterance. It is contained in a carefully drafted document which had been circulated to all the provinces prior to its publication and had been found satisfactory by all of them (see Commons Debates, 1965, at p. 11574, and Background Paper published by the Government of Canada, *The Role of the United Kingdom in the Amendment of the Canadian Constitution* (March 1981), at p. 30). It was published as a white paper, that is as an official statement of government policy, under the authority of the federal Minister of Justice as member of a government responsible to Parliament, neither House of which, so far as we know, has taken issue with it. This statement is a recognition by all the actors in the precedents that the requirement of provincial agreement is a constitutional rule.

In the Manitoba Reference, Freedman C.J.M. took the view that the third sentence in the fourth general principle stated in the White Paper contradicted, and therefore negated, the first sentence.

With the greatest respect, this interpretation is erroneous. The first sentence is concerned with the existence of the convention, and the third sentence, not with its existence, but with the measure of

tions. Il se réfère au droit (et dans le texte anglais aux conventions) qui régit un pays et aux règles constitutionnelles qui, sans avoir strictement de caractère obligatoire (c'est-à-dire au sens juridique) ont fini par être reconnues et acceptées dans la pratique comme éléments de la procédure de modification au Canada. Les trois premiers principes généraux sont des énoncés de conventions constitutionnelles bien connues régissant les relations entre le Canada et le Royaume-Uni en ce qui concerne les modifications constitutionnelles.

A notre avis, le quatrième principe général énonce et reconnaît également et indubitablement comme une règle de la constitution canadienne la convention mentionnée dans la deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve de même qu'à la question B du renvoi du Québec, savoir, qu'il faut obtenir l'accord provincial aux modifications qui changent les pouvoirs législatifs provinciaux.

Il ne s'agit pas d'une déclaration faite de manière casuelle. On la trouve dans un document soigneusement rédigé dont toutes les provinces ont pris connaissance avant sa publication et qu'elles ont toutes trouvé satisfaisant (voir Débats des Communes, 1965, à la p. 11764 et le texte documentaire publié par le gouvernement du Canada, *Le rôle du Royaume-Uni dans la modification de la Constitution du Canada* (mars 1981), à la p. 32). Il a été publié comme Livre blanc, soit comme l'exposé officiel d'une politique gouvernementale, sous l'autorité du ministre fédéral de la Justice en tant que membre d'un gouvernement responsable devant le Parlement et pour autant que nous sachions, aucune chambre ne l'a contesté. Par cette déclaration, tous les acteurs dans les précédents reconnaissent que l'exigence d'un consentement provincial est une règle constitutionnelle.

Dans le renvoi du Manitoba, le juge en chef Freedman s'est dit d'avis que la troisième phrase du quatrième principe général énoncé dans le Livre blanc contredit et donc annule la première phrase.

Avec égards, cette interprétation est erronée. La première phrase vise l'existence de la convention et la troisième, non pas son existence mais le degré d'assentiment provincial nécessaire à l'égard de

provincial agreement which is necessary with respect to this class of constitutional amendment. It seems clear that while the precedents taken alone point at unanimity, the unanimity principle cannot be said to have been accepted by all the actors in the precedents.

This distinction is illustrated by statements made by Prime Minister King in the House of Commons in 1938 and 1940 with respect to the unemployment insurance amendment.

In 1938, some provinces had not yet assented to the unemployment insurance amendment and one finds the following exchange in the Commons Debates, 1938, at p. 1747:

Right Hon. R. B. BENNETT (Leader of the Opposition): Perhaps the Prime Minister would not object to a supplementary question: Does he conceive it necessary or desirable that all the provinces should agree before action is taken?

Mr. MACKENZIE KING: I do not think this is the moment to answer that question. We had better wait and see what replies we get in the first instance.

In 1940, Mr. J. T. Thorson, not then a member of the government, took issue with the contention that it was necessary to obtain the consent of the provinces before an application is made to amend the *B.N.A. Act*. Mr. Lapointe replied:

May I tell my hon. friend that neither the Prime Minister nor I have said that it is necessary, but it may be desirable.

(Commons Debates, 1940, at p. 1122.)

But what the Prime Minister had said in fact was this:

We have avoided anything in the nature of coercion of any of the provinces. Moreover we have avoided the raising of a very critical constitutional question, namely, whether or not in amending the British North America Act it is absolutely necessary to secure the consent of all the provinces, or whether the consent of a certain number of provinces would of itself be sufficient. That

cette catégorie de modification constitutionnelle. Il semble clair que bien que les précédents pris isolément favorisent la thèse de l'unanimité, l'on ne peut dire que tous les acteurs dans les précédents aient accepté le principe de l'unanimité.

Les déclarations du premier ministre King à la Chambre des communes en 1938 et 1940 sur la modification relative à l'assurance-chômage illustrent cette distinction.

En 1938, certaines provinces n'avaient pas encore donné leur assentiment à la modification relative à l'assurance-chômage et l'on trouve le dialogue suivant dans les Débats de la Chambre des communes, 1938, à la p. 1795:

Le très hon. R. B. BENNETT (chef de l'opposition): Le premier ministre me permettra peut-être de lui poser une question de plus: Croit-il nécessaire ou désirable une entente préalable entre les provinces avant d'agir? *

Le très hon. MACKENZIE KING: Je ne crois pas le moment opportun de répondre à cette question. Mieux vaudrait attendre que nous ayons pris tout d'abord connaissance des réponses que nous recevrons.

En 1940, M. J. T. Thorson, qui n'était pas membre du gouvernement à cette époque, a contesté la prétention qu'il était nécessaire d'obtenir l'assentiment des provinces avant de présenter une demande de modification de l'*A.A.N.B.* M. Lapointe répondit:

Je puis dire à mon honorable ami que ni le premier ministre ni moi n'avons dit que cela est nécessaire; nous avons dit que cela est désirable.

(Débats des Communes, 1940, à la p. 1157.)

Mais en fait, voici ce que le premier ministre avait dit:

Nous avons évité tout ce qui aurait pu passer pour une pression sur les provinces et nous avons évité, en outre, une question d'ordre constitutionnel très grave, celle de savoir si, en modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il est nécessaire d'obtenir l'assentiment de toutes les provinces, ou si le consentement d'un certain nombre d'entre elles aurait pu suffire. Cette question

* Suivant le texte anglais, texte original, Monsieur Bennett demande si une entente préalable entre toutes les provinces est nécessaire ou désirable.

question may come up but not in reference to unemployment insurance at some time later on.

(Commons Debates, 1940, at p. 1117.)

This statement expressed some uncertainty as to whether unanimity is a necessity, but none as to whether substantial provincial support is required.

As for Mr. Lapointe's reply, it is non-committal and must be qualified by several other statements he made indicating the necessity of provincial consent (for instance: Commons Debates, 1924, at p. 520; Commons Debates, 1925, at p. 298; Commons Debates, 1931, at pp. 1477-78 and Commons Debates, 1940, at p. 1110).

Prime Minister Bennett had expressed a similar concern with respect to the unanimity rule during the Dominion-Provincial Conference of 1931. He is reported to have said:

As to the requirement of unanimity for change in the British North America Act this would mean that one Province, say Prince Edward Island, might absolutely prevent any change. No state at present required unanimity. Australia does not; nor does South Africa, a bi-lingual country. From one point of view he [Mr. Bennett] could recognize that unanimity might be desirable, but from another it seemed to be wholly out of keeping with present political developments in the British Empire and indeed in the world. There must, of course, be safeguards for minorities but there must be no absolute rigidity as regards change.

(Report of Dominion-Provincial Conference, 1931, at pp. 8-9.)

We were referred to an abundance of declarations made by Canadian politicians on this issue. A few are unfavourable to the provincial position but they were generally made by politicians such as Mr. J. T. Thorson who were not ministers in office and could not be considered as "actors in the precedents".

Most declarations made by statesmen favour the conventional requirement of provincial consent. We will quote only two such declarations.

pourra se présenter plus tard mais, au sujet de l'assurance-chômage . . .

(Débats des Communes, 1940 à la p. 1153.)

Cette déclaration laisse planer un doute sur le point de savoir si l'unanimité est nécessaire, mais aucun sur le point de savoir si un appui provincial appréciable est requis.

Quant à la réponse de M. Lapointe, elle est neutre et on doit l'accompagner de plusieurs autres déclarations qu'il a faites indiquant la nécessité du consentement des provinces (par exemple: Débats des Communes, 1924, aux pp. 515 et 516; Débats des Communes, 1925, aux pp. 299 et 300; Débats des Communes, 1931, aux pp. 1467 et 1468; Débats des Communes, 1940, à la p. 1145).

Le premier ministre Bennett avait pris une attitude semblable à l'égard de la règle de l'unanimité au cours de la conférence Dominion-provinces de 1931. Selon le compte rendu, il aurait dit:

[TRADUCTION] Quant à l'exigence de l'unanimité pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ceci signifierait qu'une seule province, par exemple l'Île-du-Prince-Édouard, pourrait totalement bloquer tout changement. Aucun État ne requiert actuellement l'unanimité. L'Australie ne le fait pas; pas plus que l'Afrique du Sud, un pays bilingue. D'un certain point de vue, il [M. Bennett] pouvait reconnaître que l'unanimité pouvait être désirable, mais d'un autre, cela semble totalement irréaliste vu l'évolution politique actuelle de l'Empire britannique et qui plus est du monde entier. Il doit évidemment exister des mécanismes de protection pour les minorités, mais il ne doit pas y avoir de rigidité absolue à l'égard du changement.

(Compte rendu de la conférence Dominion-provinces, 1931, aux pp. 8 et 9.)

On nous a cité une multitude de déclarations de politiciens canadiens sur ce point. Quelques-unes sont défavorables à la position provinciale, mais elles émanent généralement de politiciens qui, comme M. J. T. Thorson, n'étaient pas ministres en poste et qu'on ne saurait considérer comme des «acteurs dans les précédents».

La plupart des déclarations émanant d'hommes d'Etat sont favorables à l'exigence conventionnelle du consentement des provinces. Nous n'en citerons que deux.

In discussing the 1943 amendment, Mr. St. Laurent argued that the amendment did not alter the allocation of federal and provincial powers. He said:

Hon. L. S. ST. LAURENT (Minister of Justice):

. . .

I would readily concede to hon. members that if there were to be any suggested amendment to change the allocation of legislative or administrative jurisdiction as between the provinces, on the one hand, and the federal parliament, on the other, it could not properly be done without the consent of the organism that was set up by the constitution to have powers that would assumedly be taken from that organism.

. . .

I submit that it would have been quite improper to take away from the provinces without their consent anything that they had by the constitution.

(Commons Debates, 1943, at p. 4366.)

The statement is addressed at constitutional propriety which is the terminology ordinarily used for conventions.

In 1960, it was suggested to Prime Minister Diefenbaker that his proposed *Canadian Bill of Rights* be entrenched in the Constitution and made binding on the provinces as would be the *Charter of Rights* annexed to the proposed Resolution for a Joint Address. Here is how he dealt with this suggestion:

They say, if you want to make this effective it has to cover the provinces too. Any one advocating that must realize the fact that there is no chance of securing the consent of all the provinces.

. . .

As far as constitutional amendment is concerned, it is impossible of attainment at this time.

Mr. Winch: Why?

Mr. Diefenbaker: Simply because of the fact that the consent of the provinces to any interference with property and civil rights cannot be secured.

. . .

I also want to add that if at any time the provinces are prepared to give their consent to a constitutional amendment embodying a bill of rights comprising these free-

En discutant la modification de 1943, M. St-Laurent a fait valoir qu'elle ne changeait pas la répartition des pouvoirs fédéraux et provinciaux. Il dit:

L'honorable L. S. ST-LAURENT (ministre de la Justice):

. . .

[NOTRE TRADUCTION] Je suis prêt à concéder aux honorables députés que si l'on devait proposer des modifications qui changent la répartition des compétences législatives ou administratives entre les provinces d'une part et le Parlement fédéral de l'autre, on ne saurait convenablement le faire sans le consentement de l'organisme à qui la constitution a conféré les pouvoirs que l'on chercherait à lui enlever.

. . .

A mon avis, il aurait été tout à fait inconvenant d'enlever aux provinces sans leur consentement quelque chose qui, de par la constitution, leur revient.

(Débats des Communes, 1943, à la p. 4485.)

La déclaration vise les convenances, c'est-à-dire la conformité aux usages, ce qui est la terminologie ordinairement utilisée pour les conventions constitutionnelles.

En 1960, on a suggéré au premier ministre Diefenbaker que son projet de *Déclaration canadienne des droits* soit enchâssé dans la Constitution et lie les provinces comme le ferait la *Charte des droits* annexée au projet de résolution d'adresse commune. Voici comment il a traité de cette suggestion:

D'aucuns prétendent que pour être efficace, la mesure doit s'étendre aux provinces également. Ils doivent se rendre compte qu'il est impossible d'obtenir le consentement de toutes les provinces.

. . .

Pour ce qui est d'une modification constitutionnelle, elle est impossible à réaliser à l'heure actuelle.

M. Winch: Pourquoi?

Le très hon. M. Diefenbaker: Tout simplement parce qu'on ne pourrait obtenir l'assentiment des provinces à des dispositions qui toucheraient aux droits de propriété et aux droits civils.

. . .

Je tiens à ajouter que, si jamais les provinces sont disposées à donner leur accord à une modification constitutionnelle comprenant une déclaration des droits qui

doms, there will be immediate co-operation from this government. We will forthwith introduce a constitutional amendment covering not only the federal, but the provincial jurisdictions when and if there is consent by the provinces everywhere in this country.

(Commons Debates, 1960, at pp. 5648-49.)

Prime Minister Diefenbaker was clearly of the view that the *Canadian Bill of Rights* could not be entrenched in the Constitution and made to apply to the provinces without the consent of all of them. We have also indicated that while the precedents point at unanimity, it does not appear that all the actors in the precedents have accepted the unanimity rule as a binding one.

In 1965, the White Paper had stated that

The nature and the degree of provincial participation in the amending process ... have not lent themselves to easy definition.

Nothing has occurred since then which would permit us to conclude in a more precise manner.

Nor can it be said that this lack of precision is such as to prevent the principle from acquiring the constitutional *status* of a conventional rule. If a consensus had emerged on the measure of provincial agreement, an amending formula would quickly have been enacted and we would no longer be in the realm of conventions. To demand as much precision as if this were the case and as if the rule were a legal one is tantamount to denying that this area of the Canadian constitution is capable of being governed by conventional rules.

Furthermore, the Government of Canada and the governments of the provinces have attempted to reach a consensus on a constitutional amending formula in the course of ten federal-provincial conferences held in 1927, 1931, 1935, 1950, 1960, 1964, 1971, 1978, 1979 and 1980 (see Gérald A. Beaudoin, *supra*, at p. 346). A major issue at these conferences was the quantification of provincial consent. No consensus was reached on this issue. But the discussion of this very issue for more than fifty years postulates a clear recognition by all the governments concerned of the principle that a

énoncerait ces libertés, le gouvernement s'empressera de collaborer. Nous présenterons sans tarder une modification constitutionnelle, englobant non seulement la compétence fédérale mais aussi celle des provinces, dès que toutes les provinces y consentiront.

(Débats des Communes, 1960, aux pp. 5891 et 5892.)

Le premier ministre Diefenbaker était nettement d'avis que la *Déclaration canadienne des droits* ne pouvait être enchâssée dans la Constitution et devenir applicable aux provinces sans leur consentement à toutes. Nous avons aussi indiqué que bien que les précédents favorisent l'unanimité, il ne semble pas que tous les acteurs dans les précédents aient accepté que la règle de l'unanimité les lie.

En 1965, le Livre blanc énonçait:

Il n'a pas été facile ... de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification.

Il ne s'est rien produit depuis cette époque qui nous permettrait de conclure de façon plus précise.

On ne peut pas dire non plus que ce manque de précision est tel qu'il empêche le principe d'acquérir le *statut* constitutionnel de règle conventionnelle. Si un consensus s'était dégagé sur le degré d'accord provincial nécessaire, une formule de modification aurait rapidement été adoptée et nous ne nous trouverions plus dans le domaine des conventions. Exiger autant de précision que s'il en était ainsi et que s'il s'agissait d'une règle de droit revient à nier que ce secteur de la constitution canadienne peut être régi par des règles conventionnelles.

En outre, le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces ont tenté d'en venir à un consensus sur une formule de modification au cours des dix conférences fédérales-provinciales tenues en 1927, 1931, 1935, 1950, 1960, 1964, 1971, 1978, 1979 et 1980 (voir Gérald A. Beaudoin, précité, à la p. 346). Un problème majeur à ces conférences était la mesure du consentement provincial. Aucun consensus ne s'est dégagé sur ce point. Mais la discussion de ce point précis depuis plus de cinquante ans postule que tous les gouvernements en cause reconnaissent clairement le prin-

substantial degree of provincial consent is required.

It would not be appropriate for the Court to devise in the abstract a specific formula which would indicate in positive terms what measure of provincial agreement is required for the convention to be complied with. Conventions by their nature develop in the political field and it will be for the political actors, not this Court, to determine the degree of provincial consent required.

It is sufficient for the Court to decide that at least a substantial measure of provincial consent is required and to decide further whether the situation before the Court meets with this requirement. The situation is one where Ontario and New Brunswick agree with the proposed amendments whereas the eight other provinces oppose it. By no conceivable standard could this situation be thought to pass muster. It clearly does not disclose a sufficient measure of provincial agreement. Nothing more should be said about this.

iii) A reason for the rule

The reason for the rule is the federal principle. Canada is a federal union. The preamble of the *B.N.A. Act* states that

> ... the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united ...

The federal character of the Canadian Constitution was recognized in innumerable judicial pronouncements. We will quote only one, that of Lord Watson in *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick, supra*, at pp. 441-42:

> The object of the Act was neither to weld the provinces into one, nor to subordinate provincial governments to a central authority, but to create a federal government in which they should all be represented, entrusted with the exclusive administration of affairs in which they had a common interest, each province retaining its independence and autonomy.

The federal principle cannot be reconciled with a state of affairs where the modification of provin-

cipe qu'un degré appréciable de consentement provincial est nécessaire.

Il ne convient pas que la Cour conçoive dans l'abstrait une formule précise qui indiquerait en termes positifs quel degré de consentement provincial est nécessaire pour que la convention soit respectée. Les conventions, de par leur nature, s'élaborent dans l'arène politique et il revient aux acteurs politiques, et non à cette Cour, de fixer l'étendue du consentement provincial nécessaire.

Il suffit que la Cour décide qu'au moins un degré appréciable de consentement provincial est nécessaire et décide ensuite si la situation qu'on lui soumet y satisfait. En l'espèce, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick sont d'accord avec les projets de modification alors que les huit autres provinces s'y opposent. Aucune norme concevable ne permettrait de penser que cette situation est à la hauteur. Elle ne révèle nettement pas un degré d'accord provincial suffisant. On ne peut rien ajouter d'utile à cet égard.

iii) Une raison d'être de la règle

La raison d'être de la règle est le principe fédéral. Le Canada est une union fédérale. Le préambule de l'*A.A.N.B.* énonce que

> ... les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale ...

D'innombrables déclarations judiciaires reconnaissent le caractère fédéral de la constitution canadienne. Nous n'en citerons qu'une, celle de lord Watson dans l'arrêt *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, précité, aux pp. 441 et 442:

> [TRADUCTION] Le but de l'Acte n'était pas de fusionner les provinces en une seule ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée de façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie.

Le principe fédéral est irréconciliable avec un état des affaires où l'action unilatérale des auto-

cial legislative powers could be obtained by the unilateral action of the federal authorities. It would indeed offend the federal principle that "a radical change to . . . [the] constitution [be] taken at the request of a bare majority of the members of the Canadian House of Commons and Senate" (Report of Dominion Provincial Conference, 1931, at p. 3).

This is an essential requirement of the federal principle which was clearly recognized by the Dominion-Provincial Conference of 1931. This conference had been convened to consider the proposed Statute of Westminster as well as a draft of s. 7 which dealt exclusively with the Canadian position.

At the opening of the conference, Prime Minister Bennett said:

It should be noted that nothing in the Statute confers on the Parliament of Canada the power to alter the constitution.

The position remained that nothing in the future could be done to amend the British North America Act except as the result of appropriate action taken in Canada and in London. In the past such appropriate action had been an address by both Houses of the Canadian Parliament to the Parliament at Westminster. It was recognized, however, that this might result in a radical change to our constitution taken at the request of a bare majority of the members of the Canadian House of Commons and Senate. The original draft of the Statute appeared, in the opinion of some provincial authorities, to sanction such a procedure, but in the draft before the conference this was clearly not the case.

(Report of Dominion-Provincial Conference, 1931, at pp. 3-4.)

This did not satisfy Premier Taschereau of Quebec who, the next day, said (at p. 12):

Do we wish the British North America Act to be amended at the request of the Dominion only, without the consent of the Provinces? Do we wish it to be amended by the Parliament of Canada? Quebec could not accept either of these suggestions. She was not prepared to agree that the British North America Act might be amended without the consent of the Provinces.

rités fédérales peut entraîner la modification des pouvoirs législatifs provinciaux. Il irait vraiment à l'encontre du principe fédéral qu'«un changement radical de [la] constitution [soit décidé] à la demande d'une simple majorité des membres de la Chambre des communes et du Sénat canadiens» (Compte rendu de la conférence Dominion-provinces de 1931, à la p. 3).

C'est là un élément essentiel du principe fédéral clairement reconnu à la conférence Dominion-provinces de 1931. Cette conférence fut convoquée pour examiner le projet de Statut de Westminster de même qu'un projet d'art. 7 qui se rapportait exclusivement à la situation canadienne.

A l'ouverture de la conférence, le premier ministre Bennett a déclaré:

[TRADUCTION] Il faut noter que rien dans le Statut ne confère au Parlement du Canada le pouvoir de modifier la constitution.

La situation qui prévaut est qu'aucune modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne pourra être faite à l'avenir si ce n'est par suite d'une action appropriée au Canada et à Londres. Par le passé, cette action appropriée s'est concrétisée dans une adresse des deux chambres du Parlement canadien au Parlement de Westminster. On a toutefois reconnu que ceci pourrait entraîner un changement radical de notre constitution à la demande d'une simple majorité des membres de la Chambre des communes et du Sénat canadiens. Le projet initial du Statut semblait, de l'avis de certains gouvernements provinciaux, sanctionner pareille procédure, mais dans le projet soumis à la conférence, ce n'était pas du tout le cas.

(Compte rendu de la conférence Dominion-provinces de 1931, aux pp. 3 et 4.)

Cette déclaration n'a pas satisfait le premier ministre Taschereau du Québec qui déclarait le lendemain (à la p. 12):

[TRADUCTION] Voulons-nous que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique soit modifié à la demande du Dominion seulement, sans le consentement des provinces? Voulons-nous qu'il soit modifié par le Parlement du Canada? Le Québec ne peut accepter aucune de ces suggestions. Il n'est pas prêt à convenir que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique puisse être modifié sans le consentement des provinces.

Mr. Geoffrion, of the Quebec delegation, suggested an amendment to s. 7(1) of the draft statute, in order to meet the difficulty.

Prime Minister Bennett replied (at p. 13):

Our purpose is to leave things as they are and we are definitely trying not to do what Mr. Taschereau suggests may be done.

The following day, the conference had before it another draft of s. 7 the first paragraph of which was the one which was ultimately adopted. Premier Taschereau was not yet reassured (at p. 18):

Mr. Taschereau said that so far as the repeal of the Colonial Laws Validity Act was concerned he had no objection to make. Further, the new draft of Section 7 struck him favourably, but more time was necessary for its consideration. However, the Statute, both in its preamble and in Section 4 still, by implication, gave the Dominion the sole right to request an amendment of the British North America Act. It put in black and white what had been the practice of the past. Can we be assured, he asked, that the Government of the Dominion will make no request for an amendment of the British North America Act at Westminster without the consent of the Provinces?

Prime Minister Bennett replied (at pp. 19-20):

Mr. Bennett felt that Mr. Taschereau's fears concerning the amendment of the constitution by Dominion action alone were dealt with by Sub-section 1 of the new Section 7. Mr. Taschereau replied that he realised that the power in respect to amendment was not altered by the Statute, but that the practice in that connection had been put down in black and white, and that practice, which left out the Provinces, was not satisfactory.

Mr. Bennett did not feel that the statute went so far. It was his opinion that in minor amendments such as a change in the quorum of the House of Commons there was no reason for consulting the Provinces, but that in more important amendments, such as the distribution of legislative power, the Provinces should, of course, be consulted.

. . .

Previous amendments to the British North America Act had been non-controversial, but Mr. Taschereau could assure his colleagues that there would be no amendment

M. Geoffrion de la délégation du Québec proposa une modification au par. 7(1) du projet de loi afin de régler la difficulté.

Le premier ministre Bennett répondit (à la p. 13):

[TRADUCTION] Notre but est de laisser les choses en l'état et nous essayons précisément de ne pas faire ce qui, selon M. Taschereau, pourrait en résulter.

Le lendemain, la conférence était saisie d'un autre projet d'art. 7 dont le premier alinéa est celui qui fut adopté en définitive. Le premier ministre Taschereau n'était toujours pas rassuré (à la p. 18):

[TRADUCTION] M. Taschereau a déclaré que dans la mesure où l'abrogation de la Loi relative à la validité des lois des colonies est en cause, il n'a aucune objection à faire. En outre, il juge favorablement le nouveau projet d'article 7, mais il a besoin de plus de temps pour l'examiner. Toutefois, tant dans son préambule que dans son article 4, le Statut donne toujours implicitement au Dominion le seul droit de demander une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il met noir sur blanc ce qui a été la pratique par le passé. Pouvons-nous être sûr, a-t-il demandé, que le gouvernement du Dominion ne demandera pas une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique à Westminster sans le consentement des provinces?

Le premier ministre Bennett répondit (aux pp. 19 et 20):

[TRADUCTION] M. Bennett a estimé que le paragraphe 1 du nouvel article 7 devrait mettre fin aux craintes de M. Taschereau concernant la modification de la constitution par l'action unilatérale du Dominion. M. Taschereau répondit qu'il voyait bien que le pouvoir de modification n'était pas changé par le Statut, mais que la pratique à cet égard avait été mise noir sur blanc et que cette pratique, qui exclut les provinces, n'est pas satisfaisante.

Selon M. Bennett, le Statut ne va pas si loin. A son avis, pour des modifications mineures telles que le changement du quorum de la Chambre des communes, il n'y avait aucune raison de consulter les provinces, mais pour des modifications plus importantes, telle la répartition des pouvoirs législatifs, il faudrait naturellement les consulter.

. . .

Des modifications antérieures de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'avaient pas soulevé de controverse, mais M. Taschereau pouvait assurer ses collègues

to the constitution of Canada in its federal aspect without consulting the Provinces which, it must be remembered had the same powers within their domain that the Dominion has within hers.

Several other premiers shared the concern of Premier Taschereau. It was to meet this concern that s. 7(1) of the *Statute of Westminster, 1931* was re-drafted. What the re-drafting accomplished as a matter of law is an issue which arises under the third question of the Manitoba and Newfoundland References. But the fact that an attempt was made to do something about it as a matter of law carries all the more weight on the conventional plane.

It is true also that Prime Minister Bennett spoke of consultation of the provinces rather than of their consent but this must be understood in the light of his previously quoted statement expressing his reluctance to accept the unanimity principle.

Furthermore, as was stated in the fourth general principle of the White Paper, the requirement of provincial consent did not emerge as early as other principles, but it has gained increasing recognition and acceptance since 1907 and particularly since 1930. This is clearly demonstrated by the proceedings of the Dominion-Provincial Conference of 1931.

Then followed the positive precedents of 1940, 1951 and 1964 as well as the abortive ones of 1951, 1960 and 1964, all discussed above. By 1965, the rule had become recognized as a binding constitutional one formulated in the fourth general principle of the White Paper already quoted reading in part as follows:

> *The fourth general principle* is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces.

The purpose of this conventional rule is to protect the federal character of the Canadian Constitution and prevent the anomaly that the House of Commons and Senate could obtain by simple resolutions what they could not validly accomplish by statute.

qu'il n'y aurait aucune modification de l'aspect fédéral de la Constitution du Canada sans consultation des provinces qui, il faut s'en souvenir, ont les mêmes pouvoirs dans leur domaine respectif que le Dominion dans le sien.

Plusieurs premiers ministres partageaient l'inquiétude du premier ministre Taschereau. C'est dans cette optique que le par. 7(1) du *Statut de Westminster, 1931* fut reformulé. L'effet juridique de cette nouvelle version est un point que soulève la troisième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve. Mais le fait qu'il y ait eu une tentative d'action du point de vue juridique donne encore plus d'impact sur le plan conventionnel.

Il est également vrai que le premier ministre Bennett parlait de consultation des provinces plutôt que de leur consentement, mais il faut interpréter cela à la lumière de sa déclaration précitée où il exprime sa répugnance à accepter le principe de l'unanimité.

En outre, comme on peut le lire dans le quatrième principe général du Livre blanc, l'exigence du consentement provincial ne s'est pas concrétisée aussi tôt que d'autres principes, mais à partir de 1907 et en particulier de 1930, il a été de plus en plus affirmé et accepté. Le compte rendu de la conférence Dominion-provinces de 1931 le démontre clairement.

Viennent ensuite les précédents positifs de 1940, 1951 et 1964 de même que les précédents négatifs de 1951, 1960 et 1964, tous discutés ci-dessus. En 1965, la règle était reconnue comme une règle constitutionnelle obligatoire formulée dans le quatrième principe général du Livre blanc déjà cité qui se lit en partie comme suit:

> *Quatrièmement*, le Parlement du Canada ne procède pas à une modification de la Constitution intéressant directement les rapports fédératifs sans avoir au préalable consulté les provinces et obtenu leur assentiment.

Le but de cette règle conventionnelle est de protéger le caractère fédéral de la constitution canadienne et d'éviter l'anomalie par laquelle la Chambre des communes et le Sénat pourraient obtenir par simple résolution ce qu'ils ne pourraient validement accomplir par une loi.

It was contended by counsel for Canada, Ontario and New Brunswick that the proposed amendments would not offend the federal principle and that, if they became law, Canada would remain a federation. The federal principle would even be re-inforced, it was said, since the provinces would as a matter of law be given an important role in the amending formula.

It is true that Canada would remain a federation if the proposed amendments became law. But it would be a different federation made different at the instance of a majority in the Houses of the federal Parliament acting alone. It is this process itself which offends the federal principle.

It was suggested by counsel for Saskatchewan that the proposed amendments were perhaps severable; that the proposed *Charter of Rights* offended the federal principle in that it would unilaterally alter legislative powers whereas the proposed amending formula did not offend the federal principle.

To this suggestion we cannot accede. Counsel for Canada (as well as counsel for other parties and all interveners) took the firm position that the proposed amendment formed an unseverable package. Furthermore, and to repeat, whatever the result, the process offends the federal principle. It was to guard against this process that the constitutional convention came about.

IV—Conclusion

We have reached the conclusion that the agreement of the provinces of Canada, no views being expressed as to its quantification, is constitutionally required for the passing of the "Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada" and that the passing of this Resolution without such agreement would be unconstitutional in the conventional sense.

We would, subject to these reasons, answer Question 2 of the Manitoba and Newfoundland References and that part of Question B in the Quebec Reference which relates to conventions as follows:

Les procureurs du Canada, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ont soutenu que les projets de modification ne vont pas à l'encontre du principe fédéral et que, s'ils devenaient lois, le Canada serait toujours une fédération. Le principe fédéral serait même renforcé, a-t-on dit, puisque les provinces auraient juridiquement un rôle important à jouer vu la formule de modification.

Il est vrai que le Canada resterait une fédération si les projets de modification devenaient lois. Mais ce serait une fédération différente devenue telle à la demande d'une majorité des Chambres du Parlement fédéral agissant seul. C'est ce processus même qui va à l'encontre du principe fédéral.

Le procureur de la Saskatchewan a suggéré que le projet de modification était peut-être divisible; que le projet de *Charte des droits* allait à l'encontre du principe fédéral puisqu'il changerait unilatéralement les pouvoirs législatifs alors que le projet de formule de modification ne porterait pas atteinte au principe fédéral.

Nous ne pouvons accéder à cette suggestion. Les procureurs du Canada (de même que ceux des autres parties et de tous les intervenants) ont adopté la position ferme que le projet de modification constitue un ensemble indivisible. De plus, et pour répéter, quel que soit le résultat, le processus porte atteinte au principe fédéral. C'est en tant que protection contre ce processus que la convention constitutionnelle est née.

IV—Conclusion

Sans exprimer d'opinion sur son degré, nous en venons à la conclusion que le consentement des provinces du Canada, est constitutionnellement nécessaire à l'adoption du «Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada» et que l'adoption de cette résolution sans ce consentement serait inconstitutionnelle au sens conventionnel.

Sous réserve de ces motifs, nous sommes d'avis de répondre à la deuxième question des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve et à la partie de la question B du renvoi du Québec qui porte sur les conventions de la façon suivante:

2. Is it a constitutional convention that the House of Commons and Senate of Canada will not request Her Majesty the Queen to lay before the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland a measure to amend the Constitution of Canada affecting federal-provincial relationships or the powers, rights or privileges granted or secured by the Constitution of Canada to the provinces, their legislatures or governments without first obtaining the agreement of the provinces?

Yes.

[TRANSLATION]

B. Does the Canadian Constitution empower ... by ... convention ... the Senate and the House of Commons of Canada to cause the Canadian Constitution to be amended without the consent of the provinces and in spite of the objection of several of them, in such a manner as to affect:

(i) the legislative competence of the provincial legislatures in virtue of the Canadian Constitution?

(ii) the status or role of the provincial legislatures or governments within the Canadian Federation?

No.

The questions referred to have been answered as follows:

a) Questions 1, 2 and 3 of the Manitoba and Newfoundland References:

Question 1: Yes.

Question 2: Yes. (The Chief Justice and Estey and McIntyre JJ. dissenting.)

Question 3: As a matter of constitutional convention, "yes". (The Chief Justice and Estey and McIntyre dissenting.)

As a matter of law, "no". (Martland and Ritchie JJ. dissenting.)

b) Question 4 of the Newfoundland Reference:

Question 4: As expressed in the reasons of the Newfoundland Court of Appeal, subject to the correc-

2. Y a-t-il une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne peuvent, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

Oui.

B. La constitution canadienne habilite-t-elle ... par ... convention ... le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte:

(i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?

(ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Non.

Les questions soumises ont reçu les réponses suivantes:

a) Questions 1, 2 et 3 des renvois du Manitoba et de Terre-Neuve:

Question 1: Oui.

Question 2: Oui. (Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents.)

Question 3: Du point de vue de la convention constitutionnelle «oui». (Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents.)

Du point de vue juridique «non». (Les juges Martland et Ritchie dissidents.)

b) Question 4 du renvoi de Terre-Neuve:

Question 4: Celle exprimée dans les motifs de la Cour d'appel de Terre-Neuve avec la modification

tion made in the reasons herein.

c) Questions A and B of the Quebec Reference:

Question A: (i) Yes.
(ii) Yes.

Question B: (i)(a) By statute, no.

(b) By convention, no. (The Chief Justice and Estey and McIntyre JJ. dissenting.)

(c) As a matter of law, yes. (Martland and Ritchie JJ. dissenting.)

(ii)(a) By statute, no.

(b) By convention, no. (The Chief Justice and Estey and McIntyre JJ. dissenting.)

(c) As a matter of law, yes. (Martland and Ritchie JJ. dissenting.)

Solicitor for the Attorney General of Canada: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitor for the Attorney General of Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.

Solicitor for the Attorney General of Newfoundland: Ronald G. Penney, St-John.

Solicitor for the Attorney General of Quebec: Daniel Jacoby, Quebec.

Solicitor for the Attorney General for Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.

Solicitors for the Attorney General for Alberta: Ross W. Painsley and William Henkel, Edmonton.

Solicitors for the Attorney General of British Columbia: Russell & Dumoulin, Vancouver.

Solicitor for the Attorney General of Nova Scotia: Gordon F. Coles, Halifax.

apportée dans les présents motifs.

c) Questions A et B du renvoi du Québec:

Question A: (i) Oui.
(ii) Oui.

Question B: (i)a) Par statut, non.

b) Par convention, non. (Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents.)

c) Du point de vue juridique, oui.
(Les juges Martland et Ritchie dissidents.)

(ii)a) Par statut, non.

b) Par convention, non. (Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents.)

c) Du point de vue juridique, oui.
(Les juges Martland et Ritchie dissidents.)

Procureur du procureur général du Canada: Roger Tassé, Ottawa.

Procureur du procureur général du Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.

Procureur du procureur général de Terre-Neuve: Ronald G. Penney, St-Jean.

Procureur du procureur général du Québec: Daniel Jacoby, Québec.

Procureur du procureur général de la Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.

Procureurs du procureur général de l'Alberta: Ross W. Painsley et William Henkel, Edmonton.

Procureurs du procureur général de la Colombie-Britannique: Russell & Dumoulin, Vancouver.

Procureur du procureur général de la Nouvelle-Écosse: Gordon F. Coles, Halifax.

Solicitor for the Attorney General of Prince Edward Island: Arthur J. Currie, Charlottetown.

Solicitor for the Attorney General for Ontario: H. Allan Leal, Toronto.

Solicitor for the Attorney General for New Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

Solicitors for the Four Nations Confederacy Inc.: Taylor, Brazzell & McCaffrey, Winnipeg.

Procureur du procureur général de l'Ile-du-Prince-Edouard: Arthur J. Currie, Charlottetown.

Procureur du procureur général de l'Ontario: H. Allan Leal, Toronto.

Procureur du procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

Procureurs de Four Nations Confederacy Inc.: Taylor, Brazzell et McCaffrey, Winnipeg.

Annexe nº A3 Entente entre le premier ministre fédéral et neuf premiers ministres provinciaux pour rapatrier et modifier la Constitution, 5 novembre 1981;

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

Parliament
Parlement

321-7/20A

Sessional Papers
Documents parlementaires

SESSIONAL PAPER No 321-7/20A
DOCUMENT PARLEMENTAIRE

DATE THURSDAY, NOV 5 1981

NOTE

PAGES

November 5, 1981

In an effort to reach an acceptable consensus on the constitutional issue which meets the concerns of the federal government and a substantial number of provincial governments, the undersigned governments have agreed to the following:

(1) Patriation

(2) Amending Formula:

- Acceptance of the April Accord Amending Formula with the deletion of Section 3 which provides for fiscal compensation to a province which opts out of a constitutional amendment.

- The Delegation of Legislative Authority from the April Accord is deleted.

(3) Charter of Rights and Freedoms:

- The entrenchment of the full Charter of Rights and Freedoms now before Parliament with the following changes:

(a) With respect to Mobility Rights the inclusion of the right of a province to undertake affirmative action programs for socially and economically disadvantaged individuals as long as a province's employment rate was below the National average.

(b) A "notwithstanding" clause covering sections dealing with Fundamental Freedoms, Legal Rights and Equality Rights. Each "notwithstanding" provision would require reenactment not less frequently than once every five years.

(c) We have agreed that the provisions of Section 23 in respect of Minority Language Education Rights will apply to our provinces.

Tabled by Mr Trudeau
5 November 1981
MRP

... 2

OP 321-7/20A

Le 5 novembre 1981

Dans un effort pour en arriver à un consensus acceptable sur la question constitutionnelle qui satisfasse les préoccupations du gouvernement fédéral et d'un nombre important de gouvernments provinciaux, les soussignés se sont entendus sur les points suivants:

(1) Le rapatriement de la Constitution

(2) La formule d'amendement

- La formule d'amendement proposée dans l'Accord d'avril a été acceptée en supprimant l'article 3, qui prévoit une compensation fiscale à une province qui se retire d'un amendement constitutionnel.

- La délégation de pouvoirs législatifs prévue dans l'Accord d'avril est supprimée.

(3) La Charte des droits et libertés

- La Charte complète des droits et libertés soumise au Parlement sera inscrite dans la Constitution avec les modifications suivantes:

(a) En ce qui concerne la liberté de circulation et d'établissement, il y aura inclusion du droit d'une province à mettre en oeuvre des programmes d'action en faveur des personnes socialement et économiquement désavantagées tant que le taux d'emploi de cette province demeurera inférieur à la moyenne nationale.

(b) Une clause "nonobstant" s'appliquera aux articles qui traitent des libertés fondamentales, des garanties juridiques et des droits à l'égalité. Toute disposition "nonobstant" devrait être adoptée de nouveau au moins tous les cinq ans.

(c) Nous sommes convenus que l'article 23, qui a trait au droit à l'instruction dans la langue de la minorité, s'appliquera dans nos provinces.

Déposé par M. Trudeau
Le 5 novembre 1981
MRP

PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

Parliament
Parlement

321-7/20A

Sessional Papers
Documents parlementaires

(4) The provisions of the Act now before Parliament relating to Equalization and Regional Disparities, and Non Renewable Natural Resources, Forestry Resources and Electrical Energy would be included.

(5) A constitutional conference as provided for in clause 36 of the Resolution, including in its agenda an item respecting constitutional matters that directly affect the Aboriginal peoples of Canada, including the identification and definition of the rights of those peoples to be included in the Constitution of Canada, shall be provided for in the Resolution. The Prime Minister of Canada shall invite representatives of the Aboriginal peoples of Canada to participate in the discussion of that item.

(4) Les dispositions du projet actuellement à l'étude au Parlement qui ont trait à la péréquation et aux inégalités régionales ainsi qu'aux ressources non renouvelables, aux ressources forestières et à l'énergie électrique seraient incluses.

(5) Sera prévue dans la Résolution la conférence constitutionnelle mentionnée à l'article 36 de la Résolution et son ordre du jour inclura les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples à inscrire dans la Constitution du Canada. Le Premier ministre du Canada invitera leurs représentants à participer aux travaux relatifs à ces questions.

... 3

Dated at Ottawa this 5th day of November, 1981.

Fait à Ottawa le 5 novembre 1981.

CANADA/POUR LE CANADA

Pierre Elliott Trudeau
Prime Minister of Canada/
Premier ministre du Canada

ONTARIO/POUR L'ONTARIO

William G. Davis, Premier/
Premier ministre

NOVA SCOTIA/POUR LA NOUVELLE-ECOSSE

John M. Buchanan, Premier/
Premier ministre

NEW BRUNSWICK/POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Richard B. Hatfield, Premier/
Premier ministre

MANITOBA/POUR LE MANITOBA

Subject to approval of section 3(c) by the Legislative Assembly of Manitoba

Sterling R. Lyon, Premier/
Premier ministre

Sujet à l'approbation de l'article 3(c) par l'assemblée législative du Manitoba

BRITISH COLUMBIA/POUR LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

William R. Bennett, Premier/
Premier ministre

PRINCE EDWARD ISLAND/POUR L'ILE-DU-PRINCE-EDOUARD

J. Angus MacLean, Premier/
Premier ministre

.... 4

SASKATCHEWAN/POUR LA SASKATCHEWAN

.....
Allan E. Blakeney, Premier/
Premier ministre

ALBERTA/POUR L'ALBERTA

.....
Peter Lougheed, Premier/
Premier ministre

NEWFOUNDLAND/POUR TERRE-NEUVE

.....
Brian A. Peckford, Premier/
Premier ministre

Parliament
Parlement
321-7/20A
Sessional Papers
Documents parlementaires
PUBLIC ARCHIVES
ARCHIVES PUBLIQUES
CANADA

Annexe n° A4 Avis de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2. R.C.S. 793, 6 décembre 1982;

IN THE MATTER **of a Reference to the Court of Appeal of Quebec concerning the Constitution of Canada**

The Attorney General of Quebec *Appellant*;

and

The Attorney General of Canada *Respondent*;

and

The Association canadienne-française de l'Ontario

and

The Grand Council of the Crees (of Quebec) *Interveners.*

File No.: 17029.

1982: June 14, 15; 1982: December 6.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Amendment of Constitution — Proposed amendment of Constitution affecting provincial powers — Quebec only dissenting province — Whether conventional rule of unanimity exists — Whether Quebec has a conventional power of veto.

This Reference results from the objection by Quebec to a Resolution regarding a proposed patriation and amendment of the Constitution of Canada, adopted by the Parliament of Canada in December 1981. This Resolution, which contained an address to Her Majesty the Queen in right of the United Kingdom, reflected in substance the constitutional agreement concluded on November 5, 1981, between Canada and the nine other provinces. By a decree, the Government of Quebec referred to the Quebec Court of Appeal the following question:

Is the consent of the Province of Quebec constitutionally required, by convention, for the adoption by the Senate and the House of Commons of Canada of a resolution the purpose of which is to cause the Canadian Constitution to be amended in such a manner as to affect:

(i) the legislative competence of the Legislature of the Province of Quebec in virtue of the Canadian Constitution;

DANS L'AFFAIRE **d'un Renvoi à la Cour d'appel du Québec concernant la Constitution du Canada**

Le procureur général du Québec *Appelant*;

et

Le procureur général du Canada *Intimé*;

et

L'Association canadienne-française de l'Ontario

et

The Grand Council of the Crees (du Québec) *Intervenants.*

N° du greffe: 17029.

1982: 14, 15 juin; 1982: 6 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Modification de la Constitution — Projet de modification de la Constitution ayant un effet sur les pouvoirs provinciaux — Québec seule province dissidente — Existe-t-il une règle conventionnelle de l'unanimité? — Le Québec a-t-il un droit de veto conventionnel?

Ce renvoi découle de l'opposition du Québec à une résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981. Cette résolution, qui contient une adresse à Sa Majesté la Reine du chef du Royaume-Uni, reflète essentiellement l'entente constitutionnelle intervenue entre le Canada et les neuf autres provinces le 5 novembre 1981. Par décret, le gouvernement du Québec a soumis à la Cour d'appel de cette province la question suivante:

Le consentement du Québec est-il, par convention, constitutionnellement nécessaire à l'adoption par le Sénat et la Chambre des Communes du Canada d'une résolution ayant pour objet de faire modifier la constitution canadienne de façon à porter atteinte:

i) à l'autorité législative de la législature du Québec en vertu de la constitution canadienne;

(ii) the status or role of the Legislature or Government of the Province of Quebec within the Canadian federation;

and, does the objection of the Province of Quebec render the adoption of such resolution unconstitutional in the conventional sense?

The Court of Appeal answered this question in the negative. The Attorney General of Quebec appealed from this decision.

Held: The appeal should be dismissed. The constitutional question should be answered in the negative.

Quebec has no conventional power of veto over constitutional amendments affecting the legislative competence of the Province. Appellant failed to demonstrate compliance with the most important requirement for establishing a convention, that is, acceptance or recognition of such a convention by the actors in the precedents. This recognition is not only an essential element of conventions: it is the normative one, the formal one which enables us unmistakably to distinguish a constitutional rule from a rule of convenience or from political expediency. As for the conventional rule of unanimity, it has already been unanimously rejected by this Court in *Re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753. Appellant advanced no compelling reason why this opinion should be modified.

Re: Resolution to amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753, followed.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal of Quebec, [1982] C.A. 33, 134 D.L.R. (3d) 719, which answered in the negative a constitutional question referred to it by the Government of Quebec pursuant to the *Act respecting a reference to the Court of Appeal, 1981*. Appeal dismissed.

Jean-K. Samson, Henri Brun, Robert Décary and *Odette Laverdière*, for the appellant.

Raynold Langlois, Michel Robert, Edward Goldenberg, Louis Reynolds, Louyse Cadieux, Luc Martineau and *Claude Joli-Cœur*, for the respondent.

Emile Colas, Q.C., for the intervener the Association canadienne-française de l'Ontario.

James O'Reilly, for the intervener The Grand Council of the Crees (of Quebec).

ii) au statut ou rôle de la législature ou du gouvernement du Québec au sein de la fédération canadienne;

et, l'objection du Québec rend-elle l'adoption d'une telle résolution inconstitutionnelle au sens conventionnel?

La Cour d'appel a répondu négativement à la question. Le procureur général du Québec en appelle de cette décision.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. La question constitutionnelle reçoit une réponse négative.

Le Québec ne possède pas un droit de veto conventionnel sur les modifications constitutionnelles qui ont un effet sur le pouvoir législatif de la province. L'appelant n'a pas réussi à faire la preuve que la condition la plus importante pour établir une convention—soit l'acceptation ou la reconnaissance d'une telle convention par les acteurs dans les précédents—a été remplie. Cette reconnaissance n'est pas seulement un élément essentiel des conventions. C'est l'élément normatif, l'élément formel qui permet de faire avec certitude la distinction entre une règle constitutionnelle et une règle de convenance ou une ligne de conduite jugée opportune sur le plan politique. Quant à la règle conventionnelle de l'unanimité, cette Cour l'a déjà unanimement rejetée dans l'arrêt *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753. L'appelant n'a avancé aucun motif qui imposerait un changement de cette opinion.

Jurisprudence: arrêt suivi: *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1982] C.A. 33, 134 D.L.R. (3d) 719, qui a répondu négativement à une question constitutionnelle soumise par le gouvernement du Québec en vertu de la *Loi sur un renvoi à la Cour d'appel, 1981*. Pourvoi rejeté.

Jean-K. Samson, Henri Brun, Robert Décary et *Odette Laverdière*, pour l'appelant.

Raynold Langlois, Michel Robert, Edward Goldenberg, Louis Reynolds, Louyse Cadieux, Luc Martineau et *Claude Joli-Cœur*, pour l'intimé.

Emile Colas, c.r., pour l'intervenante l'Association canadienne-française de l'Ontario.

James O'Reilly, pour l'intervenant The Grand Council of the Crees (du Québec).

THE COURT

I—The facts

This is an appeal from the opinion pronounced on April 7, 1982, by the Quebec Court of Appeal on a question referred to it by the Government of Quebec regarding the Resolution to amend the Constitution.

This appeal is brought as of right pursuant to s. 37 of the *Supreme Court Act* (R.S.C. 1970, c. S-19) and to s. 1 of *An Act respecting a reference to the Court of Appeal*, (1981 (Que.), c. 17).

The reference is the second one on this subject. The first reference also gave rise to an appeal to this Court in which judgment was delivered on September 28, 1981 at the same time as in two other appeals arising from a reference by the Government of Manitoba and a reference by the Government of Newfoundland: *Re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, hereinafter referred to as the *First Reference*.

Following the judgment in the *First Reference*, the Government of Canada and the governments of the ten provinces held a Constitutional Conference, on November 2 to 5, 1981, to seek agreement on the patriation of the Constitution together with a charter of rights and an amending formula. On November 5, 1981 Canada and nine of the ten provinces signed an agreement to this effect. Quebec was the dissenting province.

By the agreement of November 5, 1981 in essence, the Government of Canada and the governments of Ontario and New-Brunswick accepted, with some amendments, a procedure for amending the Constitution of Canada, the so-called Vancouver formula, which had been agreed upon on April 16, 1981 by the eight other provinces. Nova-Scotia, Manitoba, British-Columbia, Prince Edward Island, Alberta, Saskatchewan and Newfoundland also accepted, with some amendments, the entrenchment of a *Canadian Charter of Rights*, binding on Parliament and the provincial legislatures, already agreed upon by the Government of Canada and the Governments of Ontario and New-Brunswick.

LA COUR

I—Les faits

Le pourvoi porte sur l'opinion énoncée le 7 avril 1982 par la Cour d'appel du Québec sur une question qui lui a été déférée par le gouvernement du Québec au sujet de la Résolution pour modifier la Constitution.

Ce pourvoi est formé de plein droit conformément à l'art. 37 de la *Loi sur la Cour suprême* (S.R.C. 1970, chap. S-19) et à l'art. 1 de la *Loi sur un renvoi à la Cour d'appel* (1981 (Qué.), chap. 17).

Ce renvoi est le second portant sur le sujet. Le premier renvoi avait également donné lieu à un pourvoi devant cette Cour, lequel a fait l'objet d'un arrêt le 28 septembre 1981, en même temps que deux autres pourvois découlant respectivement d'un renvoi du gouvernement du Manitoba et d'un renvoi du gouvernement de Terre-Neuve: *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, ci-après appelé le *Premier renvoi*.

A la suite de l'arrêt sur le *Premier renvoi*, le gouvernement du Canada et les dix gouvernements provinciaux tiennent une conférence constitutionnelle du 2 au 5 novembre 1981, afin de rechercher une entente sur le rapatriement de la Constitution ainsi que sur une charte des droits et une formule de modification. Le 5 novembre 1981, le Canada et neuf provinces signent une entente à cet effet. Le Québec est la province dissidente.

Aux termes de l'entente du 5 novembre 1981, le gouvernement du Canada et les gouvernements de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick acceptent, moyennant certaines modifications, une procédure de modification de la Constitution du Canada, connue sous le nom de formule de Vancouver, à laquelle ont souscrit les huit autres provinces le 16 avril 1981. La Nouvelle-Écosse, le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Ile-du-Prince-Edouard, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve acceptent également, moyennant certaines modifications, l'enchâssement d'une *Charte canadienne des droits* liant le Parlement fédéral et les législatures provinciales et sur laquelle s'étaient déjà entendus le gouvernement du Canada et les gouvernements de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

On November 18, 1981 the Minister of Justice of Canada laid before the House of Commons a resolution which contained a joint address of the Senate and the House of Commons to be presented to Her Majesty the Queen in right of the United Kingdom. While in substance the joint address reflected the agreement of November 5, 1981 it was similar in form to the one quoted in the *First Reference*, at p. 766. It included a draft United Kingdom statute the short title of which was the *Canada Act* which, in turn, had appended to it another draft statute entitled the *Constitution Act, 1981* later designated as the *Constitution Act, 1982*. The latter statute provided for the entrenchment of a *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and it contained the new procedure for amending the Constitution of Canada. The *Constitution Act, 1982* also contained a range of other provisions which it is unnecessary to enumerate.

Section 2 of the *Canada Act* constituted the so-called abdication clause, reading as follows:

2. No Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the *Constitution Act, 1981* comes into force shall extend to Canada as part of its law.

On November 25, 1981 the Government of Quebec expressed its formal opposition to the proposed Resolution in Decree No. 3214-81:

[TRANSLATION]

DECREE

GOVERNMENT OF QUEBEC

CONCERNING the objection by Quebec to the proposed patriation and amendment of the Constitution of Canada

* * *

WHEREAS on November 18, 1981 the federal government tabled in the House of Commons a motion regarding the patriation and amendment of the Constitution of Canada;

WHEREAS if implemented, this motion would have the effect of substantially reducing the powers and rights of Quebec and of its National Assembly without its consent;

Le 18 novembre 1981, le ministre de la Justice du Canada dépose à la Chambre des communes une résolution contenant une adresse commune du Sénat et de la Chambre des communes à Sa Majesté la Reine du chef du Royaume-Uni. Même si cette adresse commune reflète essentiellement l'entente du 5 novembre 1981, elle revêt la même forme que celle citée dans le *Premier renvoi*, à la p. 766. Elle comprend un projet de loi du Royaume-Uni, dont le titre abrégé est la *Loi sur le Canada*, qui, à son tour, porte en annexe un autre projet de loi intitulé *Loi constitutionnelle de 1981* subséquemment désigné sous le titre de *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette dernière loi prévoit l'enchâssement d'une *Charte canadienne des droits et libertés* et elle comporte la nouvelle procédure de modification de la Constitution du Canada. La *Loi constitutionnelle de 1982* comporte également une série d'autres dispositions qu'il est inutile d'énumérer.

L'article 2 de la *Loi sur le Canada* constitue ce qu'il est convenu d'appeler la clause de renonciation et il se lit comme suit:

2. Les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1981* ne font pas partie du droit du Canada.

Le 25 novembre 1981, le gouvernement du Québec exprime officiellement son opposition à ce projet de résolution dans le décret nº 3214-81:

DÉCRET

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

CONCERNANT l'opposition du Québec au projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne

* * *

ATTENDU QUE le gouvernement fédéral a présenté à la Chambre des Communes, le 18 novembre 1981, une motion visant à rapatrier et à modifier la constitution canadienne;

ATTENDU QUE cette motion, si on y donnait suite, aurait pour effet de diminuer substantiellement les pouvoirs et les droits du Québec et de son Assemblée nationale sans son consentement;

WHEREAS it has always been recognized that no change of this kind could be made without the consent of Quebec.

BE IT RESOLVED, on the motion of the Premier:

THAT Quebec formally vetoes the Resolution tabled in the House of Commons on November 18, 1981 by the federal Minister of Justice.

THAT this objection be officially communicated to the federal government and the governments of the other provinces.

AUTHENTIC COPY
DEPUTY CLERK OF THE
EXECUTIVE COUNCIL
Jean-Pierre Vaillancourt

On the same date, the Government of Quebec ordered the present reference in Decree No. 3215-81. It is unnecessary to quote this decree however, as it was superseded by Decree No. 3367-81, the text of which is quoted below, adopted on December 9, 1981 and drafted in almost identical terms as Decree No. 3215-81, except for two minor corrections in the preamble which made allowance for the fact that by then, the joint address had already been voted.

The joint address was adopted by the House of Commons on December 2, 1981 and by the Senate on December 8, 1981. It included further amendments agreed upon by Canada and all the provinces except Quebec.

On December 8, 1981 the Governor General of Canada received the text of the joint address and, pursuant to the advice of Her Majesty's Privy Council for Canada, transmitted it to Her Majesty on December 9, 1981.

On the same date, the Government of Quebec re-ordered the present reference in Decree No. 3367-81:

[TRANSLATION] WHEREAS the Senate and House of Commons of Canada adopted a Resolution regarding the Constitution of Canada;

WHEREAS this Resolution requests the introduction in the Parliament of the United Kingdom of a bill entitled the Canada Act which, if adopted by the Parliament of the United Kingdom, will most notably have the

ATTENDU QU'il a toujours été reconnu qu'aucune modification de cette nature ne pouvait être effectuée sans le consentement du Québec.

IL EST DÉCIDÉ, sur la proposition du Premier ministre:

QUE le Québec oppose formellement son veto à l'encontre de la résolution présentée à la Chambre des Communes, le 18 novembre 1981, par le ministre fédéral de la Justice.

QUE cette opposition soit officiellement transmise au gouvernement fédéral et à celui des autres provinces.

COPIE AUTHENTIQUE
LE GREFFIER ADJOINT
DU CONSEIL EXÉCUTIF
Jean-Pierre Vaillancourt

Le même jour, le gouvernement du Québec ordonne le présent renvoi dans le décret nº 3215-81. Il est toutefois inutile de citer ce décret étant donné qu'il a été remplacé par le décret nº 3367-81 dont le texte est reproduit plus bas, pris le 9 décembre 1981 et rédigé en des termes presque identiques à ceux du décret nº 3215-81, à l'exception de deux corrections mineures apportées au préambule de manière à tenir compte du fait que l'adresse commune avait alors déjà été adoptée.

L'adresse commune est adoptée par la Chambre des communes le 2 décembre 1981 et par le Sénat, le 8 décembre 1981. Elle comporte d'autres modifications dont ont convenu le Canada et toutes les provinces à l'exception du Québec.

Le gouverneur général du Canada reçoit le texte de l'adresse commune le 8 décembre 1981 et, conformément à l'avis du Conseil privé de Sa Majesté pour le Canada, il le transmet à Sa Majesté le 9 décembre 1981.

Le même jour, le gouvernement du Québec réordonne le présent renvoi dans le décret nº 3367-81:

ATTENDU QUE le Sénat et la Chambre des Communes du Canada ont adopté une résolution concernant la Constitution du Canada;

ATTENDU QUE cette résolution demande de faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi intitulé Loi sur le Canada qui, s'il est adopté par le Parlement du Royaume-Uni, aura notamment pour

effect of enacting for Canada the Constitution Act, 1981;

WHEREAS the proposed legislation has the effect of making significant changes in the status and role of Quebec within the Canadian federal system;

WHEREAS Quebec forms a distinct society within the Canadian federation;

WHEREAS the Supreme Court of Canada stated on September 28, 1981 that the consent of the provinces is constitutionally necessary for the adoption of this proposal;

WHEREAS Quebec has not agreed and has objected to the proposed changes;

WHEREAS no change of a similar significance to that proposed in this Resolution has to date been made without the consent and over the objection of Quebec;

WHEREAS it is expedient to submit to the Court of Appeal for hearing and consideration, pursuant to the Court of Appeal Reference Act the question herein below set out.

ACCORDINGLY, it is ordered, upon the proposal of the Minister of Justice, that the following question be submitted to the Court of Appeal for hearing and consideration:

Is the consent of the Province of Quebec constitutionally required, by convention, for the adoption by the Senate and the House of Commons of Canada of a resolution the purpose of which is to cause the Canadian Constitution to be amended in such a manner as to affect:

i) the legislative competence of the Legislature of the Province of Quebec in virtue of the Canadian Constitution;

ii) the status or role of the Legislature or Government of the Province of Quebec within the Canadian federation;

and, does the objection of the Province of Quebec render the adoption of such resolution unconstitutional in the conventional sense?

On December 22, 1981 the Government of the United Kingdom introduced in the Parliament of Westminster a bill known as "A Bill to Give Effect to a Request of the Senate and House of Commons of Canada" which was to become the *Canada Act 1982*.

effet d'édicter pour le Canada la Loi constitutionnelle de 1981;

ATTENDU QUE la législation proposée a pour effet d'apporter des modifications importantes au statut et au rôle du Québec au sein du régime fédéral canadien;

ATTENDU QUE le Québec forme une société distincte à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien;

ATTENDU QUE la Cour suprême du Canada a le 28 septembre 1981 déclaré que le consentement des provinces est constitutionnellement nécessaire à l'adoption de ce projet;

ATTENDU QUE le Québec n'a pas consenti et s'est objecté aux modifications proposées;

ATTENDU QU'aucune modification de portée similaire à celle proposée dans cette résolution n'est à ce jour intervenue sans l'assentiment et malgré l'objection du Québec;

ATTENDU QU'il y a lieu, conformément à la Loi sur les renvois à la Cour d'Appel, de soumettre à la Cour d'Appel, pour audition et examen, la question ci-après énoncée.

EN CONSÉQUENCE, IL EST ORDONNÉ, sur la proposition du ministre de la Justice que la question suivante soit soumise à la Cour d'Appel pour audition et examen:

Le consentement du Québec est-il, par convention, constitutionnellement nécessaire à l'adoption par le Sénat et la Chambre des Communes du Canada d'une résolution ayant pour objet de faire modifier la constitution canadienne de façon à porter atteinte:

i) à l'autorité législative de la législature du Québec en vertu de la constitution canadienne;

ii) au statut ou rôle de la législature ou du gouvernement du Québec au sein de la fédération canadienne;

et, l'objection du Québec rend-elle l'adoption d'une telle résolution inconstitutionnelle au sens conventionnel?

Le 22 décembre 1981, le gouvernement du Royaume-Uni dépose au Parlement de Westminster un projet de loi appelé «Projet de loi donnant suite à une demande du Sénat et de la Chambre des communes du Canada», qui deviendra la *Loi de 1982 sur le Canada*.

The Quebec Court of Appeal heard counsel in argument on the reference on March 15, 16 and 17, 1982.

The bill introduced at Westminster was passed on March 25, 1982 and received royal assent on March 29, 1982. The *Canada Act 1982* came into force on this date.

On April 7, 1982 the Quebec Court of Appeal rendered its unanimous opinion answering in the negative the question referred to it.

On April 13, 1982 the Attorney General of Quebec appealed to this Court and on April 15, 1982 at the request of the appellant, Lamer J. stated a constitutional question pursuant to Rule 17 of this Court. The terms of this question are identical to those of the question referred to the Quebec Court of Appeal.

On April 17, 1982 the *Constitution Act, 1982* was proclaimed in force by the Queen under the Great Seal of Canada and has been in force since that date.

II—The opinion of the Court of Appeal

The unanimous opinion of the Quebec Court of Appeal, answering the question in the negative, is a collective one. It has been signed as a multiple-author opinion by the five judges who participated in the reference, Crête, C.J.Q. and Montgomery, Turgeon, Monet and Jacques JJ.A.

The Court of Appeal first observed that at the time of the hearing, on March 15, 16 and 17, 1982 the process of constitutional amendment had not yet been completed. Although it had been conceded by counsel for the Attorney General for Quebec that an affirmative answer to the question could have political consequences but no legal ones, the Court of Appeal took the view that, given the broad terms of the *Court of Appeal Reference Act*, R.S.Q. 1977, c. R-23, it should answer a question which had to do with the "legitimacy" if not the "legality" of the patriation process.

The Court of Appeal was asked by the Attorney General of Quebec to answer the question in the

La Cour d'appel du Québec entend le renvoi les 15, 16 et 17 mars 1982.

Le projet de loi déposé à Westminster est adopté le 25 mars 1982 et reçoit la sanction royale le 29 mars 1982. La *Loi de 1982 sur le Canada* entre en vigueur à cette date.

Le 7 avril 1982, la Cour d'appel du Québec, dans une opinion unanime, répond par la négative à la question qui lui a été déférée.

Le 13 avril 1982, le procureur général du Québec forme un pourvoi auprès de cette Cour et, le 15 avril 1982, à la demande de l'appelant, le juge Lamer énonce une question constitutionnelle conformément à la Règle 17 de cette Cour. Cette question est identique à celle soumise à la Cour d'appel du Québec.

Le 17 avril 1982, la *Loi constitutionnelle de 1982* entre en vigueur par proclamation de la Reine sous le grand sceau du Canada et elle est en vigueur depuis cette date.

II—L'opinion de la Cour d'appel

L'opinion unanime dans laquelle la Cour d'appel du Québec répond négativement à la question, est un texte collectif. Elle est paraphée à titre de coauteurs par chacun des cinq juges qui ont entendu le renvoi, savoir le juge en chef Crête et les juges Montgomery, Turgeon, Monet et Jacques.

La Cour d'appel souligne d'abord qu'au moment de l'audition du renvoi, les 15, 16 et 17 mars 1982, le processus de modification constitutionnelle n'était pas encore complété. Bien que l'avocat du procureur général du Québec ait reconnu qu'une réponse affirmative à la question pourrait avoir des conséquences d'ordre politique et non juridique, la Cour d'appel exprime l'avis qu'en raison des termes généraux utilisés dans la *Loi sur les renvois à la Cour d'appel*, L.R.Q. 1977, chap. R-23, elle se doit de répondre à une question portant sur la «légitimité» sinon la «légalité» du processus de rapatriement.

Le procureur général du Québec a demandé à la Cour d'appel de répondre affirmativement à la

affirmative on the basis of two alternative submissions. According to the first submission, there was a convention requiring the unanimous consent of the ten provinces to any constitutional amendment of the type in issue. According to the second submission, because of the principle of duality, Quebec had by convention a power of veto over any constitutional amendment affecting the legislative competence of the Province or the status or role of its legislature or government within the Canadian federation.

The Court of Appeal rejected the first submission as it found that this Court had already ruled it out in the *First Reference*. It rejected the second submission on the following grounds: at law, all the provinces are fundamentally equal and the Attorney General of Quebec had failed to establish that either the Government of Canada or the other provinces had conventionally recognized in Quebec any special power of veto over constitutional amendment not possessed by the other provinces.

The Court of Appeal further held that at the Constitutional Conference of November 2 to 5, 1981 the degree of provincial consent required had been determined and achieved by the political actors, in accordance with the judgment of this Court in the *First Reference*.

III—The position of the parties

Before coming to the submissions made by the parties, it should be said at the outset that the Attorney General of Canada conceded that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* contained in the *Constitution Act, 1982* affects the legislative competence of all the provinces including Quebec.

To the question whether the status or role of the Legislature or Government of the Province of Quebec within the Canadian federation is affected by the *Constitution Act, 1982* the factum of the Attorney General of Canada makes the following answer:

As for the role and status of Quebec within the Canadian federation, this Act provides Quebec a constitutionally guaranteed right to participate in the amendment of the constitution and to opt out of amendments

question en s'appuyant sur deux thèses possibles. Selon la première thèse, il existe une convention qui exige le consentement unanime des dix provinces pour toute modification constitutionnelle du genre de celle dont il est question en l'espèce. Selon la seconde thèse, en raison du principe de la dualité, le Québec possède, par convention, un droit de veto sur toute modification constitutionnelle qui a un effet sur le pouvoir législatif de la province ou encore sur le statut ou le rôle de sa législature ou de son gouvernement au sein de la fédération canadienne.

La Cour d'appel rejette la première thèse en concluant que cette Cour l'a déjà écartée dans le *Premier renvoi*. Elle rejette la seconde thèse pour les motifs suivants: en droit, toutes les provinces sont fondamentalement sur un pied d'égalité et le procureur général du Québec n'a pas établi que le gouvernement du Canada ou les autres provinces ont, par convention, reconnu que le Québec possède en exclusivité un droit de veto spécial opposable à une modification constitutionnelle.

La Cour d'appel conclut, en outre, qu'à la conférence constitutionnelle du 2 au 5 novembre 1981, le degré de consentement nécessaire des provinces a été précisé et réalisé par les acteurs politiques, conformément à l'arrêt de cette Cour dans le *Premier renvoi*.

III—La position des parties

Avant de passer aux thèses soumises par les parties, il convient de mentionner, au départ, que le procureur général du Canada a reconnu que la *Charte canadienne des droits et libertés* contenue dans la *Loi constitutionnelle de 1982* a un effet sur l'autorité législative de toutes les provinces y compris le Québec.

A la question de savoir si la *Loi constitutionnelle de 1982* a un effet sur le statut ou le rôle de la législature ou du gouvernement de la province de Québec au sein de la fédération canadienne, le mémoire du procureur général du Canada donne la réponse suivante:

Quant au rôle et statut du Québec au sein de la fédération canadienne, cette loi accorde au Québec un droit constitutionnellement garanti de participer à la modification de la constitution et de se soustraire aux

that derogate from its legislative powers, its proprietary rights or any other rights or privileges of its legislature or government (section 38(2)) under reserve of its constitutionally guaranteed right to financial compensation when the amendment involves a transfer of provincial legislative competence to Parliament in relation to education or other cultural matters (section 40).

This answer is a qualified admission, but an admission nonetheless, that the role and status of Quebec within the Canadian federation are modified by the procedure for amending the Constitution.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is not identical to the *Charter of Rights and Freedoms* referred to in the *First Reference* and the procedure for amending the Constitution of Canada differs substantially from the amending procedure also referred to in the *First Reference*. But it is unnecessary to review these differences. It is sufficient to note that in spite of these differences and on the whole, the *Constitution Act, 1982* directly affects federal-provincial relationships to the same relevant extent as the proposed constitutional legislation discussed in the *First Reference*.

The position of the appellant was that the appeal should be allowed and the constitutional question answered in the affirmative on the basis of the same two submissions which he had made to the Court of Appeal, the first relating to a conventional rule of unanimity and the second to a conventional power of veto said to have been held by Quebec. (Actually, the submission relating to unanimity was made in the second place, but it will be dealt with first, as was done in the Court of Appeal).

While both submissions seek the same answer to the constitutional question, they are alternative ones, as they have to be, for not only are they quite distinct from each other, they actually contradict one another: the rule of unanimity is predicated on the fundamental equality of all the provinces as it would give a power of veto to each of them whereas an exclusive power of veto for Quebec negates the rule of unanimity as well as the principle of fundamental equality. Also, and as will be seen below, the reason which is said to anchor the

modifications dérogatoires à ses compétences législatives, à ses droits de propriété ou à tous autres privilèges de sa législature ou de son gouvernement (article 38(2)) sous réserve de son droit constitutionnellement garanti à une compensation financière en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels lorsque l'amendement comporte un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement (article 40).

Cette réponse est une reconnaissance mitigée, mais néanmoins une reconnaissance, que la procédure de modification de la Constitution change le rôle et le statut du Québec au sein de la fédération canadienne.

La *Charte canadienne des droits et libertés* n'est pas identique à la *Charte des droits et libertés* mentionnée dans le *Premier renvoi* et la procédure de modification de la Constitution du Canada diffère de façon appréciable de la procédure de modification qui y est également mentionnée. Il est toutefois inutile d'examiner ces différences. Il suffit de noter que somme toute, malgré ces différences, la *Loi constitutionnelle de 1982* a un effet direct sur les relations fédérales-provinciales dans la même mesure que le projet de loi constitutionnelle dont traite le *Premier renvoi*.

L'appelant a fait valoir que le pourvoi devrait être accueilli et que la réponse à la question constitutionnelle devrait être affirmative en fonction des deux mêmes thèses qu'il avait soumises à la Cour d'appel, la première concernant une règle conventionnelle de l'unanimité et la seconde, un droit de veto conventionnel que posséderait le Québec. (En réalité, la thèse de l'unanimité a été plaidée en second lieu mais elle sera traitée en premier comme on l'a fait en Cour d'appel).

Bien que les deux thèses visent à la même réponse à la question constitutionnelle, il va de soi qu'il s'agit là d'une alternative étant donné que ces thèses sont non seulement très différentes mais aussi effectivement contradictoires: la règle de l'unanimité repose sur l'égalité fondamentale de toutes les provinces puisque chacune jouirait d'un droit de veto, tandis qu'un droit de veto exclusif du Québec vient en contradiction tant avec la règle de l'unanimité qu'avec le principe de l'égalité fondamentale. De plus, comme nous le verrons plus loin,

conventional rule is a different one in each submission.

In the *First Reference*, there was no substantial disagreement between the majority opinion on convention, (hereinafter referred to as the majority opinion), and the dissenting opinion on convention, (hereinafter referred to as the dissenting opinion), with respect to the nature of constitutional conventions and the requirements for establishing a convention.

The majority opinion as well as the dissenting opinion both approved, at pp. 852 and 883, the definition of a convention given by Freedman C.J.M. in the Manitoba Reference and quoted at p. 883 of the *First Reference*:

> What is a constitutional convention? There is a fairly lengthy literature on the subject. Although there may be shades of difference among the constitutional lawyers, political scientists, and Judges who have contributed to that literature, the essential features of a convention may be set forth with some degree of confidence. Thus there is general agreement that a convention occupies a position somewhere in between a usage or custom on the one hand and a constitutional law on the other. There is general agreement that if one sought to fix that position with greater precision he would place convention nearer to law than to usage or custom. There is also general agreement that "a convention is a rule which is regarded as obligatory by the officials to whom it applies". Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), p. 9. There is, if not general agreement, at least weighty authority, that the sanction for breach of a convention will be political rather than legal.

At page 888 of the *First Reference*, the majority opinion adopted the following passage of Sir W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution* (5th ed., 1959), at p. 136:

> We have to ask ourselves three questions: first, what are the precedents; secondly, did the actors in the precedents believe that they were bound by a rule; and thirdly, is there a reason for the rule? A single precedent with a good reason may be enough to establish the rule. A whole string of precedents without such a reason will be of no avail, unless it is perfectly certain that the persons concerned regarded them as bound by it.

ce que l'on considère comme la raison d'être de la règle conventionnelle varie d'une thèse à l'autre.

Dans le *Premier renvoi*, entre les motifs de la majorité traitant de la convention (ci-après appelés l'opinion majoritaire) et ceux des juges dissidents traitant du même sujet (ci-après appelés l'opinion des juges dissidents), il n'y a pas de désaccord important à propos de la nature des conventions constitutionnelles et des conditions à remplir pour établir une convention.

La définition d'une convention donnée par le juge en chef Freedman du Manitoba dans le renvoi du Manitoba est approuvée à la fois dans l'opinion majoritaire et dans celle des juges dissidents, aux pp. 852 et 883 respectivement. Cette définition est citée à la p. 883 du *Premier renvoi*:

> [TRADUCTION] Qu'est-ce qu'une convention constitutionnelle? On trouve d'assez nombreux écrits sur le sujet. Bien qu'il puisse y avoir des nuances entre les constitutionnalistes, les experts en sciences politiques et les juges qui y ont contribué, on peut énoncer comme suit avec un certain degré d'assurance les caractéristiques essentielles d'une convention. Ainsi il existe un consensus général qu'une convention se situe quelque part entre un usage ou une coutume d'une part et une loi constitutionnelle de l'autre. Il y a un consensus général que si l'on cherchait à fixer cette position avec plus de précision, on placerait la convention plus près de la loi que de l'usage ou de la coutume. Il existe également un consensus général qu'«une convention est une règle que ceux à qui elle s'applique considèrent comme obligatoire». Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), p. 9. Selon la prépondérance des autorités sinon le consensus général, la sanction de la violation d'une convention est politique et non juridique.

A la page 888 du *Premier renvoi*, l'opinion majoritaire adopte le passage suivant de l'ouvrage de sir W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, (5e éd., 1959), à la p. 136:

> [TRADUCTION] Nous devons nous poser trois questions: premièrement, y-a-t-il des précédents; deuxièmement, les acteurs dans les précédents se croyaient-ils liés par une règle; et troisièmement, la règle a-t-elle une raison d'être? Un seul précédent avec une bonne raison peut suffire à établir la règle. Toute une série de précédents sans raison peut ne servir à rien à moins qu'il ne soit parfaitement certain que les personnes visées se considèrent ainsi liées.

The main purpose of constitutional conventions is to ensure that the legal framework of the constitution will be operated in accordance with generally accepted principles. It should be borne in mind however that conventional rules, although quite distinct from legal ones, are nevertheless to be distinguished from rules of morality, rules of expediency and subjective rules. Like legal rules, they are positive rules the existence of which has to be ascertained by reference to objective standards. In being asked to answer the question whether the convention did or did not exist, we are called upon to say whether or not the objective requirements for establishing a convention had been met. But we are in no way called upon to say whether it was desirable that the convention should or should not exist and no view is expressed on the matter.

Subject to an important qualification which will be dealt with in due course, appellant accepted the above stated requirements for establishing conventions and made his two submissions within the framework defined by this Court in the *First Reference*.

With respect to the precedents, positive and negative, the appellant invoked for the purposes of his two submissions the same precedents as had been relied upon by the majority opinion in the *First Reference*, at pp. 891 to 894.

The positive precedents are the constitutional amendments leading to the *Constitution Act, 1930*, the *Statute of Westminster, 1931*, the *Constitution Act, 1940*, the *British North America Act, 1951* and the *Constitution Act, 1964*, all of which directly affected federal-provincial relationships in the sense of changing legislative powers and each of which was agreed upon by each province whose legislative authority was affected.

The negative precedents are the failure of a proposed amendment relating to indirect taxation in 1951 and the failure of the Constitutional Conferences of 1960, 1964 and 1971. The precedents also comprise, in negative terms, the fact that no amendment changing provincial legislative powers

Les conventions constitutionnelles ont principalement pour but de garantir que le fonctionnement du cadre juridique de la Constitution est conforme à des principes généralement acceptés. On doit se rappeler toutefois que même si les règles conventionnelles diffèrent sensiblement des règles juridiques, il faut néanmoins les distinguer des règles de moralité, des règles de convenance et des règles subjectives. A l'instar des règles juridiques, ce sont des règles positives dont l'existence doit être établie en fonction de critères objectifs. Lorsqu'on nous demande de décider si la convention existe ou non, il nous incombe de dire si les conditions objectives de l'établissement d'une convention ont été remplies. Toutefois, il ne nous incombe nullement de dire s'il est souhaitable que la convention existe ou non et aucune opinion n'est exprimée à cet égard.

Sous réserve d'une restriction importante dont nous traiterons en temps utile, l'appelant a accepté que pour établir une convention, les conditions susmentionnées devaient être respectées et c'est dans le cadre défini par cette Cour dans le *Premier renvoi* qu'il a soumis ses deux thèses.

Quant aux précédents, positifs et négatifs, l'appelant a invoqué à l'appui de ses deux thèses les mêmes précédents que ceux sur lesquels l'opinion majoritaire s'est appuyée lors du *Premier renvoi* aux pp. 891 à 894.

Les précédents positifs sont les modifications constitutionnelles à l'origine de la *Loi constitutionnelle de 1930*, du *Statut de Westminster, 1931*, de la *Loi constitutionnelle de 1940*, de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951* et de la *Loi constitutionnelle de 1964*, qui ont toutes eu un effet direct sur les relations fédérales-provinciales en ce sens qu'elles ont modifié les pouvoirs législatifs, et qui ont toutes reçu l'approbation de chacune des provinces dont le pouvoir législatif était ainsi touché.

Les précédents négatifs sont l'échec, en 1951, d'un projet de modification en matière de taxation indirecte et l'échec des conférences constitutionnelles de 1960, 1964 et 1971. Ces précédents comprennent également, en termes négatifs, le fait qu'on ne trouve aucune modification qui change

had been made when agreement of a province whose legislative power would have been changed was withheld.

It was further pointed out by the appellant that no relevant constitutional amendment had been passed without the consent of Quebec and that with respect to one of them, the *Constitution Act, 1964* Quebec alone had delayed the amendment already agreed upon by the nine other provinces as early as 1962. Quebec finally gave its consent in 1964 and the amendment was passed.

The appellant also underlined that the *Constitution Act, 1940* had been delayed because three provinces, Quebec, New-Brunswick and Alberta had not yet consented to it; that the lack of agreement of two provinces, Ontario and Quebec, had prevented a proposed constitutional amendment relating to indirect taxation in 1951; and that the lack of agreement of the sole Province of Quebec had caused the failure of the Constitutional Conference of 1964, relating to the Fulton-Favreau formula as well, in practice, as the failure of the Constitutional Conference of 1971 relating to the Victoria Charter, although in the latter case, Saskatchewan did not make its position known.

It was recognized by the appellant that there must be a reason for the alleged conventional rule.

The reason for the unanimity rule, he argued, was the federal principle within the meaning given to this principle by the majority opinion in the *First Reference*.

The reason for the conventional rule giving to Quebec a power of veto was said to be the principle of duality, the meaning and nature of which will be discussed in more detail below.

Finally, as to the requirement that the actors in the precedents believe that they were bound by the rule, the appellant submitted that it had been met. But his counsel substantially qualified this submission by pleading in his factum and in oral argument that the precedents and the reason for the rule suffice to establish a constitutional convention

les pouvoirs législatifs provinciaux sans l'accord d'une province dont les pouvoirs législatifs auraient ainsi été modifiés.

L'appelant a souligné, en outre, qu'aucune modification constitutionnelle pertinente n'a été adoptée sans le consentement du Québec et qu'en ce qui concerne l'une d'elles, la *Loi constitutionnelle de 1964*, seul le Québec a retardé la modification que les neuf autres provinces avaient approuvée dès 1962. Le Québec y donna finalement son accord en 1964 et la modification fut adoptée.

L'appelant a aussi fait remarquer que la *Loi constitutionnelle de 1940* avait été retardée parce qu'elle n'avait pas encore reçu l'approbation de trois provinces, savoir le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta, qu'en 1951, l'absence d'accord de deux provinces, savoir l'Ontario et le Québec, avait fait obstacle à un projet de modification constitutionnelle en matière de taxation indirecte et que l'absence d'accord de la seule province de Québec était à l'origine de l'échec de la conférence constitutionnelle de 1964 portant sur la formule Fulton-Favreau et, en pratique, de l'échec de la conférence constitutionnelle de 1971 portant sur la Charte de Victoria, bien que dans ce dernier cas, la Saskatchewan n'ait pas fait connaître sa position.

L'appelant a reconnu qu'une règle conventionnelle doit avoir une raison d'être.

La raison d'être de la règle de l'unanimité est, selon lui, le principe fédéral ainsi que l'a défini l'opinion majoritaire dans le *Premier renvoi*.

La raison d'être de la règle conventionnelle attribuant au Québec un droit de veto serait le principe de la dualité dont le sens et la nature seront examinés plus en détail ci-dessous.

Enfin, pour ce qui est de la condition que les acteurs dans les précédents se soient crus liés par la règle, l'appelant a soutenu qu'elle avait été remplie. Toutefois, son procureur a atténué cet argument de façon appréciable en soutenant, dans son mémoire et dans sa plaidoirie, que les précédents et la raison d'être de la règle suffisent à

and, accordingly that the recognition of the actors in the precedents is not required or alternatively that recognition can be tacit and inferred from the precedents.

The respondent submitted that the Court should refuse to answer the question. He also submitted that if the Court should answer the question it should answer in the negative on the basis of the *First Reference*. He submitted alternatively that, if the Court should answer the question, it should answer that the political leaders had complied with the convention recognized by this Court in the *First Reference*.

The interveners generally supported the position of the appellant.

IV—Whether the question should be answered

The respondent advanced two reasons why the Court should refuse to answer the question: it was a purely political question and it had become academic.

The first objection had also been raised in the *First Reference* and dismissed in the majority opinion as well as in the dissenting opinion. The majority opinion adopted the view of Freedman C.J.M. on this point, at p. 884:

In my view, this submission goes too far. Its characterization of Question 2 as "purely political" overstates the case. That there is a political element embodied in the question, arising from the contents of the joint address, may well be the case. But that does not end the matter. If Question 2, even if in part political, possesses a constitutional feature, it would legitimately call for our reply.

In my view, the request for a decision by this Court on whether there is a constitutional convention, in the circumstances described, that the Dominion will not act without the agreement of the Provinces poses a question that it, [*sic*], at least in part, constitutional in character. It therefore calls for an answer, and I propose to answer it.

This view is still valid and ought to prevail in the case at bar.

On the other hand, counsel for the respondent is right in asserting that the constitutional question

établir une convention constitutionnelle et que, par conséquent, la reconnaissance des acteurs dans les précédents n'est pas nécessaire ou, subsidiairement, que cette reconnaissance peut être tacite et découler des précédents.

L'intimé a soutenu que la Cour devrait refuser de répondre à la question. Il a également soutenu que si la Cour devait y répondre, elle devrait le faire par la négative compte tenu du *Premier renvoi*. Subsidiairement, il a soutenu que, si la Cour devait répondre à la question, elle devrait répondre que les dirigeants politiques se sont conformés à la convention dont l'existence a été reconnue par cette Cour dans le *Premier renvoi*.

Les intervenants ont globalement appuyé la position de l'appelant.

IV—Doit-on répondre à la question?

L'intimé a invoqué deux motifs pour lesquels la Cour devrait refuser de répondre à la question: il s'agit d'une question purement politique et cette question est devenue théorique.

La première objection a également été soulevée dans le *Premier renvoi* et elle a été rejetée tant par l'opinion majoritaire que par celle des juges dissidents. L'opinion majoritaire a adopté le point de vue exprimé à ce propos par le juge en chef Freedman, à la p. 884:

[TRADUCTION] A mon avis cette thèse va trop loin. Qualifier la question 2 de «purement politique» est une exagération. Il est bien possible qu'il y ait un élément politique dans la question, qui découle du contenu de l'adresse conjointe. Mais cela ne clôt pas la discussion. Si la question 2, tout en étant en partie politique, possède des traits constitutionnels, elle appelle légitimement notre réponse.

A mon sens, demander à cette Cour de décider s'il y a une convention constitutionnelle, dans les circonstances décrites, portant que le fédéral n'agira pas sans l'accord des provinces, soulève une question qui du moins en partie est de nature constitutionnelle. Elle exige donc une réponse et je me propose d'y répondre.

Ce point de vue tient toujours et doit l'emporter en l'espèce.

D'autre part, le procureur de l'intimé a raison d'affirmer que la question constitutionnelle est

has become moot. The *Constitution Act, 1982* is now in force. Its legality is neither challenged nor assailable. It contains a new procedure for amending the Constitution of Canada which entirely replaces the old one in its legal as well as in its conventional aspects. Even assuming therefore that there was a conventional requirement for the consent of Quebec under the old system, it would no longer have any object or force.

However, when the reference was ordered, when it was argued before the Court of Appeal and when the Court of Appeal delivered its certified opinion on April 7, 1982 it could not be said that the question was moot since the process of constitutional amendment had not been completed, the *Constitution Act, 1982* having not yet been proclaimed.

This opinion of the Court of Appeal is now standing. Under *An Act respecting a reference to the Court of Appeal*, *supra*, this opinion is deemed to be a judgment of the Court of Appeal which may be appealed to this Court as a judgment in an action. In such a case, an appeal to this Court lies as of right under s. 37 of the *Supreme Court Act*:

37. An appeal lies to the Supreme Court from an opinion pronounced by the highest court of final resort in a province on any matter referred to it for hearing and consideration by the lieutenant governor in council of that province whenever it has been by the statutes of that province declared that such opinion is to be deemed a judgment of the highest court of final resort and that an appeal lies therefrom as from a judgment in an action.

While this Court retains its discretion to entertain or not to entertain an appeal as of right where the issue has become moot, it may, in the exercise of its discretion, take into consideration the importance of the constitutional issue determined by a court of appeal judgment which would remain unreviewed by this Court.

In the circumstances of this case, it appears desirable that the constitutional question be answered in order to dispel any doubt over it and it accordingly will be answered.

devenue théorique. La *Loi constitutionnelle de 1982* est maintenant en vigueur. Sa légalité n'est ni contestée ni contestable. Elle prévoit une nouvelle procédure de modification de la Constitution du Canada qui remplace complètement l'ancienne tant au point de vue juridique que conventionnel. C'est pourquoi, même en supposant que le consentement du Québec était conventionnellement requis dans l'ancien système, cette règle serait désormais sans objet ni effet.

Toutefois, on ne peut pas dire que la question était théorique au moment où le renvoi a été ordonné, pas plus qu'au moment où la Cour d'appel en a été saisie et où elle a rendu son opinion certifiée le 7 avril 1982, étant donné que le processus de modification constitutionnelle n'était pas complété et que la *Loi constitutionnelle de 1982* n'avait pas encore été proclamée.

Cette opinion de la Cour d'appel subsiste. Aux termes de la *Loi sur un renvoi à la Cour d'appel*, précitée, cette opinion est considérée comme un jugement de la Cour d'appel, qui peut faire l'objet d'un pourvoi à cette Cour comme un jugement dans une action. Dans un tel cas, un pourvoi à cette Cour peut être formé de plein droit conformément à l'art. 37 de la *Loi sur la Cour suprême*:

37. Il peut être interjeté appel à la Cour suprême d'un avis prononcé par la plus haute cour de dernier ressort dans une province sur toute question soumise à l'audition et l'examen de cette cour par le lieutenant-gouverneur en conseil de ladite province quand il a été déclaré par les lois de cette province que l'avis doit être considéré comme un jugement de la plus haute cour de dernier ressort et qu'on peut en interjeter appel comme d'un jugement dans une action.

Tout en conservant son pouvoir discrétionnaire d'entendre ou non un pourvoi de plein droit lorsque la question est devenue théorique, la Cour peut, dans l'exercice de ce pouvoir, tenir compte de l'importance de la question constitutionnelle tranchée par une cour d'appel dont la décision serait soustraite à l'examen ultérieur de cette Cour.

Dans les présentes circonstances, il appert souhaitable de répondre à la question constitutionnelle afin de dissiper tous les doutes qu'elle suscite; voilà pourquoi il y sera répondu.

V—Whether there exists a conventional rule of unanimity

It was the appellant's contention that the majority opinion in the *First Reference* has left open the question whether there existed a conventional rule of unanimity. His main argument for so contending was that the majority opinion did not limit the meaning of the questions relating to convention solely to determining whether there existed a convention which required the unanimous consent of the provinces.

It is quite true that the majority opinion in the *First Reference* gave to the constitutional questions a wider scope than did the dissenting opinion, but this enabled the majority to consider all arguments, including the one relating to unanimity, which it clearly rejected.

The majority opinion in the *First Reference* indicated the position of the majority at the outset, after having stated the submissions of the provinces. Contrary to the provinces which had submitted that the convention did exist, that it required the agreement of all the provinces and that the second question in the Manitoba and Newfoundland References should be answered in the affirmative, counsel for Saskatchewan had also submitted that the question be answered in the affirmative, but on a different basis:

He submitted that the convention does exist and requires a measure of provincial agreement. Counsel for Saskatchewan further submitted that the Resolution before the Court has not received a sufficient measure of provincial consent.

We wish to indicate at the outset that we find ourselves in agreement with the submissions made on this issue by counsel for Saskatchewan.

(*First Reference*, at p. 886)

At page 888, the majority opinion held that precedents and usage did not suffice to establish a convention, that they had to be normative and be founded on acceptance by the actors in the precedents. The majority went on to make the following statements:

At page 894:

V—Existe-t-il une règle conventionnelle de l'unanimité?

L'appelant a soutenu que l'opinion majoritaire dans le *Premier renvoi* ne règle pas la question de savoir si, conventionnellement, il existe une règle de l'unanimité. A l'appui de cet argument, il a souligné principalement que l'opinion majoritaire ne limite pas le sens des questions relatives à la convention au seul point de savoir s'il existe une convention qui exige le consentement unanime des provinces.

Il est tout à fait vrai que l'opinion majoritaire dans le *Premier renvoi* attribue aux questions constitutionnelles une portée plus grande que ne le font les juges dissidents, mais cela permet à la majorité d'examiner tous les arguments, y compris celui portant sur l'unanimité qu'elle rejette clairement.

Dans le *Premier renvoi*, l'opinion majoritaire affirme la position de la majorité au départ, après avoir énoncé les thèses des provinces. Contrairement aux provinces qui avaient soutenu que la convention existe effectivement, qu'elle requiert l'accord de toutes les provinces et que l'on devrait répondre affirmativement à la deuxième question posée dans les renvois du Manitoba et de Terre-Neuve, le procureur de la Saskatchewan avait également soutenu que la question devrait recevoir une réponse affirmative, mais pour un motif différent:

Il soutient que la convention existe effectivement et qu'elle exige un certain degré d'accord provincial. Le procureur de la Saskatchewan soutient en outre que la résolution soumise à la Cour n'a pas reçu un degré suffisant de consentement provincial.

Nous devons dire tout de suite que nous sommes d'accord avec la position du procureur de la Saskatchewan sur ce point.

(*Premier renvoi*, à la p. 886)

A la page 888, l'opinion majoritaire conclut que les précédents et l'usage ne sont pas suffisants pour établir une convention, qu'ils doivent être normatifs et reposer sur l'acceptation des acteurs dans les précédents. La majorité fait ensuite les déclarations suivantes.

A la page 894:

Indeed, if the precedents stood alone, it might be argued that unanimity is required.

At page 901:

It seems clear that while the precedents taken alone point at unanimity, the unanimity principle cannot be said to have been accepted by all the actors in the precedents.

At page 904:

We have also indicated that while the precedents point at unanimity, it does not appear that all the actors in the precedents have accepted the unanimity rule as a binding one.

It necessarily follows that, in the opinion of the majority, one essential requirement for establishing a conventional rule of unanimity was missing. This requirement was acceptance by all the actors in the precedents. Accordingly, there existed no such convention.

At page 905 of the *First Reference*, the majority decided that "a substantial degree of provincial consent" was required. A "substantial degree of provincial consent" means less than unanimity. This is what the dissenting judges understood that the majority was deciding: the dissenting opinion contains the following statement at p. 856:

For the Court to postulate some other convention requiring less than unanimous provincial consent to constitutional amendments would be to go beyond the terms of the References and in so doing to answer a question not posed in the References.

The dissenting opinion was based on the understanding of the dissenting judges that the constitutional questions relating to conventions meant the consent of all the provinces. The dissenting judges held that there existed no convention requiring any such consent.

This Court was therefore unanimous in the *First Reference* in rejecting the conventional rule of unanimity.

The appellant advanced no compelling reason why this unanimous opinion should be modified.

The appellant did quote a passage from the notes released to the Press for a speech delivered by the Minister of Justice, the Honourable Guy

D'ailleurs, si les précédents se trouvaient seuls, on pourrait alléguer que l'unanimité est requise.

A la page 901:

Il semble clair que bien que les précédents pris isolément favorisent la thèse de l'unanimité, l'on ne peut dire que tous les acteurs dans les précédents aient accepté le principe de l'unanimité.

A la page 904:

Nous avons aussi indiqué que bien que les précédents favorisent l'unanimité, il ne semble pas que tous les acteurs dans les précédents aient accepté que la règle de l'unanimité les lie.

Il s'ensuit nécessairement que, de l'avis de la majorité, il manque une condition essentielle pour établir la règle conventionnelle de l'unanimité. Cette condition est l'acceptation de tous les acteurs dans les précédents. En conséquence, une telle convention n'existe pas.

A la page 905 du *Premier renvoi*, la majorité décide qu'«un degré appréciable de consentement provincial» est nécessaire. Un «degré appréciable de consentement provincial» veut dire moins que l'unanimité. C'est ainsi que les juges dissidents interprètent l'opinion majoritaire: l'opinion des juges dissidents comporte la déclaration suivante à la p. 856:

Si la Cour postulait d'autres conventions qui exigent moins que le consentement unanime des provinces aux modifications constitutionnelles, elle excéderait le cadre des renvois et ce faisant, elle répondrait à une question que les renvois ne posent pas.

Les juges dissidents fondent leur opinion sur le point de vue que les questions constitutionnelles relatives aux conventions impliquaient le consentement de toutes les provinces. Ils concluent qu'il n'existe aucune convention qui exige ce consentement.

C'est donc unanimement que, dans le *Premier renvoi*, cette Cour rejette la règle conventionnelle de l'unanimité.

L'appelant n'a avancé aucun motif qui imposerait un changement de cette opinion unanime.

L'appelant a cité un passage d'un communiqué de presse relatif à un discours prononcé le 20 novembre 1964 par le ministre de la Justice, l'ho-

Favreau, on November 20, 1964. The notes have been published under the title "Constitutional Amendment in a Canadian Canada" in (1966-67) 12 McGill L.J. 384. The passage is to be found at pp. 388-89:

... the procedure does not impose any legal constraint that thwarts the traditional forces of constitutional change; on the contrary, it mirrors these forces with utter realism. In the past, Ottawa has never amended the Constitution on matters touching essential provincial rights (as defined in clause 2 of the formula) without the consent of all the provinces. Given the current—and I think, fruitful—resurgence of provincial initiative, a change in this convention becomes inconceivable. However much some people may regret this convention, it remains an undeniable political reality. The formula does not invent that reality; it merely acknowledges it.

The appellant also quoted the following passage of the White Paper published in February 1965 under the authority of Minister Favreau, entitled "The Amendment of the Constitution of Canada", (the White Paper) at pp. 46-47:

It may be argued that a requirement of unanimity is too inflexible to be applied to the distribution of legislative powers, but this distribution is basic to the Canadian federation. In fact, in the 97 years that have elapsed since Confederation, no amendment has altered the powers of provincial legislatures under section 92 of the British America Act without the consent of all the provinces.

This clearly reflects a basic and historic fact in Canadian constitutional affairs. The Constitution cannot be changed in a way that might deprive provinces of their legislative powers unless they consent. The law has not said so, but the facts of national life have imposed the unanimity requirement, and experience since Confederation has established it as a convention that a government or Parliament would disregard at its peril. This experience is reflected in the formula worked out in 1960-61 and now proposed.

In the *First Reference*, counsel had not relied on these extracts which, in appellant's submission, nonetheless amounted to a recognition of a conventional rule of unanimity.

norable Guy Favreau. Ce communiqué a été publié sous le titre «Constitutional Amendment in a Canadian Canada», à (1966-67) 12 McGill L.J. 384. On trouve ce passage aux pp. 388 et 389:

[TRADUCTION] ... cette procédure ne comporte, sur le plan juridique, aucune entrave aux forces traditionnelles de changement constitutionnel; au contraire, elle reflète ces forces d'une manière absolument fidèle. Par le passé, Ottawa n'a jamais modifié la Constitution sur des questions touchant les droits essentiels des provinces (tels que les définit la clause 2 de la formule), sans le consentement de toutes les provinces. Compte tenu de la réapparition des initiatives provinciales à laquelle nous assistons actuellement et que je considère fructueuses, un changement de cette convention est inconcevable. Peu importe que certains puissent la déplorer, cette convention demeure une réalité politique indéniable. La formule ne crée pas cette réalité, elle ne fait que l'attester.

L'appelant a également cité le passage suivant du Livre blanc publié en février 1965 sous l'autorité du ministre Favreau et intitulé «Modification de la Constitution du Canada» (le Livre blanc), à la p. 48:

D'aucuns pourraient soutenir que la règle de l'unanimité est trop rigide pour être appliquée à la répartition des pouvoirs législatifs, mais cette répartition est le fondement même de la fédération canadienne. En fait, au cours des 97 années qui se sont écoulées depuis la Confédération, aucune modification de nature à changer les pouvoirs des législatures provinciales prévus à l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a été effectuée sans le consentement de toutes les provinces.

Il faut y voir la preuve du fait fondamental de l'histoire constitutionnelle canadienne: aucune modification de la Constitution ne peut déposséder les provinces de leurs pouvoirs législatifs sans qu'elles n'y consentent. La loi est muette à ce sujet, mais les réalités de la vie nationale ont imposé la règle de l'unanimité et l'expérience depuis la Confédération l'a érigée en une règle qu'un gouvernement ou Parlement ne saurait méconnaître qu'à ses risques et périls. Cette expérience s'est reflétée dans la formule élaborée en 1960-1961 et maintenant proposée.

Dans le *Premier renvoi*, les procureurs n'ont pas invoqué ces extraits qui, selon l'appelant, correspondent néanmoins à une reconnaissance de la règle conventionnelle de l'unanimité.

This is not the case, in our view.

The above quoted statements of Minister Favreau must be read in context. The passage of the White Paper is to be found in chapter V entitled "The Amending Formula: An Appraisal", under a sub-title which reads "Stability versus Flexibility".

Chapter V is preceded by chapter II entitled "History of Constitutional Amendment in Canada" the fourth sub-title of which reads "Procedures Followed in the Past in Securing Amendments to the British North America Act". Substantial parts of the text written under this last subtitle were quoted, analysed and relied upon by the majority opinion in the *First Reference*, at pp. 898 and 899. They include the following at pp. 10 and 11 of the White Paper:

The procedures for amending a constitution are normally a fundamental part of the laws and conventions by which a country is governed. This is particularly true if the constitution is embodied in a formal document, as is the case in such federal states as Australia, the United States and Switzerland. In these countries, the amending process forms an important part of their constitutional law.

In this respect, Canada has been in a unique constitutional position. Not only did the British North America Act not provide for its amendment by Canadian legislative authority, except to the extent outlined at the beginning of this chapter, but it also left Canada without any clearly defined procedure for securing constitutional amendments from the British Parliament. As a result, procedures have varied from time to time, with recurring controversies and doubts over the conditions under which various provisions of the Constitution should be amended.

Certain rules and principles relating to amending procedures have nevertheless developed over the years. They have emerged from the practices and procedures employed in securing various amendments to the British North America Act since 1867. Though not constitutionally binding in any strict sense, they have come to be recognized and accepted in practice as part of the amendment process in Canada.

In order to trace and describe the manner in which these rules and principles have developed, the approaches used to secure amendments through the Parlia-

A notre avis, ce n'est pas le cas.

Les déclarations précitées du ministre Favreau doivent être situées dans leur contexte. On trouve le passage du Livre blanc au chapitre V intitulé «Evaluation de la formule de modification», sous le sous-titre «Stabilité ou flexibilité».

Le chapitre V est précédé du chapitre II intitulé «Genèse des modifications apportées à la Constitution au Canada» dont le quatrième sous-titre est «Méthodes adoptées dans le passé pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique». Aux pages 898 et 899 du *Premier renvoi*, l'opinion majoritaire reprend et analyse de longs extraits du texte de ce dernier sous-titre et s'appuie sur eux. On y trouve notamment l'extrait suivant des pp. 10 et 11 du Livre blanc:

La méthode prévue pour la modification de la constitution est généralement un aspect essentiel du droit qui régit un pays. Cela est particulièrement vrai lorsque la constitution est renfermée dans un texte officiel, comme c'est le cas dans les États fédéraux tels l'Australie, les États-Unis et la Suisse. Dans ces pays, la formule de modification est une partie importante de l'acte constitutif.

Le Canada se trouve, à cet égard, dans une situation exceptionnelle sur le plan constitutionnel. Non seulement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'habilite aucune autorité législative canadienne à en modifier les dispositions, sauf dans la mesure indiquée au début du présent chapitre, mais il n'indique pas davantage une procédure clairement définie que le Canada pourrait suivre pour obtenir du Parlement britannique des modifications de la Constitution. En conséquence, les façons de procéder ont varié de temps à autre et ont donné lieu régulièrement à des controverses et à des incertitudes quant aux conditions auxquelles la modification de diverses dispositions de la Constitution doit être soumise.

Néanmoins, un certain nombre de règles et de principes, inspirés des méthodes et des moyens grâce auxquels diverses modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont pu être obtenues depuis 1867, se sont dégagés au cours des années. Bien que n'ayant strictement aucun caractère obligatoire sur le plan constitutionnel, ils ont fini par être reconnus et acceptés dans la pratique comme éléments de la procédure de modification au Canada.

Dans le but d'identifier et de décrire les règles et principes qui se sont ainsi fait jour, les paragraphes qui suivent retracent l'historique des méthodes qui ont été

ment of the United Kingdom over the past 97 years are described in the following paragraphs. Not all the amendments are included in this review, but only those that have contributed to the development of accepted constitutional rules and principles.

There follows a list of fourteen constitutional amendments thought to "have contributed to the development of accepted constitutional rules and principles". The White Paper then goes on to state these principles, at p. 15, in the form of a code composed of four conventional rules the fourth of which is the only relevant one:

The fourth general principle is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces. This principle did not emerge as early as others but since 1907, and particularly since 1930, has gained increasing recognition and acceptance. The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.

The statement written at p. 47 of the White Paper to the effect that

. . . the facts of national life have imposed the unanimity requirement, and experience since Confederation has established it as a convention . . .

cannot be reconciled with the last sentence of the fourth general principle:

The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.

If unanimity had been established as a convention, the nature and degree of provincial participation in the amending process would have been fully defined.

In our view, the fourth general principle is to be preferred as an accurate statement of the rule. It is expressed as a part of a conventional code in a chapter which constitutes a detached analysis of historical precedents.

By contrast, the statement made at pp. 46 and 47 of the White Paper is an apology or a plea in favour of an amending formula which had come under attack as being too rigid. It is not an

employées depuis 97 ans pour obtenir du Parlement du Royaume-Uni des modifications de la Constitution. Cette revue ne porte pas sur toutes les modifications, mais seulement sur celles qui ont contribué à l'établissement des règles et principes constitutionnels qui sont maintenant acceptés.

Suit une liste de quatorze modifications constitutionnelles qui auraient «contribué à l'établissement des règles et principes constitutionnels qui sont maintenant acceptés». Le Livre blanc énumère ensuite ces principes, aux pp. 15 et 16, sous la forme d'un code composé de quatre règles conventionnelles, dont la quatrième est la seule qui nous intéresse:

Quatrièmement, le Parlement du Canada ne procède pas à une modification de la Constitution intéressant directement les rapports fédératifs sans avoir au préalable consulté les provinces et obtenu leur assentiment. Ce principe ne s'est pas concrétisé aussi tôt que les autres, mais, à partir de 1907 et en particulier depuis 1930, il a été de plus en plus affirmé et accepté. Il n'a pas été facile, cependant, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification.

L'énoncé de la p. 48 du Livre blanc selon lequel

. . . les réalités de la vie nationale ont imposé la règle de l'unanimité et l'expérience depuis la Confédération l'a érigée en une règle . . .

est inconciliable avec la dernière phrase de la quatrième règle générale:

Il n'a pas été facile, cependant, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification.

Si l'unanimité avait été érigée en une règle conventionnelle, la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification auraient été parfaitement définies.

A notre avis, on doit accorder la préférence à la quatrième règle générale qui constitue un énoncé juste de la règle. Elle fait partie intégrante d'un code conventionnel, dans un chapitre qui constitue une analyse détachée des précédents historiques.

Par contraste, l'énoncé de la p. 48 du Livre blanc est une apologie ou un plaidoyer en faveur d'une formule de modification qui avait été dénoncée pour sa trop grande rigidité. Il ne s'agit pas

authoritative statement of the rule. The same can be said of the above quoted statement made by Minister Favreau on November 20, 1964 which, incidentally, is part of a chapter entitled "The Formula Defended".

That some of the actors in the precedents had accepted the rule of unanimity is not doubted and was recognized by this Court in the majority opinion at p. 904 of the *First Reference*. But this is not enough. Other important actors declined to accept the unanimity rule, as indicated in the majority opinion at p. 902 of the *First Reference*.

The opinion expressed in the *First Reference* that there existed no conventional rule of unanimity should be re-affirmed.

VI—Whether Quebec has a conventional power of veto

It has already been indicated, with respect to the precedents which are said to establish the conventional rule of a power of veto for Quebec, that the appellant relied upon those which had been invoked by the majority opinion in the *First Reference*, at pp. 891 to 894.

The reason advanced by the appellant for the existence of a conventional rule of a power of veto for Quebec is the principle of duality, this principle being however understood in a special sense.

The expression "Canadian duality" is frequently used to refer to the two larger linguistic groups in Canada and to the constitutional protection afforded to the official languages by provisions such as s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and s. 23 of the *Manitoba Act*, 1870.

Counsel for the appellant characterized this aspect of the Canadian duality as the "federal" aspect and recognized that the central government had a role to play in this respect within the framework of federal institutions as well as outside Quebec. But he also made it clear that what he meant by the principle of duality embraced much more than linguistic or cultural differences. What was meant by the principle of duality was what

d'un énoncé de la règle qui fasse autorité. On peut affirmer la même chose au sujet de la déclaration précitée que le ministre Favreau a faite le 20 novembre 1964 et qui, incidemment, fait partie d'un chapitre intitulé [TRADUCTION] «La formule préconisée».

Il ne fait aucun doute que certains des acteurs dans les précédents ont accepté la règle de l'unanimité ce que la Cour reconnaît d'ailleurs dans l'opinion majoritaire, à la p. 904 du *Premier renvoi*. Toutefois, cela ne suffit pas. D'autres acteurs importants ont refusé d'accepter la règle de l'unanimité, comme l'indique l'opinion majoritaire à la p. 902 du *Premier renvoi*.

Il convient de réitérer l'opinion exprimée dans le *Premier renvoi*, selon laquelle il n'existe aucune règle conventionnelle de l'unanimité.

VI—Le Québec a-t-il un droit de veto conventionnel?

On a déjà mentionné, au sujet des précédents qui établiraient la règle conventionnelle d'un droit de veto du Québec, que l'appelant s'est fondé sur ceux invoqués dans l'opinion majoritaire, aux pp. 891 à 894 du *Premier renvoi*.

Selon l'appelant, la raison d'être de la règle conventionnelle d'un droit de veto du Québec est le principe de la dualité pris, toutefois, dans un sens spécial.

L'expression «dualité canadienne» est fréquemment utilisée pour décrire les deux groupes linguistiques les plus importants au Canada et la protection constitutionnelle qu'assurent aux langues officielles des dispositions comme l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

Le procureur de l'appelant a qualifié de volet «fédéral» cet aspect de la dualité canadienne et il a reconnu que le gouvernement central est appelé à jouer un rôle à cet égard tant au sein des institutions fédérales qu'à l'extérieur du Québec. Toutefois, il a également précisé que ce qu'il entend par principe de la dualité dépasse largement les seules différences linguistiques ou culturelles. Le principe de la dualité s'entend de ce que le procureur a

counsel called its "Quebec" aspect which he defined more precisely in his factum at pp. 8 and 16:

[TRANSLATION] In the context of this reference, the word "duality" covers all the circumstances that have contributed to making Quebec a distinct society, since the foundation of Canada and long before, and the range of guarantees that were made to Quebec in 1867, as a province which the Task Force on Canadian Unity has described as "the stronghold of the French-Canadian people" and the "living heart of the French presence in North America". These circumstances and these guarantees extend far beyond matters of language and culture alone: the protection of the British North America Act was extended to all aspects of Quebec society — language, certainly, but also the society's values, its law, religion, education, territory, natural resources, government and the sovereignty of its legislative assembly over everything which was at the time of a "local" nature.

. . .

In 1867, the French Canadian minority became a majority within the Quebec Legislature. This is what accounts for the special nature of this province, and it is the reason underlying the convention that the powers of its Legislature cannot be reduced without consent.

One finds another expression of the principle of duality understood in this sense in the preamble of the above quoted Decree No. 3367-81, dated December 9, 1981, the fourth paragraph of which states in concise terms:

[TRANSLATION]WHEREAS Quebec forms a distinct society within the Canadian federation;

Another more elaborate expression of the principle of duality understood in the special sense urged by counsel for the appellant is to be found in a resolution passed by the Quebec National Assembly on December 1, 1981, and more particularly in condition no. 1 of the Resolution:

[TRANSLATION] ... that the National Assembly of Quebec, having in mind the right of the people of Quebec to self-determination and exercising its historical right to be a party to and approve any change in the Constitution of Canada which might affect the rights and powers of Quebec, states that it cannot approve the proposal to patriate the constitution unless it includes the following conditions:

appelé le volet «québécois» qu'il définit plus précisément aux pp. 8 et 16 de son mémoire:

Dans le contexte du présent renvoi, l'expression «dualité» recouvre l'ensemble des réalités qui font que le Québec forme, depuis l'origine du pays et bien avant, une société distincte, ainsi que l'ensemble des garanties qui, en 1867, ont été reconnues au Québec, en tant que province que la Commission de l'unité canadienne qualifiait de «château fort du peuple canadien-français», de «phare de la présence française en Amérique du Nord». Ces réalités et ces garanties dépassent largement les seuls secteurs linguistiques et culturels: c'est la société québécoise toute entière qui s'est sentie protégée par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, protégée dans sa langue, certes, mais aussi dans ses valeurs, dans son droit, dans sa religion, dans son éducation, dans son territoire, dans ses richesses naturelles, dans son gouvernement, dans la souveraineté de son assemblée législative sur tout ce qui était, alors, d'intérêt «local».

. . .

En 1867, la minorité canadienne-française au Canada devient majorité au sein de la Législature du Québec. C'est ce qui fait la spécificité de cette province, et c'est la raison d'être de la convention interdisant que les compétences de sa Législature puissent être diminuées sans son consentement.

On trouve une autre expression du principe de la dualité pris en ce sens dans le préambule du décret nº 3367-81 précité, en date du 9 décembre 1981, dont le quatrième alinéa énonce en termes concis ce qui suit:

ATTENDU QUE le Québec forme une société distincte à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien;

Une autre expression plus élaborée du principe de la dualité pris au sens spécial préconisé par le procureur de l'appelant se trouve dans une résolution adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 1er décembre 1981, et plus particulièrement dans la première clause de cette résolution:

... que l'Assemblée nationale du Québec, rappelant le droit du peuple québécois à disposer de lui-même et exerçant son droit historique à être partie prenante et à consentir à tout changement dans la constitution du Canada qui pourrait affecter les droits et les pouvoirs du Québec, déclare qu'elle ne peut accepter le projet de rapatriement de la constitution sauf si celui-ci rencontre les conditions suivantes:

"1. It shall be recognized that the two founding people of Canada are fundamentally equal, and that within the Canadian federation Quebec forms a society distinct by its language, culture and institutions, one which possesses all the attributes of a distinct national community;

"2. The constitutional amending formula:

a) shall either preserve Quebec's right of veto, or

b) shall be the one approved in the constitutional agreement signed by Quebec on April 16, 1981, affirming the right of Quebec not to have imposed on it any change which would reduce its powers or rights, and if such a reduction were to take place, to be given reasonable compensation as a matter of right;

"3. . . .

"4. . . .

These then are the precedents and the reason for the rule, according to counsel for the appellant.

It will not be necessary in our view to look further into these matters because this submission must in any event be rejected, the appellant having failed completely to demonstrate compliance with the most important requirement for establishing a convention, that is, acceptance or recognition by the actors in the precedents.

We have been referred to an abundance of material, speeches made in the course of parliamentary debates, reports of royal commissions, opinions of historians, political scientists, constitutional experts which endorse in one way or another the principle of duality within the meaning assigned to it by the appellant, and there can be no doubt that many Canadian statesmen, politicians and experts favoured this principle.

But neither in his factum nor in oral argument did counsel for the appellant quote a single statement made by any representative of the federal authorities recognizing either explicitly or by necessary implication that Quebec had a conventional power of veto over certain types of constitutional amendments. The statement made by Minister Favreau on November 20, 1964, and the passage to be found at pp. 46 and 47 of the White Paper have been quoted twice in the appellant's factum, as if they supported the veto rule as well

«1. On devra reconnaître que les deux peuples qui ont fondé le Canada sont foncièrement égaux et que le Québec forme à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien une société distincte par la langue, la culture, les institutions et qui possède tous les attributs d'une communauté nationale distincte;

«2. Le mode d'amendement de la constitution:

a) ou bien devra maintenir au Québec son droit de veto,

b) ou bien sera celui qui a été convenu dans l'accord constitutionnel signé par le Québec le 16 avril 1981 et confirmant le droit du Québec de ne pas être assujetti à une modification qui diminuerait ses pouvoirs ou ses droits et de recevoir, le cas échéant, une compensation raisonnable et obligatoire;

«3. . . .

«4. . . .

Tels sont donc, selon le procureur de l'appelant, les précédents et la raison d'être de la règle.

A notre avis, il ne sera pas nécessaire d'approfondir ces points: cette thèse doit, de toute manière, être rejetée étant donné que l'appelant n'a absolument pas réussi à faire la preuve que la condition la plus importante pour établir une convention a été remplie, savoir l'acceptation ou la reconnaissance par les acteurs dans les précédents.

On nous a mentionné un grand nombre de documents, de discours faits au cours des débats parlementaires, de rapports de commissions royales, d'opinions d'historiens, d'experts en sciences politiques et de constitutionnalistes qui souscrivent d'une façon ou d'une autre au principe de la dualité pris au sens que lui donne l'appelant et il ne fait aucun doute qu'un bon nombre d'hommes d'Etat, de politiciens et d'experts canadiens appuient ce principe.

Toutefois, que ce soit dans son mémoire ou dans sa plaidoirie, le procureur de l'appelant n'a cité aucune déclaration d'un représentant des autorités fédérales reconnaissant au Québec, expressément ou par inférence, un droit de veto conventionnel sur certains types de modifications constitutionnelles. La déclaration faite par le ministre Favreau le 20 novembre 1964 et le passage qui se trouve à la p. 48 du Livre blanc sont cités à deux reprises dans le mémoire de l'appelant, comme s'ils appuyaient un tel droit de veto tout autant que la règle de

as the unanimity one, but they refer only to unanimity and have been above dealt with in this respect.

Furthermore, a convention such as the one now asserted by Quebec would have to be recognized by other provinces. We have not been referred to and we are not aware of any statement by the actors in any of the other provinces acknowledging such a convention. Not only have we not been given any evidence of the acquiescence of other provinces but in the *First Reference*, three of them, Manitoba, Prince Edward Island and Alberta, explicitly pleaded in favour of the unanimity rule in their factums, a position compatible only with the principle of equality among the provinces and incompatible with a special power of veto for Quebec. It should also be noted that in the *First Reference*, Ontario and New Brunswick had taken the position that the constitutional amending process was not regulated by conventions involving the provinces.

In order to make up for these fundamental flaws in his submission, counsel for the appellant argued as follows in his factum:

[TRANSLATION] In the opinion of the Attorney General, custom and a reason suffice by themselves to establish the normative nature of the rule.

Counsel for the appellant also referred to Sir Ivor Jennings' test, adopted by this Court in the *First Reference*, and more particularly to the last part of this test:

A single precedent with a good reason may be enough to establish the rule. A whole string of precedents without such a reason will be of no avail, unless it is perfectly certain that the persons concerned regarded them as bound by it.

As we understand it, the contention was that recognition by the actors in the precedents is not an absolutely essential requirement for establishing a convention and that the last part of Jennings' test is an authority for that proposition.

This contention is based on two sentences taken out of context and is an over-simplified and

l'unanimité. Toutefois, ils n'ont trait qu'à l'unanimité et c'est à ce titre qu'ils ont été analysés ci-dessus.

En outre, une convention comme celle que revendique maintenant le Québec devrait être reconnue par les autres provinces. On ne nous a mentionné aucune déclaration dans laquelle les acteurs des autres provinces reconnaissent l'existence d'une telle convention et nous n'en connaissons aucune. Non seulement ne nous a-t-on pas fait la preuve de l'assentiment d'autres provinces, mais encore, dans le *Premier renvoi*, trois d'entre elles, le Manitoba, l'Ile-du-Prince-Edouard et l'Alberta, ont expressément appuyé la règle de l'unanimité dans leurs mémoires respectifs, position qui n'est conciliable qu'avec le principe de l'égalité des provinces et non avec un droit de veto spécial du Québec. Il importe également de rappeler que, lors du *Premier renvoi*, la position adoptée par l'Ontario et le Nouveau-Brunswick voulait que le processus de modification constitutionnelle n'était pas régi par des conventions qui impliquaient les provinces.

Afin de remédier à ces lacunes fondamentales de sa thèse, le procureur de l'appelant a soutenu, dans son mémoire, ce qui suit:

Même seuls, l'usage et la raison d'être suffiraient, de l'avis du Procureur général, pour conclure au caractère normatif de la règle.

Le procureur de l'appelant a aussi mentionné le critère de sir Ivor Jennings, adopté par cette Cour dans le *Premier renvoi*, et plus particulièrement la dernière partie de ce critère:

[TRADUCTION] Un seul précédent avec une bonne raison peut suffire à établir la règle. Toute une série de précédents sans raison peut ne servir à rien à moins qu'il ne soit parfaitement certain que les personnes visées se considèrent ainsi liées.

Si nous comprenons bien, cet argument porte que la reconnaissance par les acteurs dans les précédents n'est pas une condition absolument essentielle pour établir une convention et que la dernière partie du critère de Jennings peut être invoquée à l'appui de cette thèse.

Cet argument repose sur deux phrases citées hors contexte et constitue une interprétation par

erroneous view of Jennings' test. In these two sentences, Jennings is merely expanding on what he said in the sentence immediately preceding them about the three requirements and illustrating the interrelation between them. He is not doing away with the requirement that the actors in the precedents believe that they were bound by a rule. Indeed Jennings insists in several passages of his book, *The Law and the Constitution*, that recognition or acquiescence is an essential ingredient of constitutional conventions. Thus he writes, at p. 81:

"Convention" implies some form of agreement, whether expressed or implied . . .

And at page 117:

The conventions are like most fundamental rules of any constitution in that they rest essentially upon general acquiescence.

And at page 135:

. . . if the authority itself and those connected with it believe that they ought to do so, then the convention does exist. This is the ordinary rule applied to customary law. Practice alone is not enough. It must be normative.

In the *First Reference*, at pp. 852, 857 and 883, these views were approved by all the members of this Court who adopted the definition of convention given by Freedman, C.J.M. in the Manitoba Reference, including, at p. 883, the following quotation of Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), at p. 9:

a convention is a rule which is regarded as obligatory by the officials to whom it applies.

Recognition by the actors in the precedents is not only an essential element of conventions. In our opinion, it is the most important element since it is the normative one, the formal one which enables us unmistakably to distinguish a constitutional rule from a rule of convenience or from political expediency.

Counsel for the appellant also contended in reply that recognition by the actors in the precedents need not be explicit, and this contention appears to be supported by the following statement of Jennings already quoted above:

trop simplifiée et erronée du critère de Jennings. Dans ces deux phrases, Jennings ne fait qu'expliquer ce qu'il a dit dans la phrase qui les précède immédiatement au sujet des trois conditions à remplir, et illustrer leur interdépendance. Il n'écarte pas la condition voulant que les acteurs dans les précédents se considèrent liés par une règle. En fait, Jennings souligne à maintes reprises, dans son ouvrage intitulé *The Law and the Constitution*, que la reconnaissance ou l'assentiment est un élément essentiel des conventions constitutionnelles. Ainsi, il écrit, à la p. 81:

[TRADUCTION] «Convention» sous-entend une forme d'accord exprès ou implicite . . .

A la page 117:

[TRADUCTION] Les conventions se comparent aux règles les plus fondamentales de toute constitution en ce qu'elles reposent essentiellement sur l'assentiment général.

Enfin, à la page 135:

[TRADUCTION] . . . si les autorités elles-mêmes et ceux qui y sont associés croient qu'ils se doivent d'agir ainsi, alors la convention existe. C'est la règle habituelle qui s'applique en droit coutumier. La seule pratique ne suffit pas. Elle doit être normative.

Aux pages 852, 857 et 883 du *Premier renvoi*, ce point de vue est approuvé par tous les membres de la Cour qui ont adopté la définition du terme convention donnée par le juge en chef Freedman du Manitoba, y compris, à la p. 883, la citation suivante de Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 9:

[TRADUCTION] une convention est une règle que ceux à qui elle s'applique considèrent comme obligatoire.

La reconnaissance par les acteurs dans les précédents n'est pas seulement un élément essentiel des conventions. C'est, à notre avis, l'élément normatif et donc, le plus important, l'élément formel qui permet de faire avec certitude la distinction entre une règle constitutionnelle et une règle de convenance ou une ligne de conduite jugée opportune sur le plan politique.

Le procureur de l'appelant a également plaidé, en réplique, que la reconnaissance par les acteurs dans les précédents n'a pas à être explicite, argument que semble appuyer le passage déjà cité de Jennings:

"Convention" implies some form of agreement, whether expressed or implied . . .

Again, Jennings' assertion must be qualified. Some conventions have been formulated in writing, for instance in the Reports of Imperial Conferences or in the preamble of the *Statute of Westminster, 1931*. Such conventions can be said to have been expressly agreed upon in authoritative or official form.

The majority of constitutional conventions however have not so been reduced to writing. Does this mean that they are based on implied agreements strictly so-called in that they have never been the object of any form of utterance? We do not think so.

Conventions are commonly asserted or claimed by some political actors in more or less informal statements, while the other actors similarly acknowledge them in principle if not always in their application to particular facts. Conventions are analysed, dissected, commented upon and sometimes criticized albeit not to the point of rejection. But, in our view, a convention could not have remained wholly inarticulate, except perhaps at the inchoate stage when it has not yet been accepted as a binding rule. We know of no example of a convention being born while remaining completely unspoken, and none was cited to us. It seems to us that the contention of appellant's counsel to the effect that conventions need not be explicitly accepted is impossible to distinguish in practice from a denial of the requirement of acceptance by the actors in the precedents. It is precisely through reported statements by numerous actors that a convention could be identified in the *First Reference*. Such statements provide the only true test of recognition and, once again, unmistakably to distinguish a constitutional rule from a rule of convenience or from political expediency.

In our view, the Quebec Court of Appeal was correct in holding that the appellant had failed to establish that Quebec had a conventional power of

[TRADUCTION] «Convention» sous-entend une forme d'accord exprès ou implicite . . .

Encore une fois, l'affirmation de Jennings doit être tempérée. Certaines conventions ont été formulées par écrit, notamment dans les rapports des conférences impériales ou dans le préambule du *Statut de Westminster, 1931*. On peut dire que ces conventions ont fait l'objet d'un accord explicite consigné dans un texte officiel et qui fait autorité.

Toutefois, la plupart des conventions constitutionnelles n'ont pas été ainsi consignées par écrit. Est-ce à dire qu'elles se fondent sur des accords tacites, strictement qualifiés de la sorte en ce sens qu'ils n'ont jamais été exprimés d'une manière quelconque? Nous ne le croyons pas.

Les conventions sont couramment invoquées par certains acteurs politiques dans des déclarations plus ou moins officieuses, tandis que les autres acteurs les reconnaissent également en principe, sinon toujours, lorsqu'il s'agit de les appliquer à des faits précis. Les conventions sont analysées, disséquées, expliquées et parfois critiquées mais pas au point de les rejeter. Nous estimons toutefois qu'une convention ne peut demeurer entièrement inexprimée, sauf peut-être à l'étape de sa gestation avant qu'elle ne soit acceptée comme règle obligatoire. Nous ne connaissons aucun exemple d'une convention qui soit ainsi née sans jamais avoir été exprimée et aucun ne nous a été cité. Il nous semble impossible en pratique de distinguer l'argument du procureur de l'appelant, selon lequel les conventions n'ont pas à être acceptées expressément, d'un déni de la nécessité de l'acceptation par les acteurs dans les précédents. C'est précisément grâce aux déclarations connues de nombreux acteurs qu'il a été possible dans le *Premier renvoi* d'affirmer l'existence d'une convention. De telles déclarations fournissent le seul critère sûr permettant d'établir la reconnaissance et, encore une fois, de faire avec certitude la distinction entre une règle constitutionnelle et une règle de convenance ou une ligne de conduite jugée opportune sur le plan politique.

A notre avis, la Cour d'appel du Québec a eu raison de conclure que l'appelant n'a pas établi que le Québec possède un droit de veto conventionnel

veto over constitutional amendments such as those in issue in the present Reference.

VII—Conclusion

For these reasons, we would answer "No" to the constitutional question, and we would dismiss the appeal. There should be no order as to costs.

The answer to the question submitted is "No". The appeal should be dismissed.

Solicitors for the appellant: Jean-K. Samson, Lucien Bouchard and Paul-Arthur Gendreau, Sainte-Foy.

Solicitors for the respondent: Raynold Langlois and Michel Robert, Montreal.

Solicitors for the intervener the Association canadienne-française de l'Ontario: De Grandpré, Colas & Associés, Montreal.

Solicitors for the intervener The Grand Council of the Crees (of Quebec): O'Reilly & Grodinsky, Montreal.

sur les modifications constitutionnelles comme celles en cause dans le présent renvoi.

VII—Conclusion

Pour ces motifs, nous sommes d'avis de répondre «non» à la question constitutionnelle et de rejeter le pourvoi. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

La réponse à la question soumise est «non». Le pourvoi est rejeté.

Procureurs de l'appelant: Jean-K. Samson, Lucien Bouchard et Paul-Arthur Gendreau, Sainte-Foy.

Procureurs de l'intimé: Raynold Langlois et Michel Robert, Montréal.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne-française de l'Ontario: De Grandpré, Colas & Associés, Montréal.

Procureurs de l'intervenant The Grand Council of the Crees (du Québec): O'Reilly & Grodinsky, Montréal.

Annexe nº A5 Lois constitutionnelles de 1867 à 1982 (codification administrative fédérale);

CANADA

CONSOLIDATION

CODIFICATION

THE CONSTITUTION ACTS 1867 to 1982

LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1867 à 1982

Current to January 1, 2024

À jour au 1er janvier 2024

Published by the Minister of Justice at the following address:
http://laws-lois.justice.gc.ca

Publié par le ministre de la Justice à l'adresse suivante :
http://lois-laws.justice.gc.ca

FOREWORD

Layout

The presentation of this codification and the accompanying notes follow, to the extent possible, the basic principles related to formatting legislative enactments that were put in place in January 2016. For certain elements particular to constitutional enactments that have no equivalent in other consolidated statutes, it was decided to draw upon the presentation of these enactments in their previously published form.

Consolidation

This consolidation contains the text of the *Constitution Act, 1867* (formerly the *British North America Act, 1867*), together with amendments made to it since its enactment, and the text of the *Canada Act 1982* and the *Constitution Act, 1982*, as amended since its enactment. The *Constitution Act, 1982* contains the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and other provisions, including the rights of Indigenous peoples and the procedures for amending the Constitution of Canada.

The *Constitution Act, 1982* also contains a schedule of repeals of certain constitutional enactments and provides for the renaming of others. The *British North America Act, 1949*, for example, is renamed as the *Newfoundland Act*. The new names of these enactments are used in this consolidation, but their former names may be found in the schedule.

The *Constitution Act, 1982* was enacted as Schedule B to the *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.). It is set out in this consolidation as a separate Act after the *Constitution Act, 1867* and the *Canada Act 1982*.

French Version

The French version of the *Constitution Act, 1867* set out herein is the conventional translation. It does not have the force of law since this Act was enacted by the Parliament of the United Kingdom in English only.

Section 55 of the *Constitution Act, 1982* provides that a "French version of the portions of the Constitution of Canada referred to in the schedule [to that Act] shall be prepared by the Minister of Justice of Canada as expeditiously as possible". The French Constitutional Drafting Committee was established in 1984 with a mandate to assist the Minister of Justice in that task. The Committee's Final Report, which contains forty-two constitutional enactments, was tabled by the Minister in both Houses of Parliament in December 1990. Another office consolidation prepared by the Department of

AVANT-PROPOS

Mise en page

La présentation de cette codification et des notes qui s'y rapportent suit dans la mesure du possible les principes de la mise en page des textes législatifs adoptée en janvier 2016. Pour les éléments particuliers à ces textes constitutionnels qui n'ont pas leur équivalent dans les autres lois codifiées, des décisions ont été prises quant à la présentation inspirées de l'apparence des textes dans les recueils où ils ont été publiés à l'origine.

Codification

La présente codification contient le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* (antérieurement l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*), avec les modifications apportées depuis son adoption, le texte de la *Loi de 1982 sur le Canada* ainsi que celui de la *Loi constitutionnelle de 1982* avec les modifications qui lui ont été apportées depuis son adoption. La *Loi constitutionnelle de 1982* renferme la *Charte canadienne des droits et libertés* et d'autres dispositions, notamment les droits des peuples autochtones et les procédures de modification de la Constitution du Canada.

De plus, l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982* abroge certains textes constitutionnels et modifie le titre d'autres textes. Par exemple, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949* est devenu la *Loi sur Terre-Neuve*. Ce sont ces nouveaux titres qui figurent dans la présente codification. Quant aux anciens titres, ils figurent à l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a été adoptée comme annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.). Elle est toutefois présentée dans la présente codification comme loi distincte, après cette dernière loi et la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Version française

La présente version française de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'est qu'une traduction donnée à titre documentaire. Elle n'a pas force de loi puisque cette loi a été adoptée par le Parlement du Royaume-Uni en anglais seulement.

L'article 55 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que le « ministre de la Justice du Canada est chargé de rédiger, dans les meilleurs délais, la version française des parties de la Constitution du Canada qui figurent à l'annexe [de cette loi] ». Le comité de rédaction constitutionnelle française a été créé en 1984 pour appuyer le ministre dans cette mission. Le ministre de la Justice a déposé le rapport définitif du comité, comprenant quarante-deux textes constitutionnels, devant les deux chambres du Parlement en décembre 1990. Une autre codification administrative préparée par le ministère de la Justice et présentée sur ce site est fondée sur la version française rédigée par ce comité.

Justice and presented on this site is based on the French version of the *Constitution Act, 1867* that was drafted by the Committee.

Amendment of the Constitution Act, 1867

The law embodied in the *Constitution Act, 1867* has been altered many times otherwise than by textual amendment, not only by the Parliament of the United Kingdom but also by the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces in those cases where provisions of that Act are expressed to be subject to alteration by Parliament or the legislatures. A consolidation of the Constitution Acts including only those subsequent enactments that alter the text of the Act would therefore not produce a true statement of the law. In preparing this consolidation, an attempt has been made to reflect accurately the substance of the law contained in enactments modifying the provisions of the *Constitution Act, 1867*, whether by textual amendment or otherwise.

The various classes of enactments modifying the *Constitution Act, 1867* have been dealt with as follows:

I. Textual Amendments

1. Repeals

Repealed provisions (e.g. section 2) have been deleted from the text and quoted in an endnote.

2. Amendments

Amended provisions (e.g. section 4) are reproduced in the text in their amended form and the original provisions are quoted in an endnote.

3. Additions

Added provisions (e.g. section 51A) are included in the text.

4. Substitutions

Substituted provisions (e.g. section 18) are included in the text and the former provision is quoted in an endnote.

5. Alterations by the Legislatures

Provisions enacted by provincial legislatures under the unilateral amending procedure set out in section 45 of the *Constitution Act, 1982*, which allows a legislature to amend the constitution of its province, are italicized. The use of this character is intended to emphasize that these new provisions (e.g. section 90Q.1) are distinct from the amendments made to the Constitution of Canada (e.g. sections 51 and 93A) that were enacted under the procedures set out in sections 38 to 44 of the *Constitution Act, 1982*.

Marginal notes identifying the name of the province to which an amendment applies have been added for administrative convenience and are reflected in the table of provisions.

Modifications apportées à la Loi constitutionnelle de 1867

La *Loi constitutionnelle de 1867* a subi plusieurs modifications non textuelles, non seulement de la part du Parlement du Royaume-Uni, mais aussi, dans les cas où elle le permettait, de la part du Parlement du Canada et des législatures provinciales. Ces modifications ont été incluses en plus des modifications faites au texte original afin de donner tout l'état de la loi. La présente codification a donc pour objet de reproduire exactement la substance de la législation contenue dans tous les textes qui ont modifié les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*, par des modifications textuelles ou autres.

La méthodologie appliquée aux diverses catégories de dispositions qui ont modifié la *Loi constitutionnelle de 1867* est présentée ci-dessous.

I. Modifications textuelles

1. Abrogations

Les dispositions abrogées — l'article 2, par exemple — ont été retranchées du texte et sont citées dans une note en fin de texte.

2. Modifications

Les dispositions modifiées — l'article 4, par exemple — sont reproduites dans le texte sous leur nouvelle forme et les dispositions originales sont citées dans une note en fin de texte.

3. Adjonctions

Les dispositions ajoutées — l'article 51A, par exemple — ont été incluses dans le texte.

4. Substitutions

Les dispositions substituées — l'article 18, par exemple — ont été incluses dans le texte et les anciennes dispositions sont citées dans une note en fin de texte.

5. Changements apportés par les législatures

Les dispositions édictées par les législatures provinciales en vertu de la procédure unilatérale de modification prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui permet à une législature de modifier la constitution de sa province, sont en italique. L'utilisation de ce caractère vise à souligner que ces nouvelles dispositions — l'article 90Q.1, par exemple — se distinguent des modifications apportées à la Constitution du Canada — les articles 51 et 93A, par exemple — qui ont été adoptées en vertu des procédures prévues aux articles 38 à 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Des notes marginales identifiant le nom de la province à laquelle une modification s'applique ont été ajoutées à des fins de commodité administrative. Elles sont reflétées dans la table analytique.

II. Non-textual Amendments

1. Alterations by United Kingdom Parliament

Provisions altered by the United Kingdom Parliament otherwise than by textual amendment (e.g. section 21) are included in the text in their altered form and the original provision is quoted in an endnote.

2. Additions by United Kingdom Parliament

Constitutional provisions added otherwise than by the insertion of additional provisions in the *Constitution Act, 1867* (e.g. provisions of the *Constitution Act, 1871* authorizing Parliament to legislate for any territory not included in a province) are not incorporated in the text but the additional provisions are quoted in an appropriate endnote.

3. Alterations by Parliament of Canada

Provisions subject to alteration by the Parliament of Canada (e.g. section 37) have been included in the text in their altered form, wherever possible, but where this was not feasible (e.g. section 40) the original section has been retained in the text and an endnote reference made to the Act of the Parliament of Canada effecting the alteration.

4. Alterations by the Legislatures

Provisions subject to alteration by the legislatures of the provinces, either by virtue of specific authority (e.g. sections 83 and 84) or by virtue of former head 1 of section 92 (e.g. sections 70 and 72), have been included in the text in their original form but the endnotes refer to the provincial enactments effecting the alteration. Amendments to the provincial enactments are not noted; these may be found by consulting the provincial statutes. In addition, only the enactments of the original provinces are referred to; corresponding enactments by the provinces that were created at a later date are not noted.

Spent Provisions

Endnote references are made to those sections that are spent or probably spent. For example, section 119 became spent by lapse of time and the endnote reference indicates this. In turn, section 140 is probably spent, but short of examining all statutes passed before Confederation there would be no way of ascertaining definitely whether or not the section is spent; the endnote reference therefore indicates that the section is probably spent.

General

The enactments of the United Kingdom Parliament and the Parliament of Canada, and Orders in Council admitting territories, that are referred to in the endnotes may be found in Appendix II of the Appendices to the Revised Statutes of Canada, 1985 and in the annual volumes of the Statutes of Canada.

II. Modifications non textuelles

1. Changements apportés par le Parlement du Royaume-Uni

Les dispositions que le Parlement du Royaume-Uni a changées autrement que par modification textuelle — l'article 21, par exemple — ont été incluses dans le texte sous leur nouvelle forme et les dispositions originales sont citées dans une note en fin de texte.

2. Adjonctions effectuées par le Parlement du Royaume-Uni

Les dispositions constitutionnelles ajoutées autrement que par des adjonctions à la *Loi constitutionnelle de 1867* — par exemple, les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1871* autorisant le Parlement à légiférer pour tout territoire non compris dans une province — ne sont pas incorporées au texte, mais sont citées dans une note en fin de texte.

3. Changements apportés par le Parlement du Canada

Les dispositions pouvant être modifiées par le Parlement du Canada — l'article 37, par exemple — ont été incluses dans le texte sous leur nouvelle forme, chaque fois que possible; dans le cas contraire — l'article 40, par exemple — le texte conserve l'article original avec, dans une note en fin de texte, un renvoi à la loi du Parlement du Canada qui a effectué le changement.

4. Changements apportés par les législatures

Les dispositions pouvant être modifiées par les législatures provinciales en vertu d'une autorisation expresse — les articles 83 et 84, par exemple — ou en vertu de l'ancien paragraphe 1 de l'article 92 — comme les articles 70 et 72, par exemple — ont été incluses dans le texte sous leur forme originale. Les renvois dans les notes en fin de texte portent sur les dispositions législatives provinciales à l'origine de ces changements. Toutefois, les modifications dont ces dispositions législatives provinciales ont été l'objet n'ont pas été incluses; on peut en prendre connaissance en consultant les lois des provinces. En outre, ces renvois ne se rapportent qu'aux dispositions législatives des quatre premières provinces. Les textes similaires adoptés par les provinces créées après 1867 ne sont pas inclus.

Dispositions périmées

Certains renvois dans les notes en fin de texte se rapportent aux articles périmés ou probablement périmés. Ainsi, l'article 119 est devenu périmé avec le temps, ce qu'indique le renvoi. Par ailleurs, l'article 140 est probablement périmé, mais il faudrait examiner toutes les lois adoptées avant la Confédération pour en être absolument certain; c'est la raison pour laquelle le renvoi dans la note en fin de texte signale que cet article est probablement périmé.

Généralités

Les dispositions adoptées par le Parlement du Royaume-Uni ou par le Parlement du Canada ainsi que les décrets portant admission de territoires, mentionnés dans les notes en fin de texte, sont inclus dans l'appendice II des Appendices des Lois révisées du Canada (1985) et dans les volumes annuels des Lois du Canada.

There are some inconsistencies in the capitalization of nouns in the English version. It was originally the practice to capitalize the first letter of all nouns in British statutes and the *Constitution Act, 1867* was so written, but this practice was discontinued and was never followed in Canadian statutes. In the original provisions included in this consolidation, nouns are written as they were enacted.

TABLE OF PROVISIONS

THE CONSTITUTION ACTS, 1867 to 1982

FOREWORD

CONSTITUTION ACT, 1867

1 I. Preliminary

1 Short title

3 II. Union

3 Declaration of Union
4 Construction of subsequent Provisions of Act
5 Four Provinces
6 Provinces of Ontario and Quebec
7 Provinces of Nova Scotia and New Brunswick
8 Decennial Census

9 III. Executive Power

9 Declaration of Executive Power in the Queen
10 Application of Provisions referring to Governor General
11 Constitution of Privy Council for Canada
12 All Powers under Acts to be exercised by Governor General with Advice of Privy Council, or alone
13 Application of Provisions referring to Governor General in Council
14 Power to Her Majesty to authorize Governor General to appoint Deputies
15 Command of Armed Forces to continue to be vested in the Queen
16 Seat of Government of Canada

17 IV. Legislative Power

17 Constitution of Parliament of Canada
18 Privileges, etc., of Houses
19 First Session of the Parliament of Canada

TABLE ANALYTIQUE

LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1867 à 1982

AVANT-PROPOS

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

1 I. Préliminaires

1 Titre abrégé

3 II. Union

3 Établissement de l'union
4 Interprétation des dispositions subséquentes de la loi
5 Quatre provinces
6 Provinces d'Ontario et Québec
7 Provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick
8 Recensement décennal

9 III. Pouvoir exécutif

9 La Reine est investie du pouvoir exécutif
10 Application des dispositions relatives au gouverneur-général
11 Constitution du conseil privé
12 Pouvoirs conférés au gouverneur-général, en conseil ou seul
13 Application des dispositions relatives au gouverneur-général en conseil
14 Le gouverneur-général autorisé à s'adjoindre des députés
15 Commandement des armées
16 Siège du gouvernement du Canada

17 IV. Pouvoir législatif

17 Constitution du parlement du Canada
18 Privilèges, etc., des chambres
19 Première session du parlement

21 The Senate

21 Number of Senators
22 Representation of Provinces in Senate
23 Qualifications of Senator
24 Summons of Senator
26 Addition of Senators in certain cases
27 Reduction of Senate to normal Number
28 Maximum Number of Senators
29 Tenure of Place in Senate
30 Resignation of Place in Senate
31 Disqualification of Senators
32 Summons on Vacancy in Senate
33 Questions as to Qualifications and Vacancies in Senate
34 Appointment of Speaker of Senate
35 Quorum of Senate
36 Voting in Senate

37 The House of Commons

37 Constitution of House of Commons in Canada
38 Summoning of House of Commons
39 Senators not to sit in House of Commons
40 Electoral districts of the four Provinces
41 Continuance of existing Election Laws until Parliament of Canada otherwise provides
44 As to Election of Speaker of House of Commons
45 As to filling up Vacancy in Office of Speaker
46 Speaker to preside
47 Provision in case of Absence of Speaker
48 Quorum of House of Commons
49 Voting in House of Commons
50 Duration of House of Commons
51 Readjustment of representation in Commons
51A Constitution of House of Commons
52 Increase of Number of House of Commons

53 Money Votes; Royal Assent

53 Appropriation and Tax Bills
54 Recommendation of Money Votes
55 Royal Assent to Bills, etc.

21 Le Sénat

21 Nombre de sénateurs
22 Représentation des provinces au Sénat
23 Qualités exigées des sénateurs
24 Nomination des sénateurs
26 Nombre de sénateurs augmenté en certains cas
27 Réduction du Sénat au nombre régulier
28 Maximum du nombre des sénateurs
29 Sénateurs nommés à vie
30 Les sénateurs peuvent se démettre de leurs fonctions
31 Cas dans lesquels les sièges des sénateurs deviendront vacants
32 Nomination en cas de vacance
33 Questions quant aux qualifications et vacances, etc.
34 Orateur du Sénat
35 Quorum du Sénat
36 Votation dans le Sénat

37 La Chambre des Communes

37 Constitution de la Chambre des Communes
38 Convocation de la Chambre des Communes
39 Exclusion des sénateurs de la Chambre des Communes
40 Districts électoraux des quatre provinces
41 Continuation des lois actuelles d'élection
44 Orateur de la Chambre des Communes
45 Quand la charge d'orateur deviendra vacante
46 L'orateur exerce la présidence
47 Pourvu au cas de l'absence de l'orateur
48 Quorum de la Chambre des Communes
49 Votation dans la Chambre des Communes
50 Durée de la Chambre des Communes
51 Révisions électorales
51A Constitution de la Chambre des Communes
52 Augmentation du nombre des membres de la Chambre des Communes

53 Législation financière; Sanction royale

53 Bills pour lever des crédits et des impôts
54 Recommandation des crédits
55 Sanction royale aux bills, etc.

56 Disallowance by Order in Council of Act assented to by Governor General

57 Signification of Queen's Pleasure on Bill reserved

58 V. Provincial Constitutions

58 Executive Power

58 Appointment of Lieutenant Governors of Provinces

59 Tenure of Office of Lieutenant Governor

60 Salaries of Lieutenant Governors

61 Oaths, etc., of Lieutenant Governor

62 Application of Provisions referring to Lieutenant Governor

63 Appointment of Executive Officers for Ontario and Quebec

64 Executive Government of Nova Scotia and New Brunswick

65 Powers to be exercised by Lieutenant Governor of Ontario or Quebec with Advice, or alone

66 Application of Provisions referring to Lieutenant Governor in Council

67 Administration in Absence, etc., of Lieutenant Governor

68 Seats of Provincial Governments

69 Legislative Power

69 1. Ontario

69 Legislature for Ontario

70 Electoral districts

71 2. Quebec

71 Legislature for Quebec

72 Constitution of Legislative Council

73 Qualification of Legislative Councillors

74 Resignation, Disqualification, etc.

75 Vacancies

76 Questions as to Vacancies, etc.

77 Speaker of Legislative Council

78 Quorum of Legislative Council

79 Voting in Legislative Council

80 Constitution of Legislative Assembly of Quebec

56 Désaveu, par ordonnance rendue en conseil, des lois sanctionnées par le gouverneur-général

57 Signification du bon plaisir de la Reine quant aux bills réservés

58 V. Constitutions provinciales

58 Pouvoir exécutif

58 Lieutenants-gouverneurs des provinces

59 Durée des fonctions des lieutenants-gouverneurs

60 Salaires des lieutenants-gouverneurs

61 Serments, etc., du lieutenant-gouverneur

62 Application des dispositions relatives au lieutenant-gouverneur

63 Conseils exécutifs d'Ontario et Québec

64 Gouvernement exécutif de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau- Brunswick

65 Pouvoirs conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario ou Québec, en conseil ou seul

66 Application des dispositions relatives aux lieutenants-gouverneurs en conseil

67 Administration en l'absence, etc., du lieutenant-gouverneur

68 Sièges des gouvernements provinciaux

69 Pouvoir législatif

69 1. Ontario

69 Législature d'Ontario

70 Districts électoraux

71 2. Québec

71 Législature du Québec

72 Constitution du conseil législatif

73 Qualités exigées des conseillers législatifs

74 Cas dans lesquels les sièges des conseillers législatifs deviennent vacants

75 Vacances

76 Questions quant aux vacances, etc.

77 Orateur du conseil législatif

78 Quorum du conseil législatif

79 Votation dans le conseil législatif de Québec

80 Constitution de l'assemblée législative de Québec

81 3. Ontario and Quebec

82 Summoning of Legislative Assemblies

83 Restriction on election of Holders of offices

84 Continuance of existing Election Laws

85 Duration of Legislative Assemblies

86 Yearly Session of Legislature

87 Speaker, Quorum, etc.

88 4. Nova Scotia and New Brunswick

88 Constitutions of Legislatures of Nova Scotia and New Brunswick

89 5. Ontario, Quebec, and Nova Scotia

90 6. The Four Provinces

90 Application to Legislatures of Provisions respecting Money Votes, etc.

90Q.1 Fundamental Characteristics of Quebec

90Q.1 Quebec

90Q.2 Quebec

90S.1 7. Saskatchewan

90S.1 Saskatchewan

91 VI. Distribution of Legislative Powers

91 Powers of the Parliament

91 Legislative Authority of Parliament of Canada

92 Exclusive Powers of Provincial Legislatures

92 Subjects of exclusive Provincial Legislation

92A Non-Renewable Natural Resources, Forestry Resources and Electrical Energy

92A Laws respecting non-renewable natural resources, forestry resources and electrical energy

93 Education

93 Legislation respecting Education

93A Quebec

94 Uniformity of Laws in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick

81 3. Ontario et Québec

82 Convocation des assemblées législatives

83 Restriction quant à l'élection des personnes ayant des emplois

84 Continuation des lois actuelles d'élection

85 Durée des assemblées législatives

86 Session annuelle de la législature

87 Orateur, quorum, etc.

88 4. Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick

88 Constitution des législatures de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau- Brunswick

89 5. Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse

90 6. Les quatre provinces

90 Application aux législatures des dispositions relatives aux crédits, etc.

90Q.1 Caractéristiques fondamentales du Québec

90Q.1 Québec

90Q.2 Québec

90S.1 7. Saskatchewan

90S.1 Saskatchewan

91 VI. Distribution des pouvoirs législatifs

91 Pouvoirs du parlement

91 Autorité législative du parlement du Canada

92 Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales

92 Sujets soumis au contrôle exclusif de la législation provinciale

92A Ressources naturelles non renouvelables, ressources forestières et énergie électrique

92A Compétence provinciale

93 Éducation

93 Législation au sujet de l'éducation

93A Québec

94 Uniformité des lois dans Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick

94 Legislation for Uniformity of Laws in Three Provinces

94A Old Age Pensions

94A Legislation respecting old age pensions and supplementary benefits

95 Agriculture and Immigration

95 Concurrent Powers of Legislation respecting Agriculture, etc.

96 VII. Judicature

96 Appointment of Judges

97 Selection of Judges in Ontario, etc.

98 Selection of Judges in Quebec

99 Tenure of office of Judges

100 Salaries, etc., of Judges

101 General Court of Appeal, etc.

102 VIII. Revenues; Debts; Assets; Taxation

102 Creation of Consolidated Revenue Fund

103 Expenses of Collection, etc.

104 Interest of Provincial Public Debts

105 Salary of Governor General

106 Appropriation from Time to Time

107 Transfer of Stocks, etc.

108 Transfer of Property in Schedule

109 Property in Lands, Mines, etc.

110 Assets connected with Provincial Debts

111 Canada to be liable for Provincial Debts

112 Debts of Ontario and Quebec

113 Assets of Ontario and Quebec

114 Debt of Nova Scotia

115 Debt of New Brunswick

116 Payment of interest to Nova Scotia and New Brunswick

117 Provincial Public Property

119 Further Grant to New Brunswick

120 Form of Payments

121 Canadian Manufactures, etc.

122 Continuance of Customs and Excise Laws

94 Uniformité des lois dans trois provinces

94A Pensions de vieillesse

94A Législation concernant les pensions de vieillesse et les prestations additionnelles

95 Agriculture et Immigration

95 Pouvoir concurrent de décréter des lois au sujet de l'agriculture, etc.

96 VII. Judicature

96 Nomination des juges

97 Choix des juges dans Ontario, etc.

98 Choix des juges dans Québec

99 Durée des fonctions des juges

100 Salaires, etc. des juges

101 Cour générale d'appel, etc.

102 VIII. Revenus; dettes; actifs; taxe

102 Création d'un fonds consolidé de revenu

103 Frais de perception, etc.

104 Intérêt des dettes publiques provinciales

105 Traitement du gouverneur-général

106 Emploi du fonds consolidé

107 Transfert des valeurs, etc.

108 Transfert des propriétés énumérées dans l'annexe

109 Propriété des terres, mines, etc.

110 Actif et dettes provinciales

111 Responsabilité des dettes provinciales

112 Responsabilité des dettes d'Ontario et Québec

113 Actif d'Ontario et Québec

114 Dette de la Nouvelle-Écosse

115 Dette du Nouveau-Brunswick

116 Paiement d'intérêt à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick

117 Propriétés publiques provinciales

119 Subvention additionnelle au Nouveau-Brunswick

120 Forme des paiements

121 Manufactures canadiennes, etc.

122 Continuation des lois de douane et d'accise

123 Exportation and Importation as between Two Provinces
124 Lumber Dues in New Brunswick
125 Exemption of Public Lands, etc.
126 Provincial Consolidated Revenue Fund

127 IX. Miscellaneous Provisions

127 General

128 Oath of Allegiance, etc.
128Q.1 Quebec
129 Continuance of existing Laws, Courts, Officers, etc.
130 Transfer of Officers to Canada
131 Appointment of new Officers
132 Treaty Obligations
133 Use of English and French Languages

134 Ontario and Quebec

134 Appointment of Executive Officers for Ontario and Quebec
135 Powers, Duties, etc. of Executive Officers
136 Great Seals
137 Construction of temporary Acts
138 As to Errors in Names
139 As to issue of Proclamations before Union, to commence after Union
140 As to issue of Proclamations after Union
141 Penitentiary
142 Arbitration respecting Debts, etc.
143 Division of Records
144 Constitution of Townships in Quebec

145 X. Intercolonial Railway

146 XI. Admission of Other Colonies

146 Power to admit Newfoundland, etc., into the Union
147 As to Representation of Newfoundland and Prince Edward Island in Senate

THE FIRST SCHEDULE

Electoral Districts of Ontario

123 Exportation et importation entre deux provinces
124 Impôts sur les bois au Nouveau-Brunswick
125 Terres publiques, etc., exemptées des taxes
126 Fonds consolidé du revenu provincial

127 IX. Dispositions diverses

127 Dispositions générales

128 Serment d'allégeance, etc.
128Q.1 Québec
129 Les lois, tribunaux et fonctionnaires actuels continueront d'exister, etc.
130 Fonctionnaires transférés au service du Canada
131 Nomination des nouveaux officiers
132 Obligations naissant des traités
133 Usage facultatif et obligatoire des langues française et anglaise

134 Ontario et Québec

134 Nomination des fonctionnaires exécutifs pour Ontario et Québec
135 Pouvoirs, devoirs, etc., des fonctionnaires exécutifs
136 Grands sceaux
137 Interprétation des lois temporaires
138 Citations erronées
139 Proclamations ne devant prendre effet qu'après l'union
140 Proclamations lancées après l'union
141 Pénitencier
142 Dettes renvoyées à l'arbitrage
143 Partage des archives
144 Établissement de townships dans Québec

145 X. Chemin de fer intercolonial

146 XI. Admission des autres colonies

146 Pouvoir d'admettre Terreneuve, etc.
147 Représentation de Terreneuve et l'Île du Prince-Édouard au Sénat

PREMIÈRE ANNEXE

Districts électoraux d'Ontario

THE SECOND SCHEDULE

Electoral Districts of Quebec specially fixed

THE THIRD SCHEDULE

Provincial Public Works and Property to be the Property of Canada

THE FOURTH SCHEDULE

Assets to be the Property of Ontario and Quebec conjointly

THE FIFTH SCHEDULE

THE SIXTH SCHEDULE

Primary Production from Non-Renewable Natural Resources and Forestry Resources

CANADA ACT 1982

CONSTITUTION ACT, 1982

1 **PART I**

Canadian Charter of Rights and Freedoms

1 Guarantee of Rights and Freedoms

1 Rights and freedoms in Canada

2 Fundamental Freedoms

2 Fundamental freedoms

3 Democratic Rights

3 Democratic rights of citizens

4 Maximum duration of legislative bodies

5 Annual sitting of legislative bodies

6 Mobility Rights

6 Mobility of citizens

DEUXIÈME ANNEXE

Districts Électoraux de Québec spécialement fixés

TROISIÈME ANNEXE

Travaux et propriétés publiques de la province devant appartenir au Canada

QUATRIÈME ANNEXE

Actif devenant la propriété commune d'Ontario et Québec

CINQUIÈME ANNEXE

SIXIÈME ANNEXE

Production primaire tirée des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières

LOI DE 1982 SUR LE CANADA

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

1 **PARTIE I**

Charte canadienne des droits et libertés

1 Garantie des droits et libertés

1 Droits et libertés au Canada

2 Libertés fondamentales

2 Libertés fondamentales

3 Droits démocratiques

3 Droits démocratiques des citoyens

4 Mandat maximal des assemblées

5 Séance annuelle

6 Liberté de circulation et d'établissement

6 Liberté de circulation

7 Legal Rights

7 Life, liberty and security of person

8 Search or seizure

9 Detention or imprisonment

10 Arrest or detention

11 Proceedings in criminal and penal matters

12 Treatment or punishment

13 Self-crimination

14 Interpreter

15 Equality Rights

15 Equality before and under law and equal protection and benefit of law

16 Official Languages of Canada

16 Official languages of Canada

16.1 English and French linguistic communities in New Brunswick

17 Proceedings of Parliament

18 Parliamentary statutes and records

19 Proceedings in courts established by Parliament

20 Communications by public with federal institutions

21 Continuation of existing constitutional provisions

22 Rights and privileges preserved

23 Minority Language Educational Rights

23 Language of instruction

24 Enforcement

24 Enforcement of guaranteed rights and freedoms

25 General

25 Aboriginal rights and freedoms not affected by Charter

26 Other rights and freedoms not affected by Charter

27 Multicultural heritage

28 Rights guaranteed equally to both sexes

29 Rights respecting certain schools preserved

30 Application to territories and territorial authorities

31 Legislative powers not extended

32 Application of Charter

32 Application of Charter

7 Garanties juridiques

7 Vie, liberté et sécurité

8 Fouilles, perquisitions ou saisies

9 Détention ou emprisonnement

10 Arrestation ou détention

11 Affaires criminelles et pénales

12 Cruauté

13 Témoignage incriminant

14 Interprète

15 Droits à l'égalité

15 Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

16 Langues officielles du Canada

16 Langues officielles du Canada

16.1 Communautés linguistiques française et anglaise du Nouveau-Brunswick

17 Travaux du Parlement

18 Documents parlementaires

19 Procédures devant les tribunaux établis par le Parlement

20 Communications entre les administrés et les institutions fédérales

21 Maintien en vigueur de certaines dispositions

22 Droits préservés

23 Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

23 Langue d'instruction

24 Recours

24 Recours en cas d'atteinte aux droits et libertés

25 Dispositions générales

25 Maintien des droits et libertés des autochtones

26 Maintien des autres droits et libertés

27 Maintien du patrimoine culturel

28 Égalité de garantie des droits pour les deux sexes

29 Maintien des droits relatifs à certaines écoles

30 Application aux territoires

31 Non-élargissement des compétences législatives

32 Application de la charte

32 Application de la charte

33 Exception where express declaration

34 Citation

34 Citation

35 **PART II**

Rights of the Aboriginal Peoples of Canada

35 Recognition of existing aboriginal and treaty rights

35.1 Commitment to participation in constitutional conference

36 **PART III**

Equalization and Regional Disparities

36 Commitment to promote equal opportunities

37 **PART IV**

Constitutional Conference

37.1 **PART IV.I**

Constitutional Conferences

38 **PART V**

Procedure for Amending Constitution of Canada

38 General procedure for amending Constitution of Canada

39 Restriction on proclamation

40 Compensation

41 Amendment by unanimous consent

42 Amendment by general procedure

43 Amendment of provisions relating to some but not all provinces

44 Amendments by Parliament

45 Amendments by provincial legislatures

46 Initiation of amendment procedures

47 Amendments without Senate resolution

48 Advice to issue proclamation

49 Constitutional conference

33 Dérogation par déclaration expresse

34 Titre

34 Titre

35 **PARTIE II**

Droits des peuples autochtones du Canada

35 Confirmation des droits existants des peuples autochtones

35.1 Engagement relatif à la participation à une conférence constitutionnelle

36 **PARTIE III**

Péréquation et inégalités régionales

36 Engagements relatifs à l'égalité des chances

37 **PARTIE IV**

Conférence constitutionnelle

37.1 **PARTIE IV.1**

Conférences constitutionnelles

38 **PARTIE V**

Procédure de modification de la Constitution du Canada

38 Procédure normale de modification

39 Restriction

40 Compensation

41 Consentement unanime

42 Procédure normale de modification

43 Modification à l'égard de certaines provinces

44 Modification par le Parlement

45 Modification par les législatures

46 Initiative des procédures

47 Modification sans résolution du Sénat

48 Demande de proclamation

49 Conférence constitutionnelle

50 **PART VI**

Amendment to the Constitution Act, 1867

52 **PART VII**

General

52 Primacy of Constitution of Canada

53 Repeals and new names

54 Repeal and consequential amendments

55 French version of Constitution of Canada

56 English and French versions of certain constitutional texts

57 English and French versions of this Act

58 Commencement

59 Commencement of paragraph 23(1)(a) in respect of Quebec

60 Short title and citations

61 References

SCHEDULE TO THE CONSTITUTION ACT, 1982

ENDNOTES

50 **PARTIE VI**

Modification de la Loi constitutionnelle de 1867

52 **PARTIE VII**

Dispositions générales

52 Primauté de la Constitution du Canada

53 Abrogation et nouveaux titres

54 Abrogation et modifications qui en découlent

55 Version française de certains textes constitutionnels

56 Versions française et anglaise de certains textes constitutionnels

57 Versions française et anglaise de la présente loi

58 Entrée en vigueur

59 Entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec

60 Titres

61 Mentions

ANNEXE DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

NOTES

THE CONSTITUTION ACTS, 1867 to 1982

LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1867 à 1982

CONSTITUTION ACT, 1867

30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.)

An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith

(*29th March 1867*)

WHEREAS the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

And whereas such a Union would conduce to the Welfare of the Provinces and promote the Interests of the British Empire:

And whereas on the Establishment of the Union by Authority of Parliament it is expedient, not only that the Constitution of the Legislative Authority in the Dominion be provided for, but also that the Nature of the Executive Government therein be declared:

And whereas it is expedient that Provision be made for the eventual Admission into the Union of other Parts of British North America:[(1)]

I. Preliminary

Short title

1 This Act may be cited as the *Constitution Act, 1867*.[(2)]

2 Repealed.[(3)]

II. Union

Declaration of Union

3 It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice of Her Majesty's Most Honourable Privy Council, to declare by Proclamation that, on and after a Day therein appointed, not being more than Six Months after the passing of this Act, the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick shall form and be One Dominion under the Name of Canada; and on and after that Day those Three Provinces shall form and be One Dominion under that Name accordingly.[(4)]

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.)

Loi concernant l'Union et le gouvernement du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que les objets qui s'y rattachent.

(*29 mars 1867*)

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni :

Considérant de plus qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'Empire Britannique :

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du parlement, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif :

Considérant de plus qu'il est nécessaire de pourvoir à l'admission éventuelle d'autres parties de l'Amérique du Nord britannique dans l'union :[(1)]

I. Préliminaires

Titre abrégé

1 Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1867*.[(2)]

2 Abrogé.[(3)]

II. Union

Établissement de l'union

3 Il sera loisible à la Reine, de l'avis du Très-Honorable Conseil Privé de Sa Majesté, de déclarer par proclamation qu'à compter du jour y désigné, — mais pas plus tard que six mois après la passation de la présente loi, — les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ne formeront qu'une seule et même Puissance sous le nom de Canada; et dès ce jour, ces trois provinces ne formeront, en conséquence, qu'une seule et même Puissance sous ce nom.[(4)]

Construction of subsequent Provisions of Act

4 Unless it is otherwise expressed or implied, the Name Canada shall be taken to mean Canada as constituted under this Act.[(5)]

Four Provinces

5 Canada shall be divided into Four Provinces, named Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick.[(6)]

Provinces of Ontario and Quebec

6 The Parts of the Province of Canada (as it exists at the passing of this Act) which formerly constituted respectively the Provinces of Upper Canada and Lower Canada shall be deemed to be severed, and shall form Two separate Provinces. The Part which formerly constituted the Province of Upper Canada shall constitute the Province of Ontario; and the Part which formerly constituted the Province of Lower Canada shall constitute the Province of Quebec.

Provinces of Nova Scotia and New Brunswick

7 The Provinces of Nova Scotia and New Brunswick shall have the same Limits as at the passing of this Act.

Decennial Census

8 In the general Census of the Population of Canada which is hereby required to be taken in the Year One thousand eight hundred and seventy-one, and in every Tenth Year thereafter, the respective Populations of the Four Provinces shall be distinguished.

III. Executive Power

Declaration of Executive Power in the Queen

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

Application of Provisions referring to Governor General

10 The Provisions of this Act referring to the Governor General extend and apply to the Governor General for the Time being of Canada, or other the Chief Executive Officer or Administrator for the Time being carrying on the Government of Canada on behalf and in the Name of the Queen, by whatever Title he is designated.

Interprétation des dispositions subséquentes de la loi

4 À moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, le nom de Canada signifiera le Canada tel que constitué sous la présente loi.[(5)]

Quatre provinces

5 Le Canada sera divisé en quatre provinces, dénommées : Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick.[(6)]

Provinces d'Ontario et Québec

6 Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation de la présente loi) qui constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada, seront censées séparées et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario; et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec.

Provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick

7 Les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick auront les mêmes délimitations qui leur étaient assignées à l'époque de la passation de la présente loi.

Recensement décennal

8 Dans le recensement général de la population du Canada qui, en vertu de la présente loi, devra se faire en mil huit cent soixante et onze, et tous les dix ans ensuite, il sera fait une énumération distincte des populations respectives des quatre provinces.

III. Pouvoir exécutif

La Reine est investie du pouvoir exécutif

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

Application des dispositions relatives au gouverneur-général

10 Les dispositions de la présente loi relatives au gouverneur général s'étendent et s'appliquent au gouverneur général du Canada, ou à tout autre Chef Exécutif ou Administrateur pour le temps d'alors, administrant le gouvernement du Canada au nom de la Reine, quel que soit le titre sous lequel il puisse être désigné.

Constitution of Privy Council for Canada

11 There shall be a Council to aid and advise in the Government of Canada, to be styled the Queen's Privy Council for Canada; and the Persons who are to be Members of that Council shall be from Time to Time chosen and summoned by the Governor General and sworn in as Privy Councillors, and Members thereof may be from Time to Time removed by the Governor General.

All Powers under Acts to be exercised by Governor General with Advice of Privy Council, or alone

12 All Powers, Authorities, and Functions which under any Act of the Parliament of Great Britain, or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, or of the Legislature of Upper Canada, Lower Canada, Canada, Nova Scotia, or New Brunswick, are at the Union vested in or exerciseable by the respective Governors or Lieutenant Governors of those Provinces, with the Advice, or with the Advice and Consent, of the respective Executive Councils thereof, or in conjunction with those Councils, or with any Number of Members thereof, or by those Governors or Lieutenant Governors individually, shall, as far as the same continue in existence and capable of being exercised after the Union in relation to the Government of Canada, be vested in and exerciseable by the Governor General, with the Advice or with the Advice and Consent of or in conjunction with the Queen's Privy Council for Canada, or any Members thereof, or by the Governor General individually, as the Case requires, subject nevertheless (except with respect to such as exist under Acts of the Parliament of Great Britain or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland) to be abolished or altered by the Parliament of Canada.[(7)]

Application of Provisions referring to Governor General in Council

13 The Provisions of this Act referring to the Governor General in Council shall be construed as referring to the Governor General acting by and with the Advice of the Queen's Privy Council for Canada.

Power to Her Majesty to authorize Governor General to appoint Deputies

14 It shall be lawful for the Queen, if Her Majesty thinks fit, to authorize the Governor General from Time to Time to appoint any Person or any Persons jointly or severally to be his Deputy or Deputies within any Part or Parts of Canada, and in that Capacity to exercise during the Pleasure of the Governor General such of the Powers, Authorities, and Functions of the Governor General as the Governor General deems it necessary or expedient to assign to him or them, subject to any Limitations or Directions

Constitution du conseil privé

11 Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le Conseil Privé de la Reine pour le Canada; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront, de temps à autre, choisies et mandées par le Gouverneur-Général et assermentées comme Conseillers Privés; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être révoqués par le gouverneur-général.

Pouvoirs conférés au gouverneur-général, en conseil ou seul

12 Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui, — par une loi du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, — sont conférés aux gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs respectifs de ces provinces ou peuvent être par eux exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils, ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront, — en tant qu'ils continueront d'exister et qu'ils pourront être exercés, après l'union, relativement au gouvernement du Canada, — conférés au gouverneur-général et pourront être par lui exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement ou avec la coopération du Conseil Privé de la Reine pour le Canada ou d'aucun de ses membres, ou par le gouverneur-général individuellement, selon le cas; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu de lois de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par le parlement du Canada.[(7)]

Application des dispositions relatives au gouverneur-général en conseil

13 Les dispositions de la présente loi relatives au gouverneur-général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur-général agissant de l'avis du Conseil Privé de la Reine pour le Canada.

Le gouverneur-général autorisé à s'adjoindre des députés

14 Il sera loisible à la Reine, si Sa Majesté le juge à propos, d'autoriser le gouverneur-général à nommer, de temps à autre, une ou plusieurs personnes, conjointement ou séparément, pour agir comme son ou ses députés dans aucune partie ou parties du Canada, pour, en cette capacité, exercer, durant le plaisir du gouverneur-général, les pouvoirs, attributions et fonctions du gouverneur-général, que le gouverneur-général jugera à propos ou nécessaire de lui ou leur assigner, sujet aux

expressed or given by the Queen; but the Appointment of such a Deputy or Deputies shall not affect the Exercise by the Governor General himself of any Power, Authority, or Function.

Command of Armed Forces to continue to be vested in the Queen

15 The Command-in-Chief of the Land and Naval Militia, and of all Naval and Military Forces, of and in Canada, is hereby declared to continue and be vested in the Queen.

Seat of Government of Canada

16 Until the Queen otherwise directs, the Seat of Government of Canada shall be Ottawa.

IV. Legislative Power

Constitution of Parliament of Canada

17 There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.

Privileges, etc., of Houses

18 The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.[(8)]

First Session of the Parliament of Canada

19 The Parliament of Canada shall be called together not later than Six Months after the Union.[(9)]

20 Repealed.[(10)]

The Senate

Number of Senators

21 The Senate shall, subject to the Provisions of this Act, consist of One Hundred and five Members, who shall be styled Senators.[(11)]

restrictions ou instructions formulées ou communiquées par la Reine; mais la nomination de tel député ou députés ne pourra empêcher le gouverneur-général lui-même d'exercer les pouvoirs, attributions ou fonctions qui lui sont conférés.

Commandement des armées

15 À la Reine continuera d'être et est par la présente attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires et navales en Canada.

Siège du gouvernement du Canada

16 Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada.

IV. Pouvoir législatif

Constitution du parlement du Canada

17 Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.

Privilèges, etc., des chambres

18 Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.[(8)]

Première session du parlement

19 Le parlement du Canada sera convoqué dans un délai de pas plus de six mois après l'union.[(9)]

20 Abrogé.[(10)]

Le Sénat

Nombre de sénateurs

21 Sujet aux dispositions de la présente loi, le Sénat se composera de cent cinq membres, qui seront appelés sénateurs.[(11)]

Representation of Provinces in Senate

22 In relation to the Constitution of the Senate Canada shall be deemed to consist of Four Divisions:

1. Ontario;
2. Quebec;
3. The Maritime Provinces, Nova Scotia and New Brunswick, and Prince Edward Island;
4. The Western Provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan, and Alberta;

which Four Divisions shall (subject to the Provisions of this Act) be equally represented in the Senate as follows: Ontario by twenty-four senators; Quebec by twenty-four senators; the Maritime Provinces and Prince Edward Island by twenty-four senators, ten thereof representing Nova Scotia, ten thereof representing New Brunswick, and four thereof representing Prince Edward Island; the Western Provinces by twenty-four senators, six thereof representing Manitoba, six thereof representing British Columbia, six thereof representing Saskatchewan, and six thereof representing Alberta; Newfoundland shall be entitled to be represented in the Senate by six members; the Yukon Territory, the Northwest Territories and Nunavut shall be entitled to be represented in the Senate by one member each.

In the Case of Quebec each of the Twenty-four Senators representing that Province shall be appointed for One of the Twenty-four Electoral Divisions of Lower Canada specified in Schedule A. to Chapter One of the Consolidated Statutes of Canada.[(12)]

Qualifications of Senator

23 The Qualifications of a Senator shall be as follows:

1. He shall be of the full age of Thirty Years;
2. He shall be either a natural-born Subject of the Queen, or a Subject of the Queen naturalized by an Act of the Parliament of Great Britain, or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, or of the Legislature of One of the Provinces of Upper Canada, Lower Canada, Canada, Nova Scotia, or New Brunswick, before the Union, or of the Parliament of Canada after the Union;
3. He shall be legally or equitably seised as of Freehold for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Free and Common Socage, or seised or possessed for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Franc-alleu or in Roture, within the Province for which he is appointed, of the Value of Four thousand Dollars, over and above all Rents, Dues, Debts, Charges,

Représentation des provinces au Sénat

22 En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre quatre divisions :

1. Ontario;
2. Québec;
3. les provinces Maritimes — la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick — ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard;
4. les provinces de l'Ouest : le Manitoba, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta;

les quatre divisions doivent (subordonnément aux révisions de la présente loi) être également représentées dans le Sénat, ainsi qu'il suit : — Ontario par vingt-quatre sénateurs; Québec par vingt-quatre sénateurs; les Provinces maritimes et l'Île-du-Prince-Édouard par vingt-quatre sénateurs, dont dix représentent la Nouvelle-Écosse, dix le Nouveau-Brunswick, et quatre l'Île-du-Prince-Édouard; les Provinces de l'Ouest par vingt-quatre sénateurs, dont six représentent le Manitoba, six la Colombie-Britannique, six la Saskatchewan et six l'Alberta; la province de Terre-Neuve aura droit d'être représentée au Sénat par six sénateurs; le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest et le territoire du Nunavut ont le droit d'être représentés au Sénat par un sénateur chacun.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des statuts refondus du Canada.[(12)]

Qualités exigées des sénateurs

23 Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :

1. Il devra être âgé de trente ans révolus;
2. Il devra être sujet-né de la Reine, ou sujet de la Reine naturalisé par loi du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Écosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'union, ou du parlement du Canada, après l'union;
3. Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tenements tenus en franc et commun socage, — ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tenements tenus en franc-alleu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus

Mortgages, and Incumbrances due or payable out of or charged on or affecting the same;

4. His Real and Personal Property shall be together worth Four thousand Dollars over and above his Debts and Liabilities;

5. He shall be resident in the Province for which he is appointed;

6. In the Case of Quebec he shall have his Real Property Qualification in the Electoral Division for which he is appointed, or shall be resident in that Division.[13]

de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés;

4. Ses propriétés mobilières et immobilières devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations;

5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;

6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.[13]

Summons of Senator

24 The Governor General shall from Time to Time, in the Queen's Name, by Instrument under the Great Seal of Canada, summon qualified Persons to the Senate; and, subject to the Provisions of this Act, every Person so summoned shall become and be a Member of the Senate and a Senator.

Nomination des sénateurs

24 Le gouverneur-général mandera de temps à autre au Sénat, au nom de la Reine et par instrument sous le grand sceau du Canada, des personnes ayant les qualifications voulues; et, sujettes aux dispositions de la présente loi, les personnes ainsi mandées deviendront et seront membres du Sénat et sénateurs.

25 Repealed.[14]

25 Abrogé.[14]

Addition of Senators in certain cases

26 If at any Time on the Recommendation of the Governor General the Queen thinks fit to direct that Four or Eight Members be added to the Senate, the Governor General may by Summons to Four or Eight qualified Persons (as the Case may be), representing equally the Four Divisions of Canada, add to the Senate accordingly.[15]

Nombre de sénateurs augmenté en certains cas

26 Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur-général, la Reine juge à propos d'ordonner que quatre ou huit membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur-général pourra, par mandat adressé à quatre ou huit personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les quatre divisions du Canada, les ajouter au Sénat.[15]

Reduction of Senate to normal Number

27 In case of such Addition being at any Time made, the Governor General shall not summon any Person to the Senate, except on a further like Direction by the Queen on the like Recommendation, to represent one of the Four Divisions until such Division is represented by Twenty-four Senators and no more.[16]

Réduction du Sénat au nombre régulier

27 Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur-général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des quatre divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs.[16]

Maximum Number of Senators

28 The Number of Senators shall not at any Time exceed One Hundred and thirteen.[17]

Maximum du nombre des sénateurs

28 Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder cent treize.[17]

Tenure of Place in Senate

29 (1) Subject to subsection (2), a Senator shall, subject to the provisions of this Act, hold his place in the Senate for life.

Sénateurs nommés à vie

29 (1) Sous réserve du paragraphe (2), un sénateur occupe sa place au Sénat sa vie durant, sauf les dispositions de la présente loi.

Retirement upon attaining age of seventy-five years

(2) A Senator who is summoned to the Senate after the coming into force of this subsection shall, subject to this Act, hold his place in the Senate until he attains the age of seventy-five years.[(18)]

Resignation of Place in Senate

30 A Senator may by Writing under his Hand addressed to the Governor General resign his Place in the Senate, and thereupon the same shall be vacant.

Disqualification of Senators

31 The Place of a Senator shall become vacant in any of the following Cases:

1. If for Two consecutive Sessions of the Parliament he fails to give his Attendance in the Senate;
2. If he takes an Oath or makes a Declaration or Acknowledgment of Allegiance, Obedience, or Adherence to a Foreign Power, or does an Act whereby he becomes a Subject or Citizen, or entitled to the Rights or Privileges of a Subject or Citizen, of a Foreign Power;
3. If he is adjudged Bankrupt or Insolvent, or applies for the Benefit of any Law relating to Insolvent Debtors, or becomes a public Defaulter;
4. If he is attainted of Treason or convicted of Felony or of any infamous Crime;
5. If he ceases to be qualified in respect of Property or of Residence; provided, that a Senator shall not be deemed to have ceased to be qualified in respect of Residence by reason only of his residing at the Seat of the Government of Canada while holding an Office under that Government requiring his Presence there.

Summons on Vacancy in Senate

32 When a Vacancy happens in the Senate by Resignation, Death, or otherwise, the Governor General shall by Summons to a fit and qualified Person fill the Vacancy.

Questions as to Qualifications and Vacancies in Senate

33 If any Question arises respecting the Qualification of a Senator or a Vacancy in the Senate the same shall be heard and determined by the Senate.

Retraite à l'âge de soixante-quinze ans

(2) Un sénateur qui est nommé au Sénat après l'entrée en vigueur du présent paragraphe occupe sa place au Sénat, sous réserve de la présente loi, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-quinze ans.[(18)]

Les sénateurs peuvent se démettre de leurs fonctions

30 Un sénateur pourra, par écrit revêtu de son seing et adressé au gouverneur-général, se démettre de ses fonctions au Sénat, après quoi son siège deviendra vacant.

Cas dans lesquels les sièges des sénateurs deviendront vacants

31 Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants :

1. Si, durant deux sessions consécutives du parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat;
2. S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégeance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou lui confère les droits et les privilèges d'un sujet ou citoyen d'une puissance étrangère;
3. S'il est déclaré en état de banqueroute ou de faillite, ou s'il a recours au bénéfice d'aucune loi concernant les faillis, ou s'il se rend coupable de concussion;
4. S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie, ou d'aucun crime infamant;
5. S'il cesse de posséder la qualification reposant sur la propriété ou le domicile; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu la qualification reposant sur le domicile par le seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada pendant qu'il occupe sous ce gouvernement une charge qui y exige sa présence.

Nomination en cas de vacance

32 Quand un siège deviendra vacant au Sénat par démission, décès ou toute autre cause, le gouverneur-général remplira la vacance en adressant un mandat à quelque personne capable et ayant les qualifications voulues.

Questions quant aux qualifications et vacances, etc.

33 S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, cette question sera entendue et décidée par le Sénat.

Appointment of Speaker of Senate

34 The Governor General may from Time to Time, by Instrument under the Great Seal of Canada, appoint a Senator to be Speaker of the Senate, and may remove him and appoint another in his Stead.(19)

Quorum of Senate

35 Until the Parliament of Canada otherwise provides, the Presence of at least Fifteen Senators, including the Speaker, shall be necessary to constitute a Meeting of the Senate for the Exercise of its Powers.

Voting in Senate

36 Questions arising in the Senate shall be decided by a Majority of Voices, and the Speaker shall in all Cases have a Vote, and when the Voices are equal the Decision shall be deemed to be in the Negative.

The House of Commons

Constitution of House of Commons in Canada

37 The House of Commons shall, subject to the Provisions of this Act, consist of three hundred and eight members of whom one hundred and six shall be elected for Ontario, seventy-five for Quebec, eleven for Nova Scotia, ten for New Brunswick, fourteen for Manitoba, thirty-six for British Columbia, four for Prince Edward Island, twenty-eight for Alberta, fourteen for Saskatchewan, seven for Newfoundland, one for the Yukon Territory, two for the Northwest Territories and one for Nunavut.(20)

Summoning of House of Commons

38 The Governor General shall from Time to Time, in the Queen's Name, by Instrument under the Great Seal of Canada, summon and call together the House of Commons.

Senators not to sit in House of Commons

39 A Senator shall not be capable of being elected or of sitting or voting as a Member of the House of Commons.

Electoral districts of the four Provinces

40 Until the Parliament of Canada otherwise provides, Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick shall, for the Purposes of the Election of Members to serve in the House of Commons, be divided into Electoral Districts as follows:

Orateur du Sénat

34 Le gouverneur-général pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau du Canada, nommer un sénateur comme orateur du Sénat, et le révoquer et en nommer un autre à sa place.(19)

Quorum du Sénat

35 Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, la présence d'au moins quinze sénateurs, y compris l'orateur, sera nécessaire pour constituer une assemblée du Sénat dans l'exercice de ses fonctions.

Votation dans le Sénat

36 Les questions soulevées dans le Sénat seront décidées à la majorité des voix, et dans tous les cas, l'orateur aura voix délibérative; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative.

La Chambre des Communes

Constitution de la Chambre des Communes

37 La Chambre des Communes sera, sujette aux dispositions de la présente loi, composée de trois cent huit membres, dont cent six représenteront Ontario, soixante-quinze Québec, onze la Nouvelle-Écosse, dix le Nouveau-Brunswick, quatorze le Manitoba, trente-six la Colombie-Britannique, quatre l'Île-du-Prince-Édouard, vingt-huit l'Alberta, quatorze la Saskatchewan, sept Terre-Neuve, un le territoire du Yukon, un les territoires du Nord-Ouest et un le territoire du Nunavut.(20)

Convocation de la Chambre des Communes

38 Le gouverneur-général convoquera, de temps à autre, la Chambre des Communes au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau du Canada.

Exclusion des sénateurs de la Chambre des Communes

39 Un sénateur ne pourra ni être élu, ni siéger, ni voter comme membre de la Chambre des Communes.

Districts électoraux des quatre provinces

40 Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick seront, — en ce qui concerne l'élection des membres de la Chambre des Communes, — divisées en districts électoraux comme suit :

1. Ontario

Ontario shall be divided into the Counties, Ridings of Counties, Cities, Parts of Cities, and Towns enumerated in the First Schedule to this Act, each whereof shall be an Electoral District, each such District as numbered in that Schedule being entitled to return One Member.

2. Quebec

Quebec shall be divided into Sixty-five Electoral Districts, composed of the Sixty-five Electoral Divisions into which Lower Canada is at the passing of this Act divided under Chapter Two of the Consolidated Statutes of Canada, Chapter Seventy-five of the Consolidated Statutes for Lower Canada, and the Act of the Province of Canada of the Twenty-third Year of the Queen, Chapter One, or any other Act amending the same in force at the Union, so that each such Electoral Division shall be for the Purposes of this Act an Electoral District entitled to return One Member.

3. Nova Scotia

Each of the Eighteen Counties of Nova Scotia shall be an Electoral District. The County of Halifax shall be entitled to return Two Members, and each of the other Counties One Member.

4. New Brunswick

Each of the Fourteen Counties into which New Brunswick is divided, including the City and County of St. John, shall be an Electoral District. The City of St. John shall also be a separate Electoral District. Each of those Fifteen Electoral Districts shall be entitled to return One Member.[(21)]

Continuance of existing Election Laws until Parliament of Canada otherwise provides

41 Until the Parliament of Canada otherwise provides, all Laws in force in the several Provinces at the Union relative to the following Matters or any of them, namely, — the Qualifications and Disqualifications of Persons to be elected or to sit or vote as Members of the House of Assembly or Legislative Assembly in the several Provinces, the Voters at Elections of such Members, the Oaths to be taken by Voters, the Returning Officers, their Powers and Duties, the Proceedings at Elections, the Periods during which Elections may be continued, the Trial of controverted Elections, and Proceedings incident thereto, the vacating of Seats of Members, and the Execution of new Writs in case of Seats vacated otherwise than by Dissolution, — shall respectively apply to Elections of Members to serve in the House of Commons for the same several Provinces.

1. Ontario

La province d'Ontario sera partagée en comtés, divisions de comtés (*Ridings*), cités, parties de cités et villes tels qu'énumérés dans la première annexe de la présente loi; chacune de ces divisions formera un district électoral, et chaque district désigné dans cette annexe aura droit d'élire un membre.

2. Québec

La province de Québec sera partagée en soixante-cinq districts électoraux, comprenant les soixante-cinq divisions électorales en lesquelles le Bas-Canada est actuellement divisé en vertu du chapitre deuxième des Statuts Refondus du Canada, du chapitre soixante-quinze des Statuts Refondus pour le Bas-Canada, et de l'acte de la province du Canada de la vingt-troisième année du règne de Sa Majesté la Reine, chapitre premier, ou de toute autre loi les amendant et en force à l'époque de l'union, de telle manière que chaque division électorale constitue, pour les fins de la présente loi, un district électoral ayant droit d'élire un membre.

3. Nouvelle-Écosse

Chacun des dix-huit comtés de la Nouvelle-Écosse formera un district électoral. Le comté d'Halifax aura droit d'élire deux membres, et chacun des autres comtés, un membre.

4. Nouveau-Brunswick

Chacun des quatorze comtés dont se compose le Nouveau-Brunswick, y compris la cité et le comté de St. Jean, formera un district électoral. La cité de St. Jean constituera également un district électoral par elle-même. Chacun de ces quinze districts électoraux aura droit d'élire un membre.[(21)]

Continuation des lois actuelles d'élection

41 Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, — toutes les lois en force dans les diverses provinces, à l'époque de l'union, concernant les questions suivantes ou aucune d'elles, savoir : — l'éligibilité ou l'inéligibilité des candidats ou des membres de la chambre d'assemblée ou assemblée législative dans les diverses provinces, — les votants aux élections de ces membres, — les serments exigés des votants, — les officiers-rapporteurs, leurs pouvoirs et leurs devoirs, — le mode de procéder aux élections, — le temps que celles-ci peuvent durer, — la décision des élections contestées et les procédures y incidentes, — les vacations des sièges en parlement et l'exécution de nouveaux brefs dans les cas de vacations occasionnées par d'autres causes que la dissolution, — s'appliqueront respectivement aux élections des membres envoyés à la Chambre des Communes par ces diverses provinces.

Provided that, until the Parliament of Canada otherwise provides, at any Election for a Member of the House of Commons for the District of Algoma, in addition to Persons qualified by the Law of the Province of Canada to vote, every Male British Subject, aged Twenty-one Years or upwards, being a Householder, shall have a Vote.(22)

42 Repealed.(23)

43 Repealed.(24)

As to Election of Speaker of House of Commons

44 The House of Commons on its first assembling after a General Election shall proceed with all practicable Speed to elect One of its Members to be Speaker.

As to filling up Vacancy in Office of Speaker

45 In case of a Vacancy happening in the Office of Speaker by Death, Resignation, or otherwise, the House of Commons shall with all practicable Speed proceed to elect another of its Members to be Speaker.

Speaker to preside

46 The Speaker shall preside at all Meetings of the House of Commons.

Provision in case of Absence of Speaker

47 Until the Parliament of Canada otherwise provides, in case of the Absence for any Reason of the Speaker from the Chair of the House of Commons for a Period of Forty-eight consecutive Hours, the House may elect another of its Members to act as Speaker, and the Member so elected shall during the Continuance of such Absence of the Speaker have and execute all the Powers, Privileges, and Duties of Speaker.(25)

Quorum of House of Commons

48 The Presence of at least Twenty Members of the House of Commons shall be necessary to constitute a Meeting of the House for the Exercise of its Powers, and for that Purpose the Speaker shall be reckoned as a Member.

Voting in House of Commons

49 Questions arising in the House of Commons shall be decided by a Majority of Voices other than that of the Speaker, and when the Voices are equal, but not otherwise, the Speaker shall have a Vote.

Mais, jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, à chaque élection d'un membre de la Chambre des Communes pour le district d'Algoma, outre les personnes ayant droit de vote en vertu de la loi de la province du Canada, tout sujet anglais du sexe masculin, âgé de vingt-et-un ans ou plus et tenant feu et lieu, aura droit de vote.(22)

42 Abrogé.(23)

43 Abrogé.(24)

Orateur de la Chambre des Communes

44 La Chambre des Communes, à sa première réunion après une élection générale, procédera, avec toute la diligence possible, à l'élection de l'un de ses membres comme orateur.

Quand la charge d'orateur deviendra vacante

45 Survenant une vacance dans la charge d'orateur, par décès, démission ou autre cause, la Chambre des Communes procédera, avec toute la diligence possible, à l'élection d'un autre de ses membres comme orateur.

L'orateur exerce la présidence

46 L'orateur présidera à toutes les séances de la Chambre des Communes.

Pourvu au cas de l'absence de l'orateur

47 Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, — si l'orateur, pour une raison quelconque, quitte le fauteuil de la Chambre des Communes pendant quarante-huit heures consécutives, la chambre pourra élire un autre de ses membres pour agir comme orateur; le membre ainsi élu aura et exercera, durant l'absence de l'orateur, tous les pouvoirs, privilèges et attributions de ce dernier.(25)

Quorum de la Chambre des Communes

48 La présence d'au moins vingt membres de la Chambre des Communes sera nécessaire pour constituer une assemblée de la chambre dans l'exercice de ses pouvoirs; à cette fin, l'orateur sera compté comme un membre.

Votation dans la Chambre des Communes

49 Les questions soulevées dans la Chambre des Communes seront décidées à la majorité des voix, sauf celle de l'orateur, mais lorsque les voix seront également partagées, — et en ce cas seulement, — l'orateur pourra voter.

Duration of House of Commons

50 Every House of Commons shall continue for Five Years from the Day of the Return of the Writs for choosing the House (subject to be sooner dissolved by the Governor General), and no longer.(26)

Readjustment of representation in Commons

51 (1) The number of members of the House of Commons and the representation of the provinces therein shall, on the completion of each decennial census, be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada provides from time to time, subject and according to the following rules:

Rules

1. There shall be assigned to each of the provinces a number of members equal to the number obtained by dividing the population of the province by the electoral quotient and rounding up any fractional remainder to one.
2. If the number of members assigned to a province by the application of rule 1 and section 51A is less than the total number assigned to that province during the 43rd Parliament, there shall be added to the number of members so assigned the number of members that will result in the province having the same number of members as were assigned during that Parliament.(27)
3. After the application of rules 1 and 2 and section 51A, there shall, in respect of each province that meets the condition set out in rule 4, be added, if necessary, a number of members such that, on the completion of the readjustment, the number obtained by dividing the number of members assigned to that province by the total number of members assigned to all the provinces is as close as possible to, without being below, the number obtained by dividing the population of that province by the total population of all the provinces.
4. Rule 3 applies to a province if, on the completion of the preceding readjustment, the number obtained by dividing the number of members assigned to that province by the total number of members assigned to all the provinces was equal to or greater than the number obtained by dividing the population of that province by the total population of all the provinces, the population of each province being its population as at July 1 of the year of the decennial census that preceded that readjustment according to the estimates prepared for the purpose of that readjustment.

Durée de la Chambre des Communes

50 La durée de la Chambre des Communes ne sera que de cinq ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le gouverneur-général.(26)

Révisions électorales

51 (1) À l'issue de chaque recensement décennal, il est procédé à la révision du nombre des députés et de la représentation des provinces à la Chambre des communes selon les pouvoirs conférés et les modalités de temps ou autres fixées en tant que de besoin par le Parlement du Canada, compte tenu des règles suivantes :

Règles

1. Il est attribué à chaque province le nombre de députés résultant de la division du chiffre de sa population par le quotient électoral, le résultat final comportant une partie décimale étant arrondis à l'unité supérieure.
2. Le nombre de députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation qu'elle avait pendant la quarante-troisième législature si, par application de la règle 1 et de l'article 51A, il lui est attribué un nombre inférieur à cette représentation.(27)
3. Après application des règles 1 et 2 et de l'article 51A, il est attribué, au besoin, à toute province qui remplit la condition énoncée à la règle 4 le nombre supplémentaire de députés nécessaire pour que, par suite de la révision, le résultat de la division du nombre de ses députés par le nombre total de députés des provinces se rapproche le plus possible du résultat de la division du chiffre de sa population par le chiffre de la population totale des provinces, sans toutefois lui être inférieur.
4. La règle 3 s'applique à la province si, par suite de la révision précédente, le résultat de la division du nombre de ses députés par le nombre total de députés des provinces est égal ou supérieur au résultat de la division du chiffre de sa population par le chiffre de la population total des provinces, ces chiffres étant ceux de la population au 1er juillet de l'année du recensement décennal qui a précédé cette révision selon les estimations établies pour celle-ci.
5. Sauf indication contraire du contexte, dans les présentes règles, le chiffre de la population d'une province correspond à l'estimation du chiffre de sa population au 1er juillet de l'année du recensement décennal le plus récent.

5. Unless the context indicates otherwise, in these rules, the population of a province is the estimate of its population as at July 1 of the year of the most recent decennial census.

6. In these rules, ***electoral quotient*** means

(a) 111,166, in relation to the readjustment following the completion of the 2011 decennial census, and

(b) in relation to the readjustment following the completion of any subsequent decennial census, the number obtained by multiplying the electoral quotient that was applied in the preceding readjustment by the number that is the average of the numbers obtained by dividing the population of each province by the population of the province as at July 1 of the year of the preceding decennial census according to the estimates prepared for the purpose of the preceding readjustment, and rounding up any fractional remainder of that multiplication to one.

6. Dans les présentes règles, ***quotient électoral*** s'entend de ce qui suit :

a) 111 166, pour la révision à effectuer à l'issue du recensement décennal de 2011;

b) pour la révision à effectuer à l'issue de tout recensement décennal subséquent, le produit du quotient électoral appliqué lors de la révision précédente par la moyenne des résultats des divisions du chiffre de la population de chacune des provinces par le chiffre de sa population au 1er juillet de l'année du recensement décennal précédent, selon les estimations établies pour la révision précédente, ce produit étant arrondi à l'unité supérieure s'il comporte une partie décimale.

Population estimates

(1.1) For the purpose of the rules in subsection (1), there is required to be prepared an estimate of the population of Canada and of each province as at July 1, 2001 and July 1, 2011 — and, in each year following the 2011 decennial census in which a decennial census is taken, as at July 1 of that year — by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada provides from time to time.(27)

Estimations de la population

(1.1) Pour l'application des règles du paragraphe (1) et selon les pouvoirs conférés et les modalités de temps ou autres fixées en tant que de besoin par le Parlement du Canada, il est procédé à une estimation du chiffre de la population du Canada et de chacune des provinces au 1er juillet 2001 et au 1er juillet 2011 et, au cours de chaque année de recensement décennal qui suit celui de 2011, à une estimation du chiffre de la population du Canada et de chacune des provinces au 1er juillet de l'année en cause. (27)

Yukon Territory, Northwest Territories and Nunavut

(2) The Yukon Territory as bounded and described in the schedule to chapter Y-2 of the Revised Statutes of Canada, 1985, shall be entitled to one member, the Northwest Territories as bounded and described in section 2 of chapter N-27 of the Revised Statutes of Canada, 1985, as amended by section 77 of chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, shall be entitled to one member, and Nunavut as bounded and described in section 3 of chapter 28 of the Statutes of Canada, 1993, shall be entitled to one member.(28)

Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut

(2) Le territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, dans les limites et selon la description qu'en donnent respectivement l'annexe du chapitre Y-2 des Lois révisées du Canada (1985), l'article 2 du chapitre N-27 des Lois révisées du Canada (1985), dans sa version modifiée par l'article 77 du chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, ainsi que l'article 3 du chapitre 28 des Lois du Canada de 1993, ont droit à un député chacun.(28)

Constitution of House of Commons

51A Notwithstanding anything in this Act a province shall always be entitled to a number of members in the House of Commons not less than the number of senators representing such province.(29)

Constitution de la Chambre des Communes

51A Nonobstant quoi que ce soit en la présente loi, une province doit toujours avoir droit à un nombre de membres dans la Chambre des Communes non inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province.(29)

Increase of Number of House of Commons

52 The Number of Members of the House of Commons may be from Time to Time increased by the Parliament of Canada, provided the proportionate Representation of the Provinces prescribed by this Act is not thereby disturbed.

Money Votes; Royal Assent

Appropriation and Tax Bills

53 Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

Recommendation of Money Votes

54 It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.

Royal Assent to Bills, etc.

55 Where a Bill passed by the Houses of the Parliament is presented to the Governor General for the Queen's Assent, he shall declare, according to his Discretion, but subject to the Provisions of this Act and to Her Majesty's Instructions, either that he assents thereto in the Queen's Name, or that he withholds the Queen's Assent, or that he reserves the Bill for the Signification of the Queen's Pleasure.

Disallowance by Order in Council of Act assented to by Governor General

56 Where the Governor General assents to a Bill in the Queen's Name, he shall by the first convenient Opportunity send an authentic Copy of the Act to One of Her Majesty's Principal Secretaries of State, and if the Queen in Council within Two Years after Receipt thereof by the Secretary of State thinks fit to disallow the Act, such Disallowance (with a Certificate of the Secretary of State of the Day on which the Act was received by him) being signified by the Governor General, by Speech or Message to each of the Houses of the Parliament or by Proclamation, shall annul the Act from and after the Day of such Signification.

Augmentation du nombre des membres de la Chambre des Communes

52 Le nombre des membres de la Chambre des Communes pourra de temps à autre être augmenté par le parlement du Canada, pourvu que la proportion établie par la présente loi dans la représentation des provinces reste intacte.

Législation financière; Sanction royale

Bills pour lever des crédits et des impôts

53 Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

Recommandation des crédits

54 Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la chambre par un message du gouverneur-général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.

Sanction royale aux bills, etc.

55 Lorsqu'un bill voté par les chambres du parlement sera présenté au gouverneur-général pour la sanction de la Reine, le gouverneur-général devra déclarer à sa discrétion, mais sujet aux dispositions de la présente loi et aux instructions de Sa Majesté, ou qu'il le sanctionne au nom de la Reine, ou qu'il refuse cette sanction, ou qu'il réserve le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine.

Désaveu, par ordonnance rendue en conseil, des lois sanctionnées par le gouverneur-général

56 Lorsque le gouverneur-général aura donné sa sanction à un bill au nom de la Reine, il devra, à la première occasion favorable, transmettre une copie authentique de la loi à l'un des principaux secrétaires d'État de Sa Majesté; si la Reine en conseil, dans les deux ans après que le secrétaire d'État l'aura reçu, juge à propos de la désavouer, ce désaveu, — accompagné d'un certificat du secrétaire d'État, constatant le jour où il aura reçu la loi — étant signifié par le gouverneur-général, par discours ou message, à chacune des chambres du parlement, ou par proclamation, annulera la loi à compter du jour de telle signification.

Signification of Queen's Pleasure on Bill reserved

57 A Bill reserved for the Signification of the Queen's Pleasure shall not have any Force unless and until, within Two Years from the Day on which it was presented to the Governor General for the Queen's Assent, the Governor General signifies, by Speech or Message to each of the Houses of the Parliament or by Proclamation, that it has received the Assent of the Queen in Council.

An Entry of every such Speech, Message, or Proclamation shall be made in the Journal of each House, and a Duplicate thereof duly attested shall be delivered to the proper Officer to be kept among the Records of Canada.

Signification du bon plaisir de la Reine quant aux bills réservés

57 Un bill réservé à la signification du bon plaisir de la Reine n'aura ni force ni effet avant et à moins que dans les deux ans à compter du jour où il aura été présenté au gouverneur-général pour recevoir la sanction de la Reine, ce dernier ne signifie, par discours ou message, à chacune des deux chambres du parlement, ou par proclamation, qu'il a reçu la sanction de la Reine en conseil.

Ces discours, messages ou proclamations, seront consignés dans les journaux de chaque chambre, et un double dûment certifié en sera délivré à l'officier qu'il appartient pour qu'il le dépose parmi les archives du Canada.

V. Provincial Constitutions

Executive Power

Appointment of Lieutenant Governors of Provinces

58 For each Province there shall be an Officer, styled the Lieutenant Governor, appointed by the Governor General in Council by Instrument under the Great Seal of Canada.

Tenure of Office of Lieutenant Governor

59 A Lieutenant Governor shall hold Office during the Pleasure of the Governor General; but any Lieutenant Governor appointed after the Commencement of the First Session of the Parliament of Canada shall not be removeable within Five Years from his Appointment, except for Cause assigned, which shall be communicated to him in Writing within One Month after the Order for his Removal is made, and shall be communicated by Message to the Senate and to the House of Commons within One Week thereafter if the Parliament is then sitting, and if not then within One Week after the Commencement of the next Session of the Parliament.

Salaries of Lieutenant Governors

60 The Salaries of the Lieutenant Governors shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.(30)

Oaths, etc., of Lieutenant Governor

61 Every Lieutenant Governor shall, before assuming the Duties of his Office, make and subscribe before the Governor General or some Person authorized by him Oaths of Allegiance and Office similar to those taken by the Governor General.

V. Constitutions provinciales

Pouvoir exécutif

Lieutenants-gouverneurs des provinces

58 Il y aura, pour chaque province, un officier appelé lieutenant-gouverneur, lequel sera nommé par le gouverneur-général en conseil par instrument sous le grand sceau du Canada.

Durée des fonctions des lieutenants-gouverneurs

59 Le lieutenant-gouverneur restera en charge durant le bon plaisir du gouverneur-général; mais tout lieutenant-gouverneur nommé après le commencement de la première session du parlement du Canada, ne pourra être révoqué dans le cours des cinq ans qui suivront sa nomination, à moins qu'il n'y ait cause; et cette cause devra lui être communiquée par écrit dans le cours d'un mois après qu'aura été rendu l'ordre décrétant sa révocation, et l'être aussi par message au Sénat et à la Chambre des Communes dans le cours d'une semaine après cette révocation si le parlement est alors en session, sinon, dans le délai d'une semaine après le commencement de la session suivante du parlement.

Salaires des lieutenants-gouverneurs

60 Les salaires des lieutenants-gouverneurs seront fixés et payés par le parlement du Canada.(30)

Serments, etc., du lieutenant-gouverneur

61 Chaque lieutenant-gouverneur, avant d'entrer dans l'exercice de ses fonctions, prêtera et souscrira devant le gouverneur-général ou quelque personne à ce par lui autorisée, les serments d'allégeance et d'office prêtés par le gouverneur-général.

Application of Provisions referring to Lieutenant Governor

62 The Provisions of this Act referring to the Lieutenant Governor extend and apply to the Lieutenant Governor for the Time being of each Province, or other the Chief Executive Officer or Administrator for the Time being carrying on the Government of the Province, by whatever Title he is designated.

Appointment of Executive Officers for Ontario and Quebec

63 The Executive Council of Ontario and of Quebec shall be composed of such Persons as the Lieutenant Governor from Time to Time thinks fit, and in the first instance of the following Officers, namely, — the Attorney General, the Secretary and Registrar of the Province, the Treasurer of the Province, the Commissioner of Crown Lands, and the Commissioner of Agriculture and Public Works, with in Quebec the Speaker of the Legislative Council and the Solicitor General.(31)

Executive Government of Nova Scotia and New Brunswick

64 The Constitution of the Executive Authority in each of the Provinces of Nova Scotia and New Brunswick shall, subject to the Provisions of this Act, continue as it exists at the Union until altered under the Authority of this Act. (32)

Powers to be exercised by Lieutenant Governor of Ontario or Quebec with Advice, or alone

65 All Powers, Authorities, and Functions which under any Act of the Parliament of Great Britain, or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, or of the Legislature of Upper Canada, Lower Canada, or Canada, were or are before or at the Union vested in or exerciseable by the respective Governors or Lieutenant Governors of those Provinces, with the Advice or with the Advice and Consent of the respective Executive Councils thereof, or in conjunction with those Councils, or with any Number of Members thereof, or by those Governors or Lieutenant Governors individually, shall, as far as the same are capable of being exercised after the Union in relation to the Government of Ontario and Quebec respectively, be vested in and shall or may be exercised by the Lieutenant Governor of Ontario and Quebec respectively, with the Advice or with the Advice and Consent of or in conjunction with the respective Executive Councils, or any Members thereof, or by the Lieutenant Governor individually, as the Case requires, subject nevertheless (except with respect to such as exist under Acts of the Parliament of Great Britain, or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland,) to be abolished or altered by the respective Legislatures of Ontario and Quebec.(33)

Application des dispositions relatives au lieutenant-gouverneur

62 Les dispositions de la présente loi relatives au lieutenant-gouverneur s'étendent et s'appliquent au lieutenant-gouverneur de chaque province ou à tout autre chef exécutif ou administrateur pour le temps d'alors administrant le gouvernement de la province, quel que soit le titre sous lequel il est désigné.

Conseils exécutifs d'Ontario et Québec

63 Le conseil exécutif d'Ontario et de Québec se composera des personnes que le lieutenant-gouverneur jugera, de temps à autre, à propos de nommer, et en premier lieu, des officiers suivants, savoir : le procureur-général, le secrétaire et registraire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la couronne, et le commissaire d'agriculture et des travaux publics, et — dans la province de Québec — l'orateur du conseil législatif, et le solliciteur général.(31)

Gouvernement exécutif de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau- Brunswick

64 La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi.(32)

Pouvoirs conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario ou Québec, en conseil ou seul

65 Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui — par une loi du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada, avant ou lors de l'union — étaient conférés aux gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs respectifs de ces provinces ou pouvaient être par eux exercés, de l'avis, ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs respectifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront — en tant qu'ils pourront être exercés après l'union, relativement au gouvernement d'Ontario et Québec respectivement — conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario et Québec, respectivement, et pourront être par lui exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement ou avec la coopération des conseils exécutifs respectifs ou d'aucun de leurs membres, ou par le lieutenant-gouverneur individuellement, selon le cas; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu de lois de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par les législatures respectives d'Ontario et Québec.(33)

Application of Provisions referring to Lieutenant Governor in Council

66 The Provisions of this Act referring to the Lieutenant Governor in Council shall be construed as referring to the Lieutenant Governor of the Province acting by and with the Advice of the Executive Council thereof.

Administration in Absence, etc., of Lieutenant Governor

67 The Governor General in Council may from Time to Time appoint an Administrator to execute the Office and Functions of Lieutenant Governor during his Absence, Illness, or other Inability.

Seats of Provincial Governments

68 Unless and until the Executive Government of any Province otherwise directs with respect to that Province, the Seats of Government of the Provinces shall be as follows, namely, — of Ontario, the City of Toronto; of Quebec, the City of Quebec; of Nova Scotia, the City of Halifax; and of New Brunswick, the City of Fredericton.

Legislative Power

1. Ontario

Legislature for Ontario

69 There shall be a Legislature for Ontario consisting of the Lieutenant Governor and of One House, styled the Legislative Assembly of Ontario.

Electoral districts

70 The Legislative Assembly of Ontario shall be composed of Eighty-two Members, to be elected to represent the Eighty-two Electoral Districts set forth in the First Schedule to this Act.[34]

2. Quebec

Legislature for Quebec

71 There shall be a Legislature for Quebec consisting of the Lieutenant Governor and of Two Houses, styled the Legislative Council of Quebec and the Legislative Assembly of Quebec.[35]

Constitution of Legislative Council

72 The Legislative Council of Quebec shall be composed of Twenty-four Members, to be appointed by the Lieutenant Governor, in the Queen's Name, by Instrument under the Great Seal of Quebec, one being appointed to represent each of the Twenty-four Electoral Divisions of

Application des dispositions relatives aux lieutenants-gouverneurs en conseil

66 Les dispositions de la présente loi relatives au lieutenant-gouverneur en conseil seront interprétées comme s'appliquant au lieutenant-gouverneur de la province agissant de l'avis de son conseil exécutif.

Administration en l'absence, etc., du lieutenant-gouverneur

67 Le gouverneur-général en conseil pourra, au besoin, nommer un administrateur qui remplira les fonctions de lieutenant-gouverneur durant l'absence, la maladie ou autre incapacité de ce dernier.

Sièges des gouvernements provinciaux

68 Jusqu'à ce que le gouvernement exécutif d'une province en ordonne autrement, relativement à telle province, les sièges du gouvernement des provinces seront comme suit, savoir : pour Ontario, la cité de Toronto; pour Québec, la cité de Québec; pour la Nouvelle-Écosse, la cité d'Halifax; et pour le Nouveau-Brunswick, la cité de Frédericton.

Pouvoir législatif

1. Ontario

Législature d'Ontario

69 Il y aura, pour Ontario, une législature composée du lieutenant-gouverneur et d'une seule chambre appelée l'assemblée législative d'Ontario.

Districts électoraux

70 L'assemblée législative d'Ontario sera composée de quatre-vingt-deux membres qui devront représenter les quatre-vingt-deux districts électoraux énumérés dans la première annexe de la présente loi.[34]

2. Québec

Législature du Québec

71 Est instituée la Législature du Québec, composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres, le Conseil législatif du Québec et l'Assemblée législative du Québec.[35]

Constitution du conseil législatif

72 Le conseil législatif de Québec se composera de vingt-quatre membres, qui seront nommés par le lieutenant-gouverneur au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de Québec, et devront, chacun, représenter l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada

Lower Canada in this Act referred to, and each holding Office for the Term of his Life, unless the Legislature of Quebec otherwise provides under the Provisions of this Act.

Qualification of Legislative Councillors

73 The Qualifications of the Legislative Councillors of Quebec shall be the same as those of the Senators for Quebec.

Resignation, Disqualification, etc.

74 The Place of a Legislative Councillor of Quebec shall become vacant in the Cases, *mutatis mutandis*, in which the Place of Senator becomes vacant.

Vacancies

75 When a Vacancy happens in the Legislative Council of Quebec by Resignation, Death, or otherwise, the Lieutenant Governor, in the Queen's Name, by Instrument under the Great Seal of Quebec, shall appoint a fit and qualified Person to fill the Vacancy.

Questions as to Vacancies, etc.

76 If any Question arises respecting the Qualification of a Legislative Councillor of Quebec, or a Vacancy in the Legislative Council of Quebec, the same shall be heard and determined by the Legislative Council.

Speaker of Legislative Council

77 The Lieutenant Governor may from Time to Time, by Instrument under the Great Seal of Quebec, appoint a Member of the Legislative Council of Quebec to be Speaker thereof, and may remove him and appoint another in his Stead.

Quorum of Legislative Council

78 Until the Legislature of Quebec otherwise provides, the Presence of at least Ten Members of the Legislative Council, including the Speaker, shall be necessary to constitute a Meeting for the Exercise of its Powers.

Voting in Legislative Council

79 Questions arising in the Legislative Council of Quebec shall be decided by a Majority of Voices, and the Speaker shall in all Cases have a Vote, and when the Voices are equal the Decision shall be deemed to be in the Negative.

Constitution of Legislative Assembly of Quebec

80 The Legislative Assembly of Quebec shall be composed of Sixty-five Members, to be elected to represent

mentionnés à la présente loi; ils seront nommés à vie, à moins que la législature de Québec n'en ordonne autrement sous l'autorité de la présente loi.

Qualités exigées des conseillers législatifs

73 Les qualifications des conseillers législatifs de Québec seront les mêmes que celles des sénateurs pour Québec.

Cas dans lesquels les sièges des conseillers législatifs deviennent vacants

74 La charge de conseiller législatif de Québec deviendra vacante dans les cas, *mutatis mutandis*, où celle de sénateur peut le devenir.

Vacances

75 Survenant une vacance dans le conseil législatif de Québec, par démission, décès ou autre cause, le lieutenant-gouverneur, au nom de la Reine, nommera, par instrument sous le grand sceau de Québec, une personne capable et ayant les qualifications voulues pour la remplir.

Questions quant aux vacances, etc.

76 S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un conseiller législatif de Québec ou d'une vacance dans le conseil législatif de Québec, elle sera entendue et décidée par le conseil législatif.

Orateur du conseil législatif

77 Le lieutenant-gouverneur pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau de Québec, nommer un membre du conseil législatif de Québec comme orateur de ce corps, et également le révoquer et en nommer un autre à sa place.

Quorum du conseil législatif

78 Jusqu'à ce que la législature de Québec en ordonne autrement, la présence d'au moins dix membres du conseil législatif, y compris l'orateur, sera nécessaire pour constituer une assemblée du conseil dans l'exercice de ses fonctions.

Votation dans le conseil législatif de Québec

79 Les questions soulevées dans le conseil législatif de Québec seront décidées à la majorité des voix, et, dans tous les cas, l'orateur aura voix délibérative; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative.

Constitution de l'assemblée législative de Québec

80 L'assemblée législative de Québec se composera de soixante-cinq membres, qui seront élus pour représenter

the Sixty-five Electoral Divisions or Districts of Lower Canada in this Act referred to, subject to Alteration thereof by the Legislature of Quebec: Provided that it shall not be lawful to present to the Lieutenant Governor of Quebec for Assent any Bill for altering the Limits of any of the Electoral Divisions or Districts mentioned in the Second Schedule to this Act, unless the Second and Third Readings of such Bill have been passed in the Legislative Assembly with the Concurrence of the Majority of the Members representing all those Electoral Divisions or Districts, and the Assent shall not be given to such Bill unless an Address has been presented by the Legislative Assembly to the Lieutenant Governor stating that it has been so passed.(36)

3. Ontario and Quebec

81 Repealed.(37)

Summoning of Legislative Assemblies

82 The Lieutenant Governor of Ontario and of Quebec shall from Time to Time, in the Queen's Name, by Instrument under the Great Seal of the Province, summon and call together the Legislative Assembly of the Province.

Restriction on election of Holders of offices

83 Until the Legislature of Ontario or of Quebec otherwise provides, a Person accepting or holding in Ontario or in Quebec any Office, Commission, or Employment, permanent or temporary, at the Nomination of the Lieutenant Governor, to which an annual Salary, or any Fee, Allowance, Emolument, or Profit of any Kind or Amount whatever from the Province is attached, shall not be eligible as a Member of the Legislative Assembly of the respective Province, nor shall he sit or vote as such; but nothing in this Section shall make ineligible any Person being a Member of the Executive Council of the respective Province, or holding any of the following Offices, that is to say, the Offices of Attorney General, Secretary and Registrar of the Province, Treasurer of the Province, Commissioner of Crown Lands, and Commissioner of Agriculture and Public Works, and in Quebec Solicitor General, or shall disqualify him to sit or vote in the House for which he is elected, provided he is elected while holding such Office.(38)

Continuance of existing Election Laws

84 Until the legislatures of Ontario and Quebec respectively otherwise provide, all Laws which at the Union are in force in those Provinces respectively, relative to the following Matters, or any of them, namely, — the

les soixante-cinq divisions ou districts électoraux du Bas-Canada, mentionnés à la présente loi, sauf toute modification que pourra y apporter la législature de Québec; mais il ne pourra être présenté au lieutenant-gouverneur de Québec, pour qu'il le sanctionne, aucun bill à l'effet de modifier les délimitations des divisions ou districts électoraux énumérés dans la deuxième annexe de la présente loi, à moins qu'il n'ait été passé à ses deuxième et troisième lectures dans l'assemblée législative avec le concours de la majorité des membres représentant toutes ces divisions ou districts électoraux; et la sanction ne sera donnée à aucun bill de cette nature à moins qu'une adresse n'ait été présentée au lieutenant-gouverneur par l'assemblée législative déclarant que tel bill a été ainsi passé.(36)

3. Ontario et Québec

81 Abrogé.(37)

Convocation des assemblées législatives

82 Le lieutenant-gouverneur d'Ontario et de Québec devra, de temps à autre, au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de la province, convoquer l'assemblée législative de la province.

Restriction quant à l'élection des personnes ayant des emplois

83 Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement, — quiconque acceptera ou occupera dans la province d'Ontario ou dans celle de Québec, une charge, commission ou emploi, d'une nature permanente ou temporaire, à la nomination du lieutenant-gouverneur, auquel sera attaché un salaire annuel ou quelque honoraire, allocation, émolument ou profit d'un genre ou montant quelconque payé par la province, ne sera pas éligible comme membre de l'assemblée législative de cette province, ni ne devra y siéger ou voter en cette qualité; mais rien de contenu au présent article ne rendra inéligible aucune personne qui sera membre du conseil exécutif de chaque province respective ou qui remplira quelqu'une des charges suivantes, savoir : celles de procureur-général, secrétaire et régistraire de la province, trésorier de la province, commissaire des terres de la couronne, et commissaire d'agriculture et des travaux publics, et, — dans la province de Québec, celle de solliciteur général, — ni ne la rendra inhabile à siéger ou à voter dans la chambre pour laquelle elle est élue, pourvu qu'elle soit élue pendant qu'elle occupera cette charge.(38)

Continuation des lois actuelles d'élection

84 Jusqu'à ce que les législatures respectives de Québec et Ontario en ordonnent autrement, — toutes les lois en force dans ces provinces respectives, à l'époque de l'union, concernant les questions suivantes ou aucune

Qualifications and Disqualifications of Persons to be elected or to sit or vote as Members of the Assembly of Canada, the Qualifications or Disqualifications of Voters, the Oaths to be taken by Voters, the Returning Officers, their Powers and Duties, the Proceedings at Elections, the Periods during which such Elections may be continued, and the Trial of controverted Elections and the Proceedings incident thereto, the vacating of the Seats of Members and the issuing and execution of new Writs in case of Seats vacated otherwise than by Dissolution, — shall respectively apply to Elections of Members to serve in the respective Legislative Assemblies of Ontario and Quebec.

Provided that, until the Legislature of Ontario otherwise provides, at any Election for a Member of the Legislative Assembly of Ontario for the District of Algoma, in addition to Persons qualified by the Law of the Province of Canada to vote, every Male British Subject, aged Twenty-one Years or upwards, being a Householder, shall have a Vote.[(39)]

d'elles, savoir : l'éligibilité ou l'inéligibilité des candidats ou des membres de l'assemblée du Canada, — les qualifications et l'absence des qualifications requises des votants, — les serments exigés des votants, — les officiers-rapporteurs, leurs pouvoirs et leurs devoirs, — le mode de procéder aux élections, — le temps que celles-ci peuvent durer, — la décision des élections contestées et les procédures y incidentes, — les vacations des sièges en parlement, et l'émission et l'exécution de nouveaux brefs dans les cas de vacations occasionnées par d'autres causes que la dissolution, — s'appliqueront respectivement aux élections des membres élus pour les assemblées législatives d'Ontario et Québec respectivement.

Mais, jusqu'à ce que la législature d'Ontario en ordonne autrement, à chaque élection d'un membre de l'assemblée législative d'Ontario pour le district d'Algoma, outre les personnes ayant droit de vote en vertu de la loi de la province du Canada, tout sujet anglais du sexe masculin âgé de vingt-et-un ans ou plus, et tenant feu et lieu, aura droit de vote.[(39)]

Duration of Legislative Assemblies

85 Every Legislative Assembly of Ontario and every Legislative Assembly of Quebec shall continue for Four Years from the Day of the Return of the Writs for choosing the same (subject nevertheless to either the Legislative Assembly of Ontario or the Legislative Assembly of Quebec being sooner dissolved by the Lieutenant Governor of the Province), and no longer.[(40)]

Durée des assemblées législatives

85 La durée de l'assemblée législative d'Ontario et de l'assemblée législative de Québec ne sera que de quatre ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le lieutenant-gouverneur de la province.[(40)]

Yearly Session of Legislature

86 There shall be a Session of the Legislature of Ontario and of that of Quebec once at least in every Year, so that Twelve Months shall not intervene between the last Sitting of the Legislature in each Province in one Session and its first Sitting in the next Session.[(41)]

Session annuelle de la législature

86 Il y aura une session de la législature d'Ontario et de celle de Québec, une fois au moins chaque année, de manière qu'il ne s'écoule pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session de la législature dans chaque province, et sa première séance dans la session suivante.[(41)]

Speaker, Quorum, etc.

87 The following Provisions of this Act respecting the House of Commons of Canada shall extend and apply to the Legislative Assemblies of Ontario and Quebec, that is to say, — the Provisions relating to the Election of a Speaker originally and on Vacancies, the Duties of the Speaker, the Absence of the Speaker, the Quorum, and the Mode of voting, as if those Provisions were here re-enacted and made applicable in Terms to each such Legislative Assembly.

Orateur, quorum, etc.

87 Les dispositions suivantes de la présente loi, concernant la Chambre des Communes du Canada, s'étendront et s'appliqueront aux assemblées législatives d'Ontario et de Québec, savoir : les dispositions relatives à l'élection d'un orateur en première instance et lorsqu'il surviendra des vacances, — aux devoirs de l'orateur, — à l'absence de ce dernier, — au quorum et au mode de votation, — tout comme si ces dispositions étaient ici décrétées et expressément rendues applicables à chaque assemblée législative.

4. Nova Scotia and New Brunswick

Constitutions of Legislatures of Nova Scotia and New Brunswick

88 The Constitution of the Legislature of each of the Provinces of Nova Scotia and New Brunswick shall, subject to the Provisions of this Act, continue as it exists at the Union until altered under the Authority of this Act.(42)

5. Ontario, Quebec, and Nova Scotia

89 Repealed.(43)

6. The Four Provinces

Application to Legislatures of Provisions respecting Money Votes, etc.

90 The following Provisions of this Act respecting the Parliament of Canada, namely, — the Provisions relating to Appropriation and Tax Bills, the Recommendation of Money Votes, the Assent to Bills, the Disallowance of Acts, and the Signification of Pleasure on Bills reserved, — shall extend and apply to the Legislatures of the several Provinces as if those Provisions were here re-enacted and made applicable in Terms to the respective Provinces and the Legislatures thereof, with the Substitution of the Lieutenant Governor of the Province for the Governor General, of the Governor General for the Queen and for a Secretary of State, of One Year for Two Years, and of the Province for Canada.

Fundamental Characteristics of Quebec

Quebec

90Q.1 *Quebecers form a nation.*

Quebec

90Q.2 *French shall be the only official language of Quebec. It is also the common language of the Quebec nation.*(113)

7. Saskatchewan

Saskatchewan

90S.1 (1) *Saskatchewan has autonomy with respect to all of the matters falling under its exclusive legislative jurisdiction pursuant to this Act.*

4. Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick

Constitution des législatures de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau- Brunswick

88 La constitution de la législature de chacune des provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence à l'époque de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi.(42)

5. Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse

89 Abrogé.(43)

6. Les quatre provinces

Application aux législatures des dispositions relatives aux crédits, etc.

90 Les dispositions suivantes de la présente loi, concernant le parlement du Canada, savoir : — les dispositions relatives aux bills d'appropriation et d'impôts, à la recommandation de votes de deniers, à la sanction des bills, au désaveu des lois, et à la signification du bon plaisir quant aux bills réservés, — s'étendront et s'appliqueront aux législatures des différentes provinces, tout comme si elles étaient ici décrétées et rendues expressément applicables aux provinces respectives et à leurs législatures, en substituant toutefois le lieutenant-gouverneur de la province au gouverneur-général, le gouverneur-général à la Reine et au secrétaire d'État, un an à deux ans, et la province au Canada.

Caractéristiques fondamentales du Québec

Québec

90Q.1 *Les Québécoises et les Québécois forment une nation.*

Québec

90Q.2 *Le français est la seule langue officielle du Québec. Il est aussi la langue commune de la nation québécoise.*(113)

7. Saskatchewan

Saskatchewan

90S.1 (1) *La Saskatchewan jouit d'une autonomie en toute matière relevant de son champ de compétence législative exclusive en vertu de la présente loi.*

(2) *Saskatchewan is and always has been dependent on agriculture, and on the development of its non-renewable natural resources, forestry resources and electrical energy generation and production.*

(3) *Saskatchewan's ability to control the development of its non-renewable natural resources, its forestry resources and its electrical energy generation and production is critical to the future well-being and prosperity of Saskatchewan and its people.*(114)

VI. Distribution of Legislative Powers

Powers of the Parliament

Legislative Authority of Parliament of Canada

91 It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,

1. Repealed.(44)

1A. The Public Debt and Property.(45)

2. The Regulation of Trade and Commerce.

2A. Unemployment insurance.(46)

3. The raising of Money by any Mode or System of Taxation.

4. The borrowing of Money on the Public Credit.

5. Postal Service.

6. The Census and Statistics.

7. Militia, Military and Naval Service, and Defence.

8. The fixing of and providing for the Salaries and Allowances of Civil and other Officers of the Government of Canada.

9. Beacons, Buoys, Lighthouses, and Sable Island.

10. Navigation and Shipping.

11. Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals.

(2) *La Saskatchewan est dépendante, comme depuis toujours, de l'agriculture ainsi que du développement de ses ressources naturelles non renouvelables, de ses ressources forestières et de la production d'énergie électrique.*

(3) *La capacité de la Saskatchewan de contrôler le développement de ses ressources naturelles non renouvelables, de ses ressources forestières et de la production d'énergie électrique est cruciale pour le bien-être et la prospérité futurs de la Saskatchewan et de sa population.*(114)

VI. Distribution des pouvoirs législatifs

Pouvoirs du parlement

Autorité législative du parlement du Canada

91 Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

1. Abrogé.(44)

1A. La dette et la propriété publiques.(45)

2. La réglementation du trafic et du commerce.

2A. L'assurance-chômage.(46)

3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.

4. L'emprunt de deniers sur le crédit public.

5. Le service postal.

6. Le recensement et les statistiques.

7. La milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays.

8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.

9. Les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable.

12. Sea Coast and Inland Fisheries.

13. Ferries between a Province and any British or Foreign Country or between Two Provinces.

14. Currency and Coinage.

15. Banking, Incorporation of Banks, and the Issue of Paper Money.

16. Savings Banks.

17. Weights and Measures.

18. Bills of Exchange and Promissory Notes.

19. Interest.

20. Legal Tender.

21. Bankruptcy and Insolvency.

22. Patents of Invention and Discovery.

23. Copyrights.

24. Indians, and Lands reserved for the Indians.

25. Naturalization and Aliens.

26. Marriage and Divorce.

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

28. The Establishment, Maintenance, and Management of Penitentiaries.

29. Such Classes of Subjects as are expressly excepted in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.[(47)]

10. La navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*).

11. La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine.

12. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.

13. Les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.

14. Le cours monétaire et le monnayage.

15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.

16. Les caisses d'épargne.

17. Les poids et mesures.

18. Les lettres de change et les billets promissoires.

19. L'intérêt de l'argent.

20. Les offres légales.

21. La banqueroute et la faillite.

22. Les brevets d'invention et de découverte.

23. Les droits d'auteur.

24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.

25. La naturalisation et les aubains.

26. Le mariage et le divorce.

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

28. L'établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers.

29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces.[(47)]

Exclusive Powers of Provincial Legislatures

Subjects of exclusive Provincial Legislation

92 In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,

1. Repealed.[(48)]

2. Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes.

3. The borrowing of Money on the sole Credit of the Province.

4. The Establishment and Tenure of Provincial Offices and the Appointment and Payment of Provincial Officers.

5. The Management and Sale of the Public Lands belonging to the Province and of the Timber and Wood thereon.

6. The Establishment, Maintenance, and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province.

7. The Establishment, Maintenance, and Management of Hospitals, Asylums, Charities, and Eleemosynary Institutions in and for the Province, other than Marine Hospitals.

8. Municipal Institutions in the Province.

9. Shop, Saloon, Tavern, Auctioneer, and other Licences in order to the raising of a Revenue for Provincial, Local, or Municipal Purposes.

10. Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:

- **(a)** Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province:
- **(b)** Lines of Steam Ships between the Province and any British or Foreign Country:
- **(c)** Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.

11. The Incorporation of Companies with Provincial Objects.

Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales

Sujets soumis au contrôle exclusif de la législation provinciale

92 Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

1. Abrogé.[(48)]

2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux;

3. Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province;

4. La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux;

5. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent;

6. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province;

7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine;

8. Les institutions municipales dans la province;

9. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux, ou municipaux;

10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes :

- **a)** Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;
- **b)** Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger;
- **c)** Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du

12. The Solemnization of Marriage in the Province.

13. Property and Civil Rights in the Province.

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

15. The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section.

16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces;

11. L'incorporation des compagnies pour des objets provinciaux;

12. La célébration du mariage dans la province;

13. La propriété et les droits civils dans la province;

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;

15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article;

16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

Non-Renewable Natural Resources, Forestry Resources and Electrical Energy

Laws respecting non-renewable natural resources, forestry resources and electrical energy

92A (1) In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to

(a) exploration for non-renewable natural resources in the province;

(b) development, conservation and management of non-renewable natural resources and forestry resources in the province, including laws in relation to the rate of primary production therefrom; and

(c) development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy.

Export from provinces of resources

(2) In each province, the legislature may make laws in relation to the export from the province to another part of Canada of the primary production from non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the production from facilities in the province for the generation of electrical energy, but such laws may not authorize or provide for discrimination in prices or in supplies exported to another part of Canada.

Ressources naturelles non renouvelables, ressources forestières et énergie électrique

Compétence provinciale

92A (1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :

a) prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province;

b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire;

c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.

Exportation hors des provinces

(2) La législature de chaque province a compétence pour légiférer en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production d'énergie électrique de la province, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada.

Authority of Parliament

(3) Nothing in subsection (2) derogates from the authority of Parliament to enact laws in relation to the matters referred to in that subsection and, where such a law of Parliament and a law of a province conflict, the law of Parliament prevails to the extent of the conflict.

Taxation of resources

(4) In each province, the legislature may make laws in relation to the raising of money by any mode or system of taxation in respect of

(a) non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the primary production therefrom, and

(b) sites and facilities in the province for the generation of electrical energy and the production therefrom,

whether or not such production is exported in whole or in part from the province, but such laws may not authorize or provide for taxation that differentiates between production exported to another part of Canada and production not exported from the province.

Primary production

(5) The expression ***primary production*** has the meaning assigned by the Sixth Schedule.

Existing powers or rights

(6) Nothing in subsections (1) to (5) derogates from any powers or rights that a legislature or government of a province had immediately before the coming into force of this section.[(49)]

Education

Legislation respecting Education

93 In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions:

1. Nothing in any such Law shall prejudicially affect any Right or Privilege with respect to Denominational Schools which any Class of Persons have by Law in the Province at the Union;

2. All the Powers, Privileges, and Duties at the Union by Law conferred and imposed in Upper Canada on the Separate Schools and School Trustees of the Queen's Roman Catholic Subjects

Pouvoir du Parlement

(3) Le paragraphe (2) ne porte pas atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer dans les domaines visés à ce paragraphe, les dispositions d'une loi du Parlement adoptée dans ces domaines l'emportant sur les dispositions incompatibles d'une loi provinciale.

Taxation des ressources

(4) La législature de chaque province a compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation :

a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée;

b) des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique, ainsi que de cette production même.

Cette compétence peut s'exercer indépendamment du fait que la production en cause soit ou non, en totalité ou en partie, exportée hors de la province, mais les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée hors de la province.

Production primaire

(5) L'expression ***production primaire*** a le sens qui lui est donné dans la sixième annexe.

Pouvoirs ou droits existants

(6) Les paragraphes (1) à (5) ne portent pas atteinte aux pouvoirs ou droits détenus par la législature ou le gouvernement d'une province lors de l'entrée en vigueur du présent article.[(49)]

Éducation

Législation au sujet de l'éducation

93 Dans chaque province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes :

1. Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominational*);

2. Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndics

shall be and the same are hereby extended to the Dissentient Schools of the Queen's Protestant and Roman Catholic Subjects in Quebec;

3. Where in any Province a System of Separate or Dissentient Schools exists by Law at the Union or is thereafter established by the Legislature of the Province, an Appeal shall lie to the Governor General in Council from any Act or Decision of any Provincial Authority affecting any Right or Privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's Subjects in relation to Education;

4. In case any such Provincial Law as from Time to Time seems to the Governor General in Council requisite for the due Execution of the Provisions of this Section is not made, or in case any Decision of the Governor General in Council on any Appeal under this Section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that Behalf, then and in every such Case, and as far only as the Circumstances of each Case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due Execution of the Provisions of this Section and of any Decision of the Governor General in Council under this Section.(50)

Quebec

93A Paragraphs (1) to (4) of section 93 do not apply to Quebec.(51)

Uniformity of Laws in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick

Legislation for Uniformity of Laws in Three Provinces

94 Notwithstanding anything in this Act, the Parliament of Canada may make Provision for the Uniformity of all or any of the Laws relative to Property and Civil Rights in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick, and of the Procedure of all or any of the Courts in those Three Provinces, and from and after the passing of any Act in that Behalf the Power of the Parliament of Canada to make Laws in relation to any Matter comprised in any such Act shall, notwithstanding anything in this Act, be unrestricted; but any Act of the Parliament of Canada

d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par la présente étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec;

3. Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi, lors de l'union, ou sera subséquemment établi par la législature de la province — il pourra être interjeté appel au gouverneur-général en conseil de toute loi ou décision d'aucune autorité provinciale affectant aucun des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation;

4. Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur-général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, — ou dans le cas où quelque décision du gouverneur-général en conseil, sur appel interjeté en vertu du présent article, ne serait pas mise à exécution par l'autorité provinciale compétente — alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur-général en conseil sous l'autorité de ce même article.(50)

Québec

93A Les paragraphes (1) à (4) de l'article 93 ne s'appliquent pas au Québec.(51)

Uniformité des lois dans Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick

Uniformité des lois dans trois provinces

94 Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, — le parlement du Canada pourra adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformité de toutes les lois ou de parties des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et de la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces; et depuis et après la passation de toute loi à cet effet, le pouvoir du parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans telles lois, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans la présente loi; mais toute loi du parlement du Canada pourvoyant à

making Provision for such Uniformity shall not have effect in any Province unless and until it is adopted and enacted as Law by the Legislature thereof.

cette uniformité n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adoptée et décrétée par la législature de cette province.

Old Age Pensions

Legislation respecting old age pensions and supplementary benefits

94A The Parliament of Canada may make laws in relation to old age pensions and supplementary benefits, including survivors' and disability benefits irrespective of age, but no such law shall affect the operation of any law present or future of a provincial legislature in relation to any such matter.[52]

Pensions de vieillesse

Législation concernant les pensions de vieillesse et les prestations additionnelles

94A Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.[52]

Agriculture and Immigration

Concurrent Powers of Legislation respecting Agriculture, etc.

95 In each Province the Legislature may make Laws in relation to Agriculture in the Province, and to Immigration into the Province; and it is hereby declared that the Parliament of Canada may from Time to Time make Laws in relation to Agriculture in all or any of the Provinces, and to Immigration into all or any of the Provinces; and any Law of the Legislature of a Province relative to Agriculture or to Immigration shall have effect in and for the Province as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada.

Agriculture et Immigration

Pouvoir concurrent de décréter des lois au sujet de l'agriculture, etc.

95 Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par la présente déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada.

VII. Judicature

Appointment of Judges

96 The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

Selection of Judges in Ontario, etc.

97 Until the Laws relative to Property and Civil Rights in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Procedure of the Courts in those Provinces, are made uniform, the Judges of the Courts of those Provinces appointed by the Governor General shall be selected from the respective Bars of those Provinces.

Selection of Judges in Quebec

98 The Judges of the Courts of Quebec shall be selected from the Bar of that Province.

VII. Judicature

Nomination des juges

96 Le gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Choix des juges dans Ontario, etc.

97 Jusqu'à ce que les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et à la procédure dans les cours de ces provinces, soient rendues uniformes, les juges des cours de ces provinces qui seront nommés par le gouverneur-général devront être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces.

Choix des juges dans Québec

98 Les juges des cours de Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province.

Tenure of office of Judges

99 (1) Subject to subsection (2) of this section, the judges of the superior courts shall hold office during good behaviour, but shall be removable by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.

Termination at age 75

(2) A judge of a superior court, whether appointed before or after the coming into force of this section, shall cease to hold office upon attaining the age of seventy-five years, or upon the coming into force of this section if at that time he has already attained that age.(53)

Salaries, etc., of Judges

100 The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts (except the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick), and of the Admiralty Courts in Cases where the Judges thereof are for the Time being paid by Salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada. (54)

General Court of Appeal, etc.

101 The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.(55)

VIII. Revenues; Debts; Assets; Taxation

Creation of Consolidated Revenue Fund

102 All Duties and Revenues over which the respective Legislatures of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick before and at the Union had and have Power of Appropriation, except such Portions thereof as are by this Act reserved to the respective Legislatures of the Provinces, or are raised by them in accordance with the special Powers conferred on them by this Act, shall form One Consolidated Revenue Fund, to be appropriated for the Public Service of Canada in the Manner and subject to the Charges in this Act provided.

Expenses of Collection, etc.

103 The Consolidated Revenue Fund of Canada shall be permanently charged with the Costs, Charges, and Expenses incident to the Collection, Management, and Receipt thereof, and the same shall form the First Charge

Durée des fonctions des juges

99 (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

Cessation des fonctions à l'âge de 75 ans

(2) Un juge d'une cour supérieure, nommé avant ou après l'entrée en vigueur du présent article, cessera d'occuper sa charge lorsqu'il aura atteint l'âge de soixante-quinze ans, ou à l'entrée en vigueur du présent article si, à cette époque, il a déjà atteint ledit âge.(53)

Salaires, etc. des juges

100 Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le parlement du Canada.(54)

Cour générale d'appel, etc.

101 Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada. (55)

VIII. Revenus; dettes; actifs; taxe

Création d'un fonds consolidé de revenu

102 Tous les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, avant et à l'époque de l'union, avaient le pouvoir d'approprier, — sauf ceux réservés par la présente loi aux législatures respectives des provinces, ou qui seront perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par la présente loi, — formeront un fonds consolidé de revenu pour être approprié au service public du Canada de la manière et soumis aux charges prévues par la présente loi.

Frais de perception, etc.

103 Le fonds consolidé de revenu du Canada sera permanemment grevé des frais, charges et dépenses encourus pour le percevoir, administrer et recouvrer, lesquels constitueront la première charge sur ce fonds et pourront

thereon, subject to be reviewed and audited in such Manner as shall be ordered by the Governor General in Council until the Parliament otherwise provides.

être soumis à telles révision et audition qui seront ordonnées par le gouverneur-général en conseil jusqu'à ce que le parlement y pourvoie autrement.

Interest of Provincial Public Debts

104 The annual Interest of the Public Debts of the several Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick at the Union shall form the Second Charge on the Consolidated Revenue Fund of Canada.

Intérêt des dettes publiques provinciales

104 L'intérêt annuel des dettes publiques des différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, constituera la seconde charge sur le fonds consolidé de revenu du Canada.

Salary of Governor General

105 Unless altered by the Parliament of Canada, the Salary of the Governor General shall be Ten thousand Pounds Sterling Money of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, payable out of the Consolidated Revenue Fund of Canada, and the same shall form the Third Charge thereon.[56]

Traitement du gouverneur-général

105 Jusqu'à modification par le parlement du Canada, le salaire du gouverneur-général sera de dix mille louis, cours sterling du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande; cette somme sera acquittée sur le fonds consolidé de revenu du Canada et constituera la troisième charge sur ce fonds.[56]

Appropriation from Time to Time

106 Subject to the several Payments by this Act charged on the Consolidated Revenue Fund of Canada, the same shall be appropriated by the Parliament of Canada for the Public Service.

Emploi du fonds consolidé

106 Sujet aux différents paiements dont est grevé par la présente loi le fonds consolidé de revenu du Canada, ce fonds sera approprié par le parlement du Canada au service public.

Transfer of Stocks, etc.

107 All Stocks, Cash, Banker's Balances, and Securities for Money belonging to each Province at the Time of the Union, except as in this Act mentioned, shall be the Property of Canada, and shall be taken in Reduction of the Amount of the respective Debts of the Provinces at the Union.

Transfert des valeurs, etc.

107 Tous les fonds, argent en caisse, balances entre les mains des banquiers et valeurs appartenant à chaque province à l'époque de l'union, sauf les exceptions énoncées à la présente loi, deviendront la propriété du Canada et seront déduits du montant des dettes respectives des provinces lors de l'union.

Transfer of Property in Schedule

108 The Public Works and Property of each Province, enumerated in the Third Schedule to this Act, shall be the Property of Canada.

Transfert des propriétés énumérées dans l'annexe

108 Les travaux et propriétés publics de chaque province, énumérés dans la troisième annexe de la présente loi, appartiendront au Canada.

Property in Lands, Mines, etc.

109 All Lands, Mines, Minerals, and Royalties belonging to the several Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick at the Union, and all Sums then due or payable for such Lands, Mines, Minerals, or Royalties, shall belong to the several Provinces of Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick in which the same are situate or arise, subject to any Trusts existing in respect thereof, and to any Interest other than that of the Province in the same.[57]

Propriété des terres, mines, etc.

109 Toutes les terres, mines, minéraux et réserves royales appartenant aux différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick lors de l'union, et toutes les sommes d'argent alors dues ou payables pour ces terres, mines, minéraux et réserves royales, appartiendront aux différentes provinces d'Ontario, Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, dans lesquelles ils sont sis et situés, ou exigibles, restant toujours soumis aux charges dont ils sont grevés, ainsi qu'à tous intérêts autres que ceux que peut y avoir la province.[57]

Assets connected with Provincial Debts

110 All Assets connected with such Portions of the Public Debt of each Province as are assumed by that Province shall belong to that Province.

Canada to be liable for Provincial Debts

111 Canada shall be liable for the Debts and Liabilities of each Province existing at the Union.

Debts of Ontario and Quebec

112 Ontario and Quebec conjointly shall be liable to Canada for the Amount (if any) by which the Debt of the Province of Canada exceeds at the Union Sixty-two million five hundred thousand Dollars, and shall be charged with Interest at the Rate of Five per Centum per Annum thereon.

Assets of Ontario and Quebec

113 The Assets enumerated in the Fourth Schedule to this Act belonging at the Union to the Province of Canada shall be the Property of Ontario and Quebec conjointly.

Debt of Nova Scotia

114 Nova Scotia shall be liable to Canada for the Amount (if any) by which its Public Debt exceeds at the Union Eight million Dollars, and shall be charged with Interest at the Rate of Five per Centum per Annum thereon.(58)

Debt of New Brunswick

115 New Brunswick shall be liable to Canada for the Amount (if any) by which its Public Debt exceeds at the Union Seven million Dollars, and shall be charged with Interest at the Rate of Five per Centum per Annum thereon.

Payment of interest to Nova Scotia and New Brunswick

116 In case the Public Debts of Nova Scotia and New Brunswick do not at the Union amount to Eight million and Seven million Dollars respectively, they shall respectively receive by half-yearly Payments in advance from the Government of Canada Interest at Five per Centum per Annum on the Difference between the actual Amounts of their respective Debts and such stipulated Amounts.

Provincial Public Property

117 The several Provinces shall retain all their respective Public Property not otherwise disposed of in this Act, subject to the Right of Canada to assume any Lands or

Actif et dettes provinciales

110 La totalité de l'actif inhérent aux portions de la dette publique assumées par chaque province, appartiendra à cette province.

Responsabilité des dettes provinciales

111 Le Canada sera responsable des dettes et obligations de chaque province existantes lors de l'union.

Responsabilité des dettes d'Ontario et Québec

112 Les provinces d'Ontario et Québec seront conjointement responsables envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de la dette de la province du Canada, si, lors de l'union, elle dépasse soixante-deux millions cinq cent mille piastres, et tenues au paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année.

Actif d'Ontario et Québec

113 L'actif énuméré dans la quatrième annexe de la présente loi, appartenant, lors de l'union, à la province du Canada, sera la propriété d'Ontario et Québec conjointement.

Dette de la Nouvelle-Écosse

114 La Nouvelle-Écosse sera responsable envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de sa dette publique si, lors de l'union, elle dépasse huit millions de piastres, et tenue au paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année.(58)

Dette du Nouveau-Brunswick

115 Le Nouveau-Brunswick sera responsable envers le Canada de l'excédent (s'il en est) de sa dette publique, si lors de l'union, elle dépasse sept millions de piastres, et tenu au paiement de l'intérêt de cet excédent au taux de cinq pour cent par année.

Paiement d'intérêt à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick

116 Dans le cas où, lors de l'union, les dettes publiques de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick seraient respectivement moindres que huit millions et sept millions de piastres, ces provinces auront droit de recevoir, chacune, du gouvernement du Canada, en paiements semi-annuels et d'avance, l'intérêt au taux de cinq pour cent par année sur la différence qui existera entre le chiffre réel de leurs dettes respectives et le montant ainsi arrêté.

Propriétés publiques provinciales

117 Les diverses provinces conserveront respectivement toutes leurs propriétés publiques dont il n'est pas autrement disposé dans la présente loi, — sujettes au droit du

Public Property required for Fortifications or for the Defence of the Country.

Canada de prendre les terres ou les propriétés publiques dont il aura besoin pour les fortifications ou la défense du pays.

118 Repealed.(59)

118 Abrogé.(59)

Further Grant to New Brunswick

119 New Brunswick shall receive by half-yearly Payments in advance from Canada for the Period of Ten Years from the Union an additional Allowance of Sixty-three thousand Dollars per Annum; but as long as the Public Debt of that Province remains under Seven million Dollars, a Deduction equal to the Interest at Five per Centum per Annum on such Deficiency shall be made from that Allowance of Sixty-three thousand Dollars.(60)

Subvention additionnelle au Nouveau-Brunswick

119 Le Nouveau-Brunswick recevra du Canada, en paiements semi-annuels et d'avance, durant une période de dix ans à compter de l'union, une subvention supplémentaire de soixante-trois mille piastres par année; mais tant que la dette publique de cette province restera au dessous de sept millions de piastres, il sera déduit sur cette somme de soixante-trois mille piastres, un montant égal à l'intérêt à cinq pour cent par année sur telle différence.(60)

Form of Payments

120 All Payments to be made under this Act, or in discharge of Liabilities created under any Act of the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick respectively, and assumed by Canada, shall, until the Parliament of Canada otherwise directs, be made in such Form and Manner as may from Time to Time be ordered by the Governor General in Council.

Forme des paiements

120 Tous les paiements prescrits par la présente loi, ou destinés à éteindre les obligations contractées en vertu d'une loi des provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick respectivement et assumés par le Canada, seront faits, jusqu'à ce que le parlement du Canada l'ordonne autrement, en la forme et manière que le gouverneur-général en conseil pourra prescrire de temps à autre.

Canadian Manufactures, etc.

121 All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces.

Manufactures canadiennes, etc.

121 Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces.

Continuance of Customs and Excise Laws

122 The Customs and Excise Laws of each Province shall, subject to the Provisions of this Act, continue in force until altered by the Parliament of Canada.(61)

Continuation des lois de douane et d'accise

122 Les lois de douane et d'accise de chaque province demeureront en force, sujettes aux dispositions de la présente loi, jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par le parlement du Canada.(61)

Exportation and Importation as between Two Provinces

123 Where Customs Duties are, at the Union, leviable on any Goods, Wares, or Merchandises in any Two Provinces, those Goods, Wares, and Merchandises may, from and after the Union, be imported from one of those Provinces into the other of them on Proof of Payment of the Customs Duty leviable thereon in the Province of Exportation, and on Payment of such further Amount (if any) of Customs Duty as is leviable thereon in the Province of Importation.(62)

Exportation et importation entre deux provinces

123 Dans le cas où des droits de douane seraient, à l'époque de l'union, imposables sur des articles, denrées ou marchandises, dans deux provinces, ces articles, denrées ou marchandises pourront, après l'union, être importés de l'une de ces deux provinces dans l'autre, sur preuve du paiement des droits de douane dont ils sont frappés dans la province d'où ils sont exportés, et sur paiement de tout surplus de droits de douane (s'il en est) dont ils peuvent être frappés dans la province où ils sont importés.(62)

Lumber Dues in New Brunswick

124 Nothing in this Act shall affect the Right of New Brunswick to levy the Lumber Dues provided in Chapter

Impôts sur les bois au Nouveau-Brunswick

124 Rien dans la présente loi ne préjudiciera au privilège garanti au Nouveau-Brunswick de prélever sur les

Fifteen of Title Three of the Revised Statutes of New Brunswick, or in any Act amending that Act before or after the Union, and not increasing the Amount of such Dues; but the Lumber of any of the Provinces other than New Brunswick shall not be subject to such Dues.(63)

bois de construction les droits établis par le chapitre quinze du titre trois des statuts revisés du Nouveau-Brunswick, ou par toute loi l'amendant avant ou après l'union, mais n'augmentant pas le chiffre de ces droits; et les bois de construction des provinces autres que le Nouveau-Brunswick ne seront pas passibles de ces droits.(63)

Exemption of Public Lands, etc.

125 No Lands or Property belonging to Canada or any Province shall be liable to Taxation.

Terres publiques, etc., exemptées des taxes

125 Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation.

Provincial Consolidated Revenue Fund

126 Such Portions of the Duties and Revenues over which the respective Legislatures of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick had before the Union Power of Appropriation as are by this Act reserved to the respective Governments or Legislatures of the Provinces, and all Duties and Revenues raised by them in accordance with the special Powers conferred upon them by this Act, shall in each Province form One Consolidated Revenue Fund to be appropriated for the Public Service of the Province.

Fonds consolidé du revenu provincial

126 Les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick avaient, avant l'union, le pouvoir d'approprier, et qui sont, par la présente loi, réservés aux gouvernements ou législatures des provinces respectives, et tous les droits et revenus perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par la présente loi, formeront dans chaque province un fonds consolidé de revenu qui sera approprié au service public de la province.

IX. Miscellaneous Provisions

General

127 Repealed.(64)

Oath of Allegiance, etc.

128 Every Member of the Senate or House of Commons of Canada shall before taking his Seat therein take and subscribe before the Governor General or some Person authorized by him, and every Member of a Legislative Council or Legislative Assembly of any Province shall before taking his Seat therein take and subscribe before the Lieutenant Governor of the Province or some Person authorized by him, the Oath of Allegiance contained in the Fifth Schedule to this Act; and every Member of the Senate of Canada and every Member of the Legislative Council of Quebec shall also, before taking his Seat therein, take and subscribe before the Governor General, or some Person authorized by him, the Declaration of Qualification contained in the same Schedule.

Quebec

128Q.1 *Section 128 does not apply to Quebec.*(115)

IX. Dispositions diverses

Dispositions générales

127 Abrogé.(64)

Serment d'allégeance, etc.

128 Les membres du Sénat ou de la Chambre des Communes du Canada devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur-général ou quelque personne à ce par lui autorisée, — et pareillement, les membres du conseil législatif ou de l'assemblée législative d'une province devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le lieutenant-gouverneur de la province ou quelque personne à ce par lui autorisée, — le serment d'allégeance énoncé dans la cinquième annexe de la présente loi; et les membres du Sénat du Canada et du conseil législatif de Québec devront aussi, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur-général ou quelque personne à ce par lui autorisée, la déclaration des qualifications énoncée dans la même annexe.

Québec

128Q.1 *L'article 128 ne s'applique pas au Québec.*(115)

Continuance of existing Laws, Courts, Officers, etc.

129 Except as otherwise provided by this Act, all Laws in force in Canada, Nova Scotia, or New Brunswick at the Union, and all Courts of Civil and Criminal Jurisdiction, and all legal Commissions, Powers, and Authorities, and all Officers, Judicial, Administrative, and Ministerial, existing therein at the Union, shall continue in Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick respectively, as if the Union had not been made; subject nevertheless (except with respect to such as are enacted by or exist under Acts of the Parliament of Great Britain or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland,) to be repealed, abolished, or altered by the Parliament of Canada, or by the Legislature of the respective Province, according to the Authority of the Parliament or of that Legislature under this Act.(65)

Les lois, tribunaux et fonctionnaires actuels continueront d'exister, etc.

129 Sauf toute disposition contraire prescrite par la présente loi, — toutes les lois en force en Canada, dans la Nouvelle-Écosse ou le Nouveau-Brunswick, lors de l'union, — tous les tribunaux de juridiction civile et criminelle, — toutes les commissions, pouvoirs et autorités ayant force légale, — et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels, en existence dans ces provinces à l'époque de l'union, continueront d'exister dans les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, comme si l'union n'avait pas eu lieu; mais ils pourront, néanmoins (sauf les cas prévus par des lois du parlement de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués, abolis ou modifiés par le parlement du Canada, ou par la législature de la province respective, conformément à l'autorité du parlement ou de cette législature en vertu de la présente loi.(65)

Transfer of Officers to Canada

130 Until the Parliament of Canada otherwise provides, all Officers of the several Provinces having Duties to discharge in relation to Matters other than those coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces shall be Officers of Canada, and shall continue to discharge the Duties of their respective Offices under the same Liabilities, Responsibilities, and Penalties as if the Union had not been made.(66)

Fonctionnaires transférés au service du Canada

130 Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, — tous les officiers des diverses provinces ayant à remplir des devoirs relatifs à des matières autres que celles tombant dans les catégories de sujets assignés exclusivement par la présente loi aux législatures des provinces, seront officiers du Canada et continueront à remplir les devoirs de leurs charges respectives sous les mêmes obligations et pénalités que si l'union n'avait pas eu lieu.(66)

Appointment of new Officers

131 Until the Parliament of Canada otherwise provides, the Governor General in Council may from Time to Time appoint such Officers as the Governor General in Council deems necessary or proper for the effectual Execution of this Act.

Nomination des nouveaux officiers

131 Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, — le gouverneur-général en conseil pourra de temps à autre nommer les officiers qu'il croira nécessaires ou utiles à l'exécution efficace de la présente loi.

Treaty Obligations

132 The Parliament and Government of Canada shall have all Powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries.

Obligations naissant des traités

132 Le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.

Use of English and French Languages

133 Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses;

Usage facultatif et obligatoire des langues française et anglaise

133 Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres,

and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.(67)

l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.(67)

Ontario and Quebec

Appointment of Executive Officers for Ontario and Quebec

134 Until the Legislature of Ontario or of Quebec otherwise provides, the Lieutenant Governors of Ontario and Quebec may each appoint under the Great Seal of the Province the following Officers, to hold Office during Pleasure, that is to say, — the Attorney General, the Secretary and Registrar of the Province, the Treasurer of the Province, the Commissioner of Crown Lands, and the Commissioner of Agriculture and Public Works, and in the Case of Quebec the Solicitor General, and may, by Order of the Lieutenant Governor in Council, from Time to Time prescribe the Duties of those Officers, and of the several Departments over which they shall preside or to which they shall belong, and of the Officers and Clerks thereof, and may also appoint other and additional Officers to hold Office during Pleasure, and may from Time to Time prescribe the Duties of those Officers, and of the several Departments over which they shall preside or to which they shall belong, and of the Officers and Clerks thereof. (68)

Powers, Duties, etc. of Executive Officers

135 Until the Legislature of Ontario or Quebec otherwise provides, all Rights, Powers, Duties, Functions, Responsibilities, or Authorities at the passing of this Act vested in or imposed on the Attorney General, Solicitor General, Secretary and Registrar of the Province of Canada, Minister of Finance, Commissioner of Crown Lands, Commissioner of Public Works, and Minister of Agriculture and Receiver General, by any Law, Statute, or Ordinance of Upper Canada, Lower Canada, or Canada, and not repugnant to this Act, shall be vested in or imposed on any Officer to be appointed by the Lieutenant Governor for the Discharge of the same or any of them; and the Commissioner of Agriculture and Public Works shall perform the Duties and Functions of the Office of Minister of Agriculture at the passing of this Act imposed by the Law of the Province of Canada, as well as those of the Commissioner of Public Works.(69)

Ontario et Québec

Nomination des fonctionnaires exécutifs pour Ontario et Québec

134 Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement, — les lieutenants-gouverneurs d'Ontario et de Québec pourront, chacun, nommer sous le grand sceau de la province, les fonctionnaires suivants qui resteront en charge durant bon plaisir, savoir : le procureur-général, le secrétaire et régistraire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la couronne, et le commissaire d'agriculture et des travaux publics, et, — en ce qui concerne Québec, — le solliciteur-général; ils pourront aussi, par ordonnance du lieutenant-gouverneur en conseil, prescrire de temps à autre les attributions de ces fonctionnaires et des divers départements placés sous leur contrôle ou dont ils relèvent, et des officiers et employés y attachés; et ils pourront également nommer d'autres fonctionnaires qui resteront en charge durant bon plaisir, et prescrire, de temps à autre, leurs attributions et celles des divers départements placés sous leur contrôle ou dont ils relèvent, et des officiers et employés y attachés.(68)

Pouvoirs, devoirs, etc., des fonctionnaires exécutifs

135 Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement, — tous les droits, pouvoirs, devoirs, fonctions, obligations ou attributions conférés ou imposés aux procureur-général, solliciteur-général, secrétaire et régistraire de la province du Canada, ministre des finances, commissaire des terres de la couronne, commissaire des travaux publics, et ministre de l'agriculture et receveur-général, lors de la passation de la présente loi, par toute loi, statut ou ordonnance du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada, — n'étant pas d'ailleurs incompatibles avec la présente loi, — seront conférés ou imposés à tout fonctionnaire qui sera nommé par le lieutenant-gouverneur pour l'exécution de ces fonctions ou d'aucune d'elles; le commissaire d'agriculture et des travaux publics remplira les devoirs et les fonctions de ministre d'agriculture prescrits, lors de la passation de la présente loi, par la loi de la province du

Canada, ainsi que ceux de commissaire des travaux publics.[(69)]

Great Seals

136 Until altered by the Lieutenant Governor in Council, the Great Seals of Ontario and Quebec respectively shall be the same, or of the same Design, as those used in the Provinces of Upper Canada and Lower Canada respectively before their Union as the Province of Canada.

Grands sceaux

136 Jusqu'à modification par le lieutenant-gouverneur en conseil, — les grands sceaux d'Ontario et de Québec respectivement seront les mêmes ou d'après le même modèle que ceux usités dans les provinces du Haut et du Bas-Canada respectivement avant leur union comme province du Canada.

Construction of temporary Acts

137 The words ***and from thence to the End of the then next ensuing Session of the Legislature***, or Words to the same Effect, used in any temporary Act of the Province of Canada not expired before the Union, shall be construed to extend and apply to the next Session of the Parliament of Canada if the Subject Matter of the Act is within the Powers of the same as defined by this Act, or to the next Sessions of the Legislatures of Ontario and Quebec respectively if the Subject Matter of the Act is within the Powers of the same as defined by this Act.

Interprétation des lois temporaires

137 Les mots ***et de là jusqu'à la fin de la prochaine session de la législature***, ou autres mots de la même teneur, employés dans une loi temporaire de la province du Canada non-expirée avant l'union, seront censés signifier la prochaine session du parlement du Canada, si l'objet de la loi tombe dans la catégorie des pouvoirs attribués à ce parlement et définis dans la présente constitution, si non, aux prochaines sessions des législatures d'Ontario et de Québec respectivement, si l'objet de la loi tombe dans la catégorie des pouvoirs attribués à ces législatures et définis dans la présente loi.

As to Errors in Names

138 From and after the Union the Use of the Words ***Upper Canada*** instead of ***Ontario***, or ***Lower Canada*** instead of ***Quebec***, in any Deed, Writ, Process, Pleading, Document, Matter, or Thing shall not invalidate the same.

Citations erronées

138 Depuis et après l'époque de l'union, l'insertion des mots ***Haut-Canada*** au lieu ***d'Ontario***, ou ***Bas-Canada*** au lieu de ***Québec***, dans tout acte, bref, procédure, plaidoirie, document, matière ou chose, n'aura pas l'effet de l'invalider.

As to issue of Proclamations before Union, to commence after Union

139 Any Proclamation under the Great Seal of the Province of Canada issued before the Union to take effect at a Time which is subsequent to the Union, whether relating to that Province, or to Upper Canada, or to Lower Canada, and the several Matters and Things therein proclaimed, shall be and continue of like Force and Effect as if the Union had not been made.[(70)]

Proclamations ne devant prendre effet qu'après l'union

139 Toute proclamation sous le grand sceau de la province du Canada, lancée antérieurement à l'époque de l'union, pour avoir effet à une date postérieure à l'union, qu'elle ait trait à cette province ou au Haut-Canada ou au Bas-Canada, et les diverses matières et choses y énoncées auront et continueront d'y avoir la même force et le même effet que si l'union n'avait pas eu lieu.[(70)]

As to issue of Proclamations after Union

140 Any Proclamation which is authorized by any Act of the Legislature of the Province of Canada to be issued under the Great Seal of the Province of Canada, whether relating to that Province, or to Upper Canada, or to Lower Canada, and which is not issued before the Union, may be issued by the Lieutenant Governor of Ontario or of Quebec, as its Subject Matter requires, under the Great Seal thereof; and from and after the Issue of such Proclamation the same and the several Matters and Things therein proclaimed shall be and continue of the like Force and Effect in Ontario or Quebec as if the Union had not been made.[(71)]

Proclamations lancées après l'union

140 Toute proclamation dont l'émission sous le grand sceau de la province du Canada est autorisée par quelque loi de la législature de la province du Canada, — qu'elle ait trait à cette province ou au Haut-Canada ou au Bas-Canada, — et qui n'aura pas été lancée avant l'époque de l'union, pourra l'être par le lieutenant-gouverneur d'Ontario ou de Québec (selon le cas), sous le grand sceau de la province; et, à compter de l'émission de cette proclamation, les diverses matières et choses y énoncées auront et continueront d'avoir la même force et le même effet dans Ontario ou Québec que si l'union n'avait pas eu lieu.[(71)]

Penitentiary

141 The Penitentiary of the Province of Canada shall, until the Parliament of Canada otherwise provides, be and continue the Penitentiary of Ontario and of Quebec. (72)

Arbitration respecting Debts, etc.

142 The Division and Adjustment of the Debts, Credits, Liabilities, Properties, and Assets of Upper Canada and Lower Canada shall be referred to the Arbitrament of Three Arbitrators, One chosen by the Government of Ontario, One by the Government of Quebec, and One by the Government of Canada; and the Selection of the Arbitrators shall not be made until the Parliament of Canada and the Legislatures of Ontario and Quebec have met; and the Arbitrator chosen by the Government of Canada shall not be a Resident either in Ontario or in Quebec.(73)

Division of Records

143 The Governor General in Council may from Time to Time order that such and so many of the Records, Books, and Documents of the Province of Canada as he thinks fit shall be appropriated and delivered either to Ontario or to Quebec, and the same shall thenceforth be the Property of that Province; and any Copy thereof or Extract therefrom, duly certified by the Officer having charge of the Original thereof, shall be admitted as Evidence.(74)

Constitution of Townships in Quebec

144 The Lieutenant Governor of Quebec may from Time to Time, by Proclamation under the Great Seal of the Province, to take effect from a Day to be appointed therein, constitute Townships in those Parts of the Province of Quebec in which Townships are not then already constituted, and fix the Metes and Bounds thereof.

X. Intercolonial Railway

145 Repealed.(75)

XI. Admission of Other Colonies

Power to admit Newfoundland, etc., into the Union

146 It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice of Her Majesty's Most Honourable Privy Council, on Addresses from the Houses of the Parliament of Canada, and from the Houses of the respective Legislatures of the Colonies or Provinces of Newfoundland, Prince Edward Island, and British Columbia, to admit those Colonies or Provinces, or any of them, into the Union, and on Address from the Houses of the Parliament of Canada to

Pénitencier

141 Le pénitencier de la province du Canada, jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, sera et continuera d'être le pénitencier d'Ontario et de Québec. (72)

Dettes renvoyées à l'arbitrage

142 Le partage et la répartition des dettes, crédits, obligations, propriétés et de l'actif du Haut et du Bas-Canada seront renvoyés à la décision de trois arbitres, dont l'un sera choisi par le gouvernement d'Ontario, l'un par le gouvernement de Québec, et l'autre par le gouvernement du Canada; le choix des arbitres n'aura lieu qu'après que le parlement du Canada et les législatures d'Ontario et de Québec auront été réunis; l'arbitre choisi par le gouvernement du Canada ne devra être domicilié ni dans Ontario ni dans Québec.(73)

Partage des archives

143 Le gouverneur-général en conseil pourra de temps à autre ordonner que les archives, livres et documents de la province du Canada qu'il jugera à propos de désigner, soient remis et transférés à Ontario ou à Québec, et ils deviendront dès lors la propriété de cette province; toute copie ou extrait de ces documents, dûment certifiée par l'officier ayant la garde des originaux, sera reçue comme preuve.(74)

Établissement de townships dans Québec

144 Le lieutenant-gouverneur de Québec pourra, de temps à autre, par proclamation sous le grand sceau de la province devant venir en force au jour y mentionné, établir des townships dans les parties de la province de Québec dans lesquelles il n'en a pas encore été établi, et en fixer les tenants et aboutissants.

X. Chemin de fer intercolonial

145 Abrogé.(75)

XI. Admission des autres colonies

Pouvoir d'admettre Terreneuve, etc.

146 Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très-honorable Conseil Privé de Sa Majesté, sur la présentation d'adresses de la part des chambres du Parlement du Canada, et des chambres des législatures respectives des colonies ou provinces de Terreneuve, de l'Île du Prince Édouard et de la Colombie Britannique, d'admettre ces colonies ou provinces, ou aucune d'elles dans l'union, — et, sur la présentation d'adresses de la part des chambres

admit Rupert's Land and the North-western Territory, or either of them, into the Union, on such Terms and Conditions in each Case as are in the Addresses expressed and as the Queen thinks fit to approve, subject to the Provisions of this Act; and the Provisions of any Order in Council in that Behalf shall have effect as if they had been enacted by the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.(76)

As to Representation of Newfoundland and Prince Edward Island in Senate

147 In case of the Admission of Newfoundland and Prince Edward Island, or either of them, each shall be entitled to a Representation in the Senate of Canada of Four Members, and (notwithstanding anything in this Act) in case of the Admission of Newfoundland the normal Number of Senators shall be Seventy-six and their maximum Number shall be Eighty-two; but Prince Edward Island when admitted shall be deemed to be comprised in the third of the Three Divisions into which Canada is, in relation to the Constitution of the Senate, divided by this Act, and accordingly, after the Admission of Prince Edward Island, whether Newfoundland is admitted or not, the Representation of Nova Scotia and New Brunswick in the Senate shall, as Vacancies occur, be reduced from Twelve to Ten Members respectively, and the Representation of each of those Provinces shall not be increased at any Time beyond Ten, except under the Provisions of this Act for the Appointment of Three or Six additional Senators under the Direction of the Queen.(77)

du parlement du Canada, d'admettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dans l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qui seront exprimés dans les adresses et que la Reine jugera convenable d'approuver, conformément à la présente; les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.(76)

Représentation de Terreneuve et l'Île du Prince-Édouard au Sénat

147 Dans le cas de l'admission de Terreneuve et de l'Île du Prince Édouard, ou de l'une ou de l'autre de ces colonies, chacune aura droit d'être représentée par quatre membres dans le Sénat du Canada; et (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) dans le cas de l'admission de Terreneuve, le nombre normal des sénateurs sera de soixante-seize et son maximum de quatre-vingt-deux; mais lorsque l'Île du Prince Édouard sera admise, elle sera censée comprise dans la troisième des trois divisions en lesquelles le Canada est, relativement à la composition du Sénat, partagé par la présente loi; et, en conséquence, après l'admission de l'Île du Prince Édouard, que Terreneuve soit admise ou non, la représentation de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick dans le Sénat, au fur et à mesure que des sièges deviendront vacants, sera réduite de douze à dix membres respectivement; la représentation de chacune de ces provinces ne sera jamais augmentée au delà de dix membres, sauf sous l'autorité des dispositions de la présente loi relatives à la nomination de trois ou six sénateurs supplémentaires en conséquence d'un ordre de la Reine.(77)

THE FIRST SCHEDULE[(78)]

Electoral Districts of Ontario

A. Existing Electoral Divisions.

Counties

1. Prescott.
2. Glengarry.
3. Stormont.
4. Dundas.
5. Russell.
6. Carleton.
7. Prince Edward.
8. Halton.
9. Essex.

Ridings of Counties

10. North Riding of Lanark.
11. South Riding of Lanark.
12. North Riding of Leeds and North Riding of Grenville.
13. South Riding of Leeds.
14. South Riding of Grenville.
15. East Riding of Northumberland.
16. West Riding of Northumberland (excepting therefrom the Township of South Monaghan).
17. East Riding of Durham.
18. West Riding of Durham.
19. North Riding of Ontario.
20. South Riding of Ontario.
21. East Riding of York.
22. West Riding of York.
23. North Riding of York.
24. North Riding of Wentworth.
25. South Riding of Wentworth.
26. East Riding of Elgin.
27. West Riding of Elgin.
28. North Riding of Waterloo.
29. South Riding of Waterloo.
30. North Riding of Brant.
31. South Riding of Brant.
32. North Riding of Oxford.
33. South Riding of Oxford.
34. East Riding of Middlesex.

Cities, Parts of Cities, and Towns

35. West Toronto.
36. East Toronto.
37. Hamilton.
38. Ottawa.
39. Kingston.
40. London.
41. Town of Brockville, with the Township of Elizabethtown thereto attached.
42. Town of Niagara, with the Township of Niagara thereto attached.
43. Town of Cornwall, with the Township of Cornwall thereto attached.

B. New Electoral Divisions

44. The Provisional Judicial District of Algoma.

PREMIÈRE ANNEXE[(78)]

Districts électoraux d'Ontario

A. Divisions électorales actuelles

Comtés

1. Prescott.
2. Glengarry.
3. Stormont.
4. Dundas.
5. Russell.
6. Carleton.
7. Prince Edouard.
8. Halton.
9. Essex.

Divisions de comtés

10. Division nord de Lanark.
11. Division sud de Lanark.
12. Division nord de Leeds et division nord de Grenville.
13. Division sud de Leeds.
14. Division sud de Grenville.
15. Division est de Northumberland.
16. Division ouest de Northumberland (sauf le township de Monaghan sud).
17. Division est de Durham.
18. Division ouest de Durham.
19. Division nord d'Ontario.
20. Division sud d'Ontario.
21. Division est d'York.
22. Division ouest d'York.
23. Division nord d'York.
24. Division nord de Wentworth.
25. Division sud de Wentworth.
26. Division est d'Elgin.
27. Division ouest d'Elgin.
28. Division nord de Waterloo.
29. Division sud de Waterloo.
30. Division nord de Brant.
31. Division sud de Brant.
32. Division nord d'Oxford.
33. Division sud d'Oxford.
34. Division est de Middlesex.

Cités, parties de cités et villes

35. Toronto ouest.
36. Toronto est.
37. Hamilton.
38. Ottawa.
39. Kingston.
40. London.
41. Ville de Brockville, avec le township d'Elizabethtown y annexé.
42. Ville de Niagara, avec le township de Niagara y annexé.
43. Ville de Cornwall, avec le township de Cornwall y annexé.

B. Nouvelles divisions électorales

44. Le district judiciaire provisoire d'Algoma.

The County of BRUCE, divided into Two Ridings, to be called respectively the North and South Ridings:

45. The North Riding of Bruce to consist of the Townships of Bury, Lindsay, Eastnor, Albermarle, Amable, Arran, Bruce, Elderslie, and Saugeen, and the Village of Southampton.

46. The South Riding of Bruce to consist of the Townships of Kincardine (including the Village of Kincardine), Greenock, Brant, Huron, Kinloss, Culross, and Carrick.

The County of HURON, divided into Two Ridings, to be called respectively the North and South Ridings:

47. The North Riding to consist of the Townships of Ashfield, Wawanosh, Turnberry, Howick, Morris, Grey, Colborne, Hullett, including the Village of Clinton, and McKillop.

48. The South Riding to consist of the Town of Goderich and the Townships of Goderich, Tuckersmith, Stanley, Hay, Usborne, and Stephen.

The County of MIDDLESEX, divided into three Ridings, to be called respectively the North, West, and East Ridings:

49. The North Riding to consist of the Townships of McGillivray and Biddulph (taken from the County of Huron), and Williams East, Williams West, Adelaide, and Lobo.

50. The West Riding to consist of the Townships of Delaware, Carradoc, Metcalfe, Mosa and Ekfrid, and the Village of Strathroy.
[The East Riding to consist of the Townships now embraced therein, and be bounded as it is at present.]

51. The County of LAMBTON to consist of the Townships of Bosanquet, Warwick, Plympton, Sarnia, Moore, Enniskillen, and Brooke, and the Town of Sarnia.

52. The County of KENT to consist of the Townships of Chatham, Dover, East Tilbury, Romney, Raleigh, and Harwich, and the Town of Chatham.

53. The County of BOTHWELL to consist of the Townships of Sombra, Dawn, and Euphemia (taken from the County of Lambton), and the Townships of Zone, Camden with the Gore thereof, Orford, and Howard (taken from the County of Kent).

The County of GREY divided into Two Ridings to be called respectively the South and North Ridings:

54. The South Riding to consist of the Townships of Bentinck, Glenelg, Artemesia, Osprey, Normanby, Egremont, Proton, and Melancthon.

55. The North Riding to consist of the Townships of Collingwood, Euphrasia, Holland, Saint-Vincent, Sydenham, Sullivan, Derby, and Keppel, Sarawak and Brooke, and the Town of Owen Sound.

The County of PERTH divided into Two Ridings, to be called respectively the South and North Ridings:

56. The North Riding to consist of the Townships of Wallace, Elma, Logan, Ellice, Mornington, and North Easthope, and the Town of Stratford.

57. The South Riding to consist of the Townships of Blanchard, Downie, South Easthope, Fullarton, Hibbert, and the Villages of Mitchell and Ste. Marys.

Le comté de BRUCE, partagé en deux divisions appelées respectivement divisions nord et sud :

45. La division nord de Bruce comprendra les townships de Bury, Lindsay, Eastnor, Albemarle, Amabel, Arran, Bruce, Elderslie, et Saugeen, et le village de Southampton.

46. La division sud de Bruce comprendra les townships de Kincardine (y compris le village de Kincardine), Greenock, Brant, Huron, Kinross, Culross, et Carrick.

Le comté de HURON, séparé en deux divisions, appelées respectivement divisions nord et sud :

47. La division nord comprendra les townships d'Ashfield, Wawanosh, Turnbury, Howick, Morris, Grey, Colborne, Hullett, y compris le village de Clinton, et McKillop.

48. La division sud comprendra la ville de Goderich et les townships de Goderich, Tuckersmith, Stanley, Hay, Usborne et Stephen.

Le comté de MIDDLESEX, partagé en trois divisions, appelées respectivement divisions nord, ouest et est :

49. La division nord comprendra les townships de McGillivray et Biddulph (soustraits au comté de Huron) et Williams Est, Williams Ouest, Adélaïde et Lobo.

50. La division ouest comprendra les townships de Delaware, Carradoc, Metcalfe, Mosa, et Ekfrid et le village de Strathroy.
[La division est comprendra les townships qu'elle renferme actuellement, et sera bornée de la même manière.]

51. Le comté de LAMBTON comprendra les townships de Bosanquet, Warwick, Plympton, Sarnia, Moore, Enniskillen, et Brooke, et la ville de Sarnia.

52. Le comté de KENT comprendra les townships de Chatham, Dover, Tilbury Est, Romney, Raleigh, et Harwich, et la ville de Chatham.

53. Le comté de BOTHWELL comprendra les townships de Sombra, Dawn et Euphemia (soustraits au comté de Lambton), et les townships de Zone, Camden et son augmentation, Orford et Howard (soustraits au comté de Kent).

Le comté de GREY, partagé en deux divisions, appelées respectivement divisions sud et nord :

54. La division sud comprendra les townships de Bentinck, Glenelg, Artemesia, Osprey, Normandy, Egremont, Proton et Melancthon.

55. La division nord comprendra les townships de Collingwood, Euphrasia, Holland, Saint-Vincent, Sydenham, Sullivan, Derby et Keppel, Sarawak et Brooke, et la ville d'Owen Sound.

Le comté de PERTH, partagé en deux divisions, appelées respectivement divisions sud et nord :

56. La division nord comprendra les townships de Wallace, Elma, Logan, Ellice, Mornington, et Easthope Nord, et la ville de Stratford.

57. La division sud comprendra les townships de Blanchard, Downie, South Easthope, Fullarton, Hibbert et les villages de Mitchell et Ste. Marys.

The County of WELLINGTON divided into Three Ridings to be called respectively North, South and Centre Ridings:

58. The North Riding to consist of the Townships of Amaranth, Arthur, Luther, Minto, Maryborough, Peel, and the Village of Mount Forest.

59. The Centre Riding to consist of the Townships of Garafraxa, Erin, Eramosa, Nichol, and Pilkington, and the Villages of Fergus and Elora.

60. The South Riding to consist of the Town of Guelph, and the Townships of Guelph and Puslinch.

The County of NORFOLK, divided into Two Ridings, to be called respectively the South and North Ridings:

61. The South Riding to consist of the Townships of Charlotteville, Houghton, Walsingham, and Woodhouse, and with the Gore thereof.

62. The North Riding to consist of the Townships of Middleton, Townsend, and Windham, and the Town of Simcoe.

63. The County of HALDIMAND to consist of the Townships of Oneida, Seneca, Cayuga North, Cayuga South, Raynham, Walpole, and Dunn.

64. The County of MONCK to consist of the Townships of Canborough and Moulton, and Sherbrooke, and the Village of Dunnville (taken from the County of Haldimand), the Townships of Caister and Gainsborough (taken from the County of Lincoln), and the Townships of Pelham and Wainfleet (taken from the County of Welland).

65. The County of LINCOLN to consist of the Townships of Clinton, Grantham, Grimsby, and Louth, and the Town of St. Catherines.

66. The County of WELLAND to consist of the Townships of Bertie, Crowland, Humberstone, Stamford, Thorold, and Willoughby, and the Villages of Chippewa, Clifton, Fort Erie, Thorold, and Welland.

67. The County of PEEL to consist of the Townships of Chinguacousy, Toronto, and the Gore of Toronto, and the Villages of Brampton and Streetsville.

68. The County of CARDWELL to consist of the Townships of Albion and Caledon (taken from the County of Peel), and the Townships of Adjala and Mono (taken from the County of Simcoe).

The County of SIMCOE, divided into Two Ridings, to be called respectively the South and North Ridings:

69. The South Riding to consist of the Townships of West Gwillimbury, Tecumseth, Innisfil, Essa, Tosorontio, Mulmur, and the Village of Bradford.

70. The North Riding to consist of the Townships of Nottawasaga, Sunnidale, Vespra, Flos, Oro, Medonte, Orillia and Matchedash, Tiny and Tay, Balaklava and Robinson, and the Towns of Barrie and Collingwood.

The County of VICTORIA, divided into Two Ridings, to be called respectively the South and North Ridings:

71. The South Riding to consist of the Townships of Ops, Mariposa, Emily, Verulam, and the Town of Lindsay.

72. The North Riding to consist of the Townships of Anson, Bexley, Carden, Dalton, Digby, Eldon, Fenelon, Hindon, Laxton, Lutterworth, Macaulay and Draper, Sommerville, and Morrison, Muskoka, Monck and Watt (taken from the County of Simcoe), and any

Le comté de WELLINGTON, partagé en trois divisions, appelées respectivement divisions nord, sud et centre :

58. La division nord comprendra les townships de Amaranth, Arthur, Luther, Minto, Maryborough, Peel et le village de Mount Forest.

59. La division centre comprendra les townships de Garafraxa, Erin, Eramosa, Nichol, et Pilkington, et les villages de Fergus et Elora.

60. La division sud comprendra la ville de Guelph, et les townships de Guelph et Puslinch.

Le comté de NORFOLK, partagé en deux divisions, appelées respectivement divisions sud et nord :

61. La division sud comprendra les townships de Charlotteville, Houghton, Walsingham, et Woodhouse et son augmentation.

62. La division nord comprendra les townships de Middleton, Townsend, et Windham, et la ville de Simcoe.

63. Le comté d'HALDIMAND comprendra les townships de Oneida, Seneca, Cayuga nord, Cayuga sud, Raynham, Walpole et Dunn.

64. Le comté de MONCK comprendra les townships de Canborough et Moulton et Sherbrooke, et le village de Danville (soustraits au comté d'Haldimand), les townships de Caistor et Gainsborough (soustraits au comté de Lincoln) et les townships de Pelham et Wainfleet (soustraits au comté de Welland).

65. Le comté de LINCOLN comprendra les townships de Clinton, Grantham, Grimsby, et Louth, et la ville de Ste. Catherines.

66. Le comté de WELLAND comprendra les townships de Berthie, Crowland, Humberstone, Stamford, Thorold, et Willoughby, et les villages de Chippewa, Clifton, Fort Erié, Thorold et Welland.

67. Le comté de PEEL comprendra les townships de Chinguacousy, Toronto et l'augmentation de Toronto, et les villages de Brampton et Streetsville.

68. Le comté de CARDWELL comprendra les townships de Albion et Caledon (soustraits au comté de Peel), et les townships de Adjala et Mono (soustraits au comté de Simcoe).

Le comté de SIMCOE, partagé en deux divisions, appelées respectivement divisions sud et nord :

69. La division sud comprendra les townships de Gwillimbury ouest, Tecumseth, Innisfil, Essa, Tosorontio, Mulmur, et le village de Bradford.

70. La division nord comprendra les townships de Nottawasaga, Sunnidale, Vespra, Flos, Oro, Medonte, Orillia et Matchedash, Tiny et Tay, Balaklava et Robinson, et les villes de Barrie et Collingwood.

Le comté de VICTORIA, partagé en deux divisions, appelées respectivement divisions sud et nord :

71. La division sud comprendra les townships de Ops, Mariposa, Emily, Verulam et la ville de Lindsay.

72. La division nord comprendra les townships de Anson, Bexley, Carden, Dalton, Digby, Eldon, Fénélon, Hindon, Laxton, Lutterworth, Macaulay et Draper, Sommerville et Morrison, Muskoka, Monck et Watt (soustraits au comté de Simcoe), et tous autres townships arpentés au nord de cette division.

other surveyed Townships lying to the North of the said North Riding.

The County of PETERBOROUGH, divided into Two Ridings, to be called respectively the West and East Ridings:

73. The West Riding to consist of the Townships of South Monaghan (taken from the County of Northumberland), North Monaghan, Smith, and Ennismore, and the Town of Peterborough.

74. The East Riding to consist of the Townships of Asphodel, Belmont and Methuen, Douro, Dummer, Galway, Harvey, Minden, Stanhope and Dysart, Otonabee, and Snowden, and the Village of Ashburnham, and any other surveyed Townships lying to the North of the said East Riding.

The County of HASTINGS, divided into Three Ridings, to be called respectively the West, East, and North Ridings:

75. The West Riding to consist of the Town of Belleville, the Township of Sydney, and the Village of Trenton.

76. The East Riding to consist of the Townships of Thurlow, Tyendinaga, and Hungerford.

77. The North Riding to consist of the Townships of Rawdon, Huntingdon, Madoc, Elzevir, Tudor, Marmora, and Lake, and the Village of Stirling, and any other surveyed Townships lying to the North of the said North Riding.

78. The County of LENNOX to consist of the Townships of Richmond, Adolphustown, North Fredericksburg, South Fredericksburg, Ernest Town, and Amherst Island, and the Village of Napanee.

79. The County of ADDINGTON to consist of the Townships of Camden, Portland, Sheffield, Hinchinbrooke, Kaladar, Kennebec, Olden, Oso, Anglesea, Barrie, Clarendon, Palmerston, Effingham, Abinger, Miller, Canonto, Denbigh, Loughborough, and Bedford.

80. The County of FRONTENAC to consist of the Townships of Kingston, Wolfe Island, Pittsburg and Howe Island, and Storrington.

The County of RENFREW, divided into Two Ridings, to be called respectively the South and North Ridings:

81. The South Riding to consist of the Townships of McNab, Bagot, Blithfield, Brougham, Horton, Admaston, Grattan, Matawatchan, Griffith, Lyndoch, Raglan, Radcliffe, Brudenell, Sebastopol, and the Villages of Arnprior and Renfrew.

82. The North Riding to consist of the Townships of Ross, Bromley, Westmeath, Stafford, Pembroke, Wilberforce, Alice, Petawawa, Buchanan, South Algona, North Algona, Fraser, McKay, Wylie, Rolph, Head, Maria, Clara, Haggerty, Sherwood, Burns, and Richards, and any other surveyed Townships lying North-westerly of the said North Riding.

Every Town and incorporated Village existing at the Union, not especially mentioned in this Schedule, is to be taken as Part of the County or Riding within which it is locally situate.

Le comté de PETERBOROUGH, partagé en deux divisions, appelées respectivement divisions ouest et est :

73. La division ouest comprendra les townships de Monaghan sud (soustrait au comté de Northumberland), Monaghan Nord, Smith, Ennismore et la ville de Peterborough.

74. La division est comprendra les townships d'Asphodel, Belmont et Methuen, Douro, Dummer, Galway, Harvey, Minden, Stanhope et Dysart, Otonabee et Snowden et le village de Ashburnham, et tous autres townships arpentés au nord de cette division.

Le comté de HASTINGS, partagé en trois divisions, appelées respectivement divisions ouest, est et nord :

75. La division ouest comprendra la ville de Belleville, le township de Sydney, et le village de Trenton.

76. La division est comprendra les townships de Thurlow, Tyendinaga, et Hungerford.

77. La division nord comprendra les townships de Rawdon, Huntingdon, Madoc, Elzevir, Tudor, Marmora et Lake, et le village de Stirling, et tous autres townships arpentés au nord de cette division.

78. Le comté de LENNOX comprendra les townships de Richmond, Adolphustown, Fredericksburgh nord, Fredericksburgh sud, Ernest Town et l'Isle Amherst, et le village de Napanee.

79. Le comté d'ADDINGTON comprendra les townships de Camden, Portland, Sheffield, Hinchinbrooke, Kaladar, Kennebec, Olden, Oso, Anglesea, Barrie, Clarendon, Palmerston, Effingham, Abinger, Miller, Canonto, Denbigh, Loughborough et Bedford.

80. Le comté de FRONTENAC comprendra les townships de Kingston, l'Ile Wolfe, Pittsburgh et l'Ile Howe, et Storrington.

Le comté de RENFREW, partagé en deux divisions, appelées respectivement divisions sud et nord :

81. La division sud comprendra les townships de McNab, Bagot, Blithfield, Brougham, Horton, Admaston, Grattan, Matawatchan, Griffith, Lyndoch, Raglan, Radcliffe, Brudenell, Sebastopol, et les villages de Arnprior et Renfrew.

82. La division nord comprendra les townships de Ross, Bromley, Westmeath, Stafford, Pembroke, Wilberforce, Alice, Petawawa, Buchanan, Algoma sud, Algoma nord, Fraser, McKay, Wylie, Rolph, Head, Maria, Clara, Haggerty, Sherwood, Burns et Richard, et tous autres townships arpentés au nord-ouest de cette division.

Les villes et villages incorporés à l'époque de l'union, non mentionnés spécialement dans cette annexe, devront faire partie du comté ou de la division dans laquelle ils sont situés.

THE SECOND SCHEDULE

Electoral Districts of Quebec specially fixed

COUNTIES OF —

Pontiac.
Ottawa.
Argenteuil.
Huntingdon.
Missisquoi.
Brome.
Shefford.
Stanstead.
Compton.
Wolfe and Richmond.
Megantic.
Town of Sherbrooke.

DEUXIÈME ANNEXE

Districts Électoraux de Québec spécialement fixés

COMTÉS DE —

Pontiac.
Ottawa.
Argenteuil.
Huntingdon.
Missisquoi.
Brome.
Shefford.
Stanstead.
Compton.
Wolfe et Richmond.
Mégantic.
La ville de Sherbrooke.

THE THIRD SCHEDULE

Provincial Public Works and Property to be the Property of Canada

1. Canals, with Lands and Water Power connected therewith.
2. Public Harbours.
3. Lighthouses and Piers, and Sable Island.
4. Steamboats, Dredges, and public Vessels.
5. Rivers and Lake Improvements.
6. Railways and Railway Stocks, Mortgages, and other Debts due by Railway Companies.
7. Military Roads.
8. Custom Houses, Post Offices, and all other Public Buildings, except such as the Government of Canada appropriate for the Use of the Provincial Legislatures and Governments.
9. Property transferred by the Imperial Government, and known as Ordnance Property.
10. Armouries, Drill Sheds, Military Clothing, and Munitions of War, and Lands set apart for general Public Purposes.

TROISIÈME ANNEXE

Travaux et propriétés publiques de la province devant appartenir au Canada

1. Canaux, avec les terrains et pouvoirs d'eau y adjacents.
2. Havres publics.
3. Phares et quais, et l'Île de Sable.
4. Bateaux à vapeur, dragueurs et vaisseaux publics.
5. Améliorations sur les lacs et rivières.
6. Chemins de fer et actions dans les chemins de fer, hypothèques et autres dettes dues par les compagnies de chemins de fer.
7. Routes militaires.
8. Maisons de douane, bureaux de poste, et tous autres édifices publics, sauf ceux que le gouvernement du Canada destine à l'usage des législatures et des gouvernements provinciaux.
9. Propriétés transférées par le gouvernement impérial, et désignées sous le nom de propriétés de l'artillerie.
10. Arsenaux, salles d'exercice militaires, uniformes, munitions de guerre, et terrains réservés pour les besoins publics et généraux.

THE FOURTH SCHEDULE

Assets to be the Property of Ontario and Quebec conjointly

Upper Canada Building Fund.
Lunatic Asylums.
Normal School.
Court Houses in Aylmer, Montreal, Kamouraska, } Lower Canada.
Law Society, Upper Canada.
Montreal Turnpike Trust.
University Permanent Fund.
Royal Institution.
Consolidated Municipal Loan Fund, Upper Canada.
Consolidated Municipal Loan Fund, Lower Canada.
Agricultural Society, Upper Canada.
Lower Canada Legislative Grant.
Quebec Fire Loan.
Temiscouata Advance Account.
Quebec Turnpike Trust.
Education — East.
Building and Jury Fund, Lower Canada.
Municipalities Fund.
Lower Canada Superior Education Income Fund.

QUATRIÈME ANNEXE

Actif devenant la propriété commune d'Ontario et Québec

Fonds de bâtisse du Haut-Canada.
Asiles d'aliénés.
École Normale.
Palais de justice à Aylmer, Montréal, Kamouraska,} Bas-Canada.
Société des hommes de loi, Haut-Canada.
Commission des chemins à barrières de Montréal.
Fonds permanent de l'université.
Institution royale.
Fonds consolidé d'emprunt municipal, Haut-Canada.
Fonds consolidé d'emprunt municipal, Bas-Canada.
Société d'agriculture, Haut-Canada.
Octroi législatif en faveur du Bas-Canada.
Prêt aux incendiés de Québec.
Compte des avances, Témiscouata.
Commission des chemins à barrières de Québec.
Éducation — Est.
Fonds de bâtisse et de jurés, Bas-Canada.
Fonds des municipalités.
Fonds du revenu de l'éducation supérieure, Bas-Canada.

THE FIFTH SCHEDULE

Oath of Allegiance

I *A.B.* do swear, That I will be faithful and bear true Allegiance to Her Majesty Queen Victoria.

Note. — The Name of the King or Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland for the Time being is to be substituted from Time to Time, with proper Terms of Reference thereto.

Declaration of Qualification

I *A.B.* do declare and testify, That I am by Law duly qualified to be appointed a Member of the Senate of Canada [*or as the Case may be*], and that I am legally or equitably seised as of Freehold for my own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Free and Common Socage [*or* seised or possessed for my own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Franc-alleu or in Roture (*as the Case may be*),] in the Province of Nova Scotia [*or as the Case may be*] of the Value of Four thousand Dollars over and above all Rents, Dues, Debts, Mortgages, Charges, and Incumbrances due or payable out of or charged on or affecting the same, and that I have not collusively or colourably obtained a Title to or become possessed of the said Lands and Tenements or any Part thereof for the Purpose of enabling me to become a Member of the Senate of Canada [*or as the Case may be*], and that my Real and Personal Property are together worth Four thousand Dollars over and above my Debts and Liabilities.

CINQUIÈME ANNEXE

Serment d'allégeance

Je, *A.B.*, jure que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté la Reine Victoria.

N.B. — Le nom du Roi ou de la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, alors régnant, devra être inséré, au besoin, en termes appropriés.

Déclaration des qualifications exigées

Je, *A.B.*, déclare et atteste que j'ai les qualifications exigées par la loi pour être nommé membre du Sénat du Canada (*ou selon le cas*), et que je possède en droit ou en équité comme propriétaire, pour mon propre usage et bénéfice, des terres et tenements en franc et commun socage [*ou* que je suis en bonne saisine ou possession, pour mon propre usage et bénéfice, de terres et tenements en franc-alleu ou en roture (*selon le cas*),] dans la province de la Nouvelle-Écosse (*ou selon le cas*), de la valeur de quatre mille piastres, en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés, et que je n'ai pas collusoirement ou spécieusement obtenu le titre ou la possession de ces immeubles, en tout ou en partie, dans le but de devenir membre du Sénat du Canada, (*ou selon le cas*,) et que mes biens mobiliers et immobiliers valent, somme toute, quatre mille piastres en sus de mes dettes et obligations.

THE SIXTH SCHEDULE[(79)]

Primary Production from Non-Renewable Natural Resources and Forestry Resources

1 For the purposes of section 92A of this Act,

(a) production from a non-renewable natural resource is primary production therefrom if

(i) it is in the form in which it exists upon its recovery or severance from its natural state, or

(ii) it is a product resulting from processing or refining the resource, and is not a manufactured product or a product resulting from refining crude oil, refining upgraded heavy crude oil, refining gases or liquids derived from coal or refining a synthetic equivalent of crude oil; and

(b) production from a forestry resource is primary production therefrom if it consists of sawlogs, poles, lumber, wood chips, sawdust or any other primary wood product, or wood pulp, and is not a product manufactured from wood.

SIXIÈME ANNEXE[(79)]

Production primaire tirée des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières

1 Pour l'application de l'article 92A :

a) on entend par production primaire tirée d'une ressource naturelle non renouvelable :

(i) soit le produit qui se présente sous la même forme que lors de son extraction du milieu naturel,

(ii) soit le produit non manufacturé de la transformation, du raffinage ou de l'affinage d'une ressource, à l'exception du produit du raffinage du pétrole brut, du raffinage du pétrole brut lourd amélioré, du raffinage des gaz ou des liquides dérivés du charbon ou du raffinage d'un équivalent synthétique du pétrole brut;

b) on entend par production primaire tirée d'une ressource forestière la production constituée de billots, de poteaux, de bois d'œuvre, de copeaux, de sciure ou d'autre produit primaire du bois, ou de pâte de bois, à l'exception d'un produit manufacturé en bois.

CANADA ACT 1982[(80)]

An Act to give effect to a request by the Senate and House of Commons of Canada

Whereas Canada has requested and consented to the enactment of an Act of the Parliament of the United Kingdom to give effect to the provisions hereinafter set forth and the Senate and the House of Commons of Canada in Parliament assembled have submitted an address to Her Majesty requesting that Her Majesty may graciously be pleased to cause a Bill to be laid before the Parliament of the United Kingdom for that purpose.

Be it therefore enacted by the Queen's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:

1 The *Constitution Act, 1982* set out in Schedule B to this Act is hereby enacted for and shall have the force of law in Canada and shall come into force as provided in that Act.

2 No Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the *Constitution Act, 1982* comes into force shall extend to Canada as part of its law.

3 So far as it is not contained in Schedule B, the French version of this Act is set out in Schedule A to this Act and has the same authority in Canada as the English version thereof.

4 This Act may be cited as the *Canada Act 1982*.

LOI DE 1982 SUR LE CANADA[(80)]

Loi donnant suite à une demande du Sénat et de la Chambre des communes du Canada

Sa Très Excellente Majesté la Reine, considérant :

qu'à la demande et avec le consentement du Canada, le Parlement du Royaume-Uni est invité à adopter une loi visant à donner effet aux dispositions énoncées ci-après et que le Sénat et la Chambre des communes du Canada réunis en Parlement ont présenté une adresse demandant à Sa Très Gracieuse Majesté de bien vouloir faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi à cette fin,

sur l'avis et du consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes réunis en Parlement, et par l'autorité de celui-ci, édicte :

1 La *Loi constitutionnelle de 1982*, énoncée à l'annexe B, est édictée pour le Canada et y a force de loi. Elle entre en vigueur conformément à ses dispositions.

2 Les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne font pas partie du droit du Canada.

3 La partie de la version française de la présente loi qui figure à l'annexe A a force de loi au Canada au même titre que la version anglaise correspondante.

4 Titre abrégé de la présente loi : *Loi de 1982 sur le Canada*.

CONSTITUTION ACT, 1982[(81)]

PART I

Canadian Charter of Rights and Freedoms

Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law:

Guarantee of Rights and Freedoms

Rights and freedoms in Canada

1 The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Fundamental Freedoms

Fundamental freedoms

2 Everyone has the following fundamental freedoms:

(a) freedom of conscience and religion;

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

(c) freedom of peaceful assembly; and

(d) freedom of association.

Democratic Rights

Democratic rights of citizens

3 Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

Maximum duration of legislative bodies

4 (1) No House of Commons and no legislative assembly shall continue for longer than five years from the date fixed for the return of the writs of a general election of its members.[(82)]

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982[(81)]

PARTIE I

Charte canadienne des droits et libertés

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit :

Garantie des droits et libertés

Droits et libertés au Canada

1 La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Libertés fondamentales

Libertés fondamentales

2 Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

a) liberté de conscience et de religion;

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

c) liberté de réunion pacifique;

d) liberté d'association.

Droits démocratiques

Droits démocratiques des citoyens

3 Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

Mandat maximal des assemblées

4 (1) Le mandat maximal de la Chambre des communes et des assemblées législatives est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes.[(82)]

Continuation in special circumstances

(2) In time of real or apprehended war, invasion or insurrection, a House of Commons may be continued by Parliament and a legislative assembly may be continued by the legislature beyond five years if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of the House of Commons or the legislative assembly, as the case may be.[83]

Annual sitting of legislative bodies

5 There shall be a sitting of Parliament and of each legislature at least once every twelve months.[84]

Mobility Rights

Mobility of citizens

6 (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

Rights to move and gain livelihood

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

Limitation

(3) The rights specified in subsection (2) are subject to

(a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

(b) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

Affirmative action programs

(4) Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a province of conditions of individuals in that province who are socially or economically disadvantaged if the rate of employment in that province is below the rate of employment in Canada.

Prolongations spéciales

(2) Le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative peut être prolongé respectivement par le Parlement ou par la législature en question au-delà de cinq ans en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative.[83]

Séance annuelle

5 Le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.[84]

Liberté de circulation et d'établissement

Liberté de circulation

6 (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

Liberté d'établissement

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit :

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

Restriction

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés :

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

Programmes de promotion sociale

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

Legal Rights

Life, liberty and security of person

7 Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

Search or seizure

8 Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

Detention or imprisonment

9 Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

Arrest or detention

10 Everyone has the right on arrest or detention

(a) to be informed promptly of the reasons therefor;

(b) to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and

(c) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

Proceedings in criminal and penal matters

11 Any person charged with an offence has the right

(a) to be informed without unreasonable delay of the specific offence;

(b) to be tried within a reasonable time;

(c) not to be compelled to be a witness in proceedings against that person in respect of the offence;

(d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;

(e) not to be denied reasonable bail without just cause;

(f) except in the case of an offence under military law tried before a military tribunal, to the benefit of trial by jury where the maximum punishment for the offence is imprisonment for five years or a more severe punishment;

(g) not to be found guilty on account of any act or omission unless, at the time of the act or omission, it

Garanties juridiques

Vie, liberté et sécurité

7 Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Fouilles, perquisitions ou saisies

8 Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

Détention ou emprisonnement

9 Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

Arrestation ou détention

10 Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;

b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;

c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

Affaires criminelles et pénales

11 Tout inculpé a le droit :

a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche;

b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable;

f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave;

constituted an offence under Canadian or international law or was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations;

(h) if finally acquitted of the offence, not to be tried for it again and, if finally found guilty and punished for the offence, not to be tried or punished for it again; and

(i) if found guilty of the offence and if the punishment for the offence has been varied between the time of commission and the time of sentencing, to the benefit of the lesser punishment.

g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations;

h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;

i) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence.

Treatment or punishment

12 Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

Cruauté

12 Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

Self-crimination

13 A witness who testifies in any proceedings has the right not to have any incriminating evidence so given used to incriminate that witness in any other proceedings, except in a prosecution for perjury or for the giving of contradictory evidence.

Témoignage incriminant

13 Chacun a droit à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

Interpreter

14 A party or witness in any proceedings who does not understand or speak the language in which the proceedings are conducted or who is deaf has the right to the assistance of an interpreter.

Interprète

14 La partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures, soit parce qu'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée, soit parce qu'ils sont atteints de surdité, ont droit à l'assistance d'un interprète.

Equality Rights

Equality before and under law and equal protection and benefit of law

15 (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Affirmative action programs

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or

Droits à l'égalité

Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

15 (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Programmes de promotion sociale

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe,

ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.(85)

Official Languages of Canada

Official languages of Canada

16 (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

Official languages of New Brunswick

(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

Advancement of status and use

(3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

English and French linguistic communities in New Brunswick

16.1 (1) The English linguistic community and the French linguistic community in New Brunswick have equality of status and equal rights and privileges, including the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of those communities.

Role of the legislature and government of New Brunswick

(2) The role of the legislature and government of New Brunswick to preserve and promote the status, rights and privileges referred to in subsection (1) is affirmed.(86)

Proceedings of Parliament

17 (1) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of Parliament.(87)

Proceedings of New Brunswick legislature

(2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.(88)

Parliamentary statutes and records

18 (1) The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.(89)

de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.(85)

Langues officielles du Canada

Langues officielles du Canada

16 (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Langues officielles du Nouveau-Brunswick

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Progression vers l'égalité

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

Communautés linguistiques française et anglaise du Nouveau-Brunswick

16.1 (1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

Rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick

(2) Le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir le statut, les droits et les privilèges visés au paragraphe (1) est confirmé.(86)

Travaux du Parlement

17 (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.(87)

Travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.(88)

Documents parlementaires

18 (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant

également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.[89]

New Brunswick statutes and records

(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.[90]

Documents de la Législature du Nouveau-Brunswick

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.[90]

Proceedings in courts established by Parliament

19 (1) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court established by Parliament.[91]

Procédures devant les tribunaux établis par le Parlement

19 (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.[91]

Proceedings in New Brunswick courts

(2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.[92]

Procédures devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.[92]

Communications by public with federal institutions

20 (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

(a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or

(b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

Communications entre les administrés et les institutions fédérales

20 (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;

b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

Communications by public with New Brunswick institutions

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

Communications entre les administrés et les institutions du Nouveau-Brunswick

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

Continuation of existing constitutional provisions

21 Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any right, privilege or obligation with respect to the English and French languages, or either of them, that exists or is continued by virtue of any other provision of the Constitution of Canada.[93]

Maintien en vigueur de certaines dispositions

21 Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.[93]

Rights and privileges preserved

22 Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Charter with respect to any language that is not English or French.

Minority Language Educational Rights

Language of instruction

23 (1) Citizens of Canada

(a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or

(b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.(94)

Continuity of language instruction

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

Application where numbers warrant

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

(a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

(b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

Droits préservés

22 Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

Langue d'instruction

23 (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.(94)

Continuité d'emploi de la langue d'instruction

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

Justification par le nombre

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Enforcement

Enforcement of guaranteed rights and freedoms

24 (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

Exclusion of evidence bringing administration of justice into disrepute

(2) Where, in proceedings under subsection (1), a court concludes that evidence was obtained in a manner that infringed or denied any rights or freedoms guaranteed by this Charter, the evidence shall be excluded if it is established that, having regard to all the circumstances, the admission of it in the proceedings would bring the administration of justice into disrepute.

General

Aboriginal rights and freedoms not affected by Charter

25 The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including

(a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763; and

(b) any rights or freedoms that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.[(95)]

Other rights and freedoms not affected by Charter

26 The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada.

Multicultural heritage

27 This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.

Rights guaranteed equally to both sexes

28 Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons.

Rights respecting certain schools preserved

29 Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the

Recours

Recours en cas d'atteinte aux droits et libertés

24 (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Irrecevabilité d'éléments de preuve qui risqueraient de déconsidérer l'administration de la justice

(2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Dispositions générales

Maintien des droits et libertés des autochtones

25 Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.[(95)]

Maintien des autres droits et libertés

26 Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada.

Maintien du patrimoine culturel

27 Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

Égalité de garantie des droits pour les deux sexes

28 Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Maintien des droits relatifs à certaines écoles

29 Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la

Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.[96]

Application to territories and territorial authorities

30 A reference in this Charter to a province or to the legislative assembly or legislature of a province shall be deemed to include a reference to the Yukon Territory and the Northwest Territories, or to the appropriate legislative authority thereof, as the case may be.

Legislative powers not extended

31 Nothing in this Charter extends the legislative powers of any body or authority.

Application of Charter

Application of Charter

32 (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

Exception

(2) Notwithstanding subsection (1), section 15 shall not have effect until three years after this section comes into force.

Exception where express declaration

33 (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.

Operation of exception

(2) An Act or a provision of an Act in respect of which a declaration made under this section is in effect shall have such operation as it would have but for the provision of this Charter referred to in the declaration.

Five year limitation

(3) A declaration made under subsection (1) shall cease to have effect five years after it comes into force or on such earlier date as may be specified in the declaration.

Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.[96]

Application aux territoires

30 Dans la présente charte, les dispositions qui visent les provinces, leur législature ou leur assemblée législative visent également le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest ou leurs autorités législatives compétentes.

Non-élargissement des compétences législatives

31 La présente charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit.

Application de la charte

Application de la charte

32 (1) La présente charte s'applique :

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

Restriction

(2) Par dérogation au paragraphe (1), l'article 15 n'a d'effet que trois ans après l'entrée en vigueur du présent article.

Dérogation par déclaration expresse

33 (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

Effet de la dérogation

(2) La loi ou la disposition qui fait l'objet d'une déclaration conforme au présent article et en vigueur a l'effet qu'elle aurait sauf la disposition en cause de la charte.

Durée de validité

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

Re-enactment

(4) Parliament or the legislature of a province may re-enact a declaration made under subsection (1).

Five year limitation

(5) Subsection (3) applies in respect of a re-enactment made under subsection (4).

Citation

Citation

34 This Part may be cited as the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Nouvelle adoption

(4) Le Parlement ou une législature peut adopter de nouveau une déclaration visée au paragraphe (1).

Durée de validité

(5) Le paragraphe (3) s'applique à toute déclaration adoptée sous le régime du paragraphe (4).

Titre

Titre

34 Titre de la présente partie : *Charte canadienne des droits et libertés*.

PART II

Rights of the Aboriginal Peoples of Canada

Recognition of existing aboriginal and treaty rights

35 (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

Definition of *aboriginal peoples of Canada*

(2) In this Act, ***aboriginal peoples of Canada*** includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.

Land claims agreements

(3) For greater certainty, in subsection (1) ***treaty rights*** includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

Aboriginal and treaty rights are guaranteed equally to both sexes

(4) Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.(97)

Commitment to participation in constitutional conference

35.1 The government of Canada and the provincial governments are committed to the principle that, before any amendment is made to Class 24 of section 91 of the *Constitution Act, 1867*, to section 25 of this Act or to this Part,

PARTIE II

Droits des peuples autochtones du Canada

Confirmation des droits existants des peuples autochtones

35 (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

Définition de *peuples autochtones du Canada*

(2) Dans la présente loi, ***peuples autochtones du Canada*** s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

Accords sur des revendications territoriales

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

Égalité de garantie des droits pour les deux sexes

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.(97)

Engagement relatif à la participation à une conférence constitutionnelle

35.1 Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification de la catégorie 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'article 25 de la présente loi ou de la présente partie :

(a) a constitutional conference that includes in its agenda an item relating to the proposed amendment, composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces, will be convened by the Prime Minister of Canada; and

(b) the Prime Minister of Canada will invite representatives of the aboriginal peoples of Canada to participate in the discussions on that item.(98)

a) convoquera une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification;

b) invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs à cette question.(98)

PART III

Equalization and Regional Disparities

Commitment to promote equal opportunities

36 (1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

(a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;

(b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and

(c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

Commitment respecting public services

(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.(99)

PARTIE III

Péréquation et inégalités régionales

Engagements relatifs à l'égalité des chances

36 (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

Engagement relatif aux services publics

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.(99)

PART IV

Constitutional Conference

37 Repealed.(100)

PARTIE IV

Conférence constitutionnelle

37 Abrogé.(100)

PART IV.I

Constitutional Conferences

37.1 Repealed.(101)

PARTIE IV.1

Conférences constitutionnelles

37.1 Abrogé.(101)

PART V

Procedure for Amending Constitution of Canada[(102)]

General procedure for amending Constitution of Canada

38 (1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

(a) resolutions of the Senate and House of Commons; and

(b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

Majority of members

(2) An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

Expression of dissent

(3) An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

Revocation of dissent

(4) A resolution of dissent made for the purposes of subsection (3) may be revoked at any time before or after the issue of the proclamation to which it relates.

Restriction on proclamation

39 (1) A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) before the expiration of one year from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure thereunder, unless the legislative assembly of each province has previously adopted a resolution of assent or dissent.

PARTIE V

Procédure de modification de la Constitution du Canada[(102)]

Procédure normale de modification

38 (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;

b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

Majorité simple

(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

Désaccord

(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

Levée du désaccord

(4) La résolution de désaccord visée au paragraphe (3) peut être révoquée à tout moment, indépendamment de la date de la proclamation à laquelle elle se rapporte.

Restriction

39 (1) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise dans l'année suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification que si l'assemblée législative de chaque province a préalablement adopté une résolution d'agrément ou de désaccord.

Idem

(2) A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) after the expiration of three years from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure thereunder.

Compensation

40 Where an amendment is made under subsection 38(1) that transfers provincial legislative powers relating to education or other cultural matters from provincial legislatures to Parliament, Canada shall provide reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.

Amendment by unanimous consent

41 An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province:

(a) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;

(b) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;

(c) subject to section 43, the use of the English or the French language;

(d) the composition of the Supreme Court of Canada; and

(e) an amendment to this Part.

Amendment by general procedure

42 (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

(a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;

(b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;

(c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;

Idem

(2) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise que dans les trois ans suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification.

Compensation

40 Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.

Consentement unanime

41 Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;

b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;

c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;

d) la composition de la Cour suprême du Canada;

e) la modification de la présente partie.

Procédure normale de modification

42 (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;

b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;

c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;

(d) subject to paragraph 41(d), the Supreme Court of Canada;

(e) the extension of existing provinces into the territories; and

(f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada;

e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;

f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

Exception

(2) Subsections 38(2) to (4) do not apply in respect of amendments in relation to matters referred to in subsection (1).

Exception

(2) Les paragraphes 38(2) à (4) ne s'appliquent pas aux questions mentionnées au paragraphe (1).

Amendment of provisions relating to some but not all provinces

43 An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including

(a) any alteration to boundaries between provinces, and

(b) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province,

may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

Modification à l'égard de certaines provinces

43 Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;

b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

Amendments by Parliament

44 Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

Modification par le Parlement

44 Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Amendments by provincial legislatures

45 Subject to section 41, the legislature of each province may exclusively make laws amending the constitution of the province.

Modification par les législatures

45 Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

Initiation of amendment procedures

46 (1) The procedures for amendment under sections 38, 41, 42 and 43 may be initiated either by the Senate or the House of Commons or by the legislative assembly of a province.

Initiative des procédures

46 (1) L'initiative des procédures de modification visées aux articles 38, 41, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative.

Revocation of authorization

(2) A resolution of assent made for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.

Possibilité de révocation

(2) Une résolution d'agrément adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise.

Amendments without Senate resolution

47 (1) An amendment to the Constitution of Canada made by proclamation under section 38, 41, 42 or 43 may be made without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if, within one hundred and eighty days after the adoption by the House of Commons of a resolution authorizing its issue, the Senate has not adopted such a resolution and if, at any time after the expiration of that period, the House of Commons again adopts the resolution.

Computation of period

(2) Any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the one hundred and eighty day period referred to in subsection (1).

Advice to issue proclamation

48 The Queen's Privy Council for Canada shall advise the Governor General to issue a proclamation under this Part forthwith on the adoption of the resolutions required for an amendment made by proclamation under this Part.

Constitutional conference

49 A constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada within fifteen years after this Part comes into force to review the provisions of this Part.[(103)]

PART VI

Amendment to the Constitution Act, 1867

50 [(104)]

51 [(105)]

PART VII

General

Primacy of Constitution of Canada

52 (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

Constitution of Canada

(2) The Constitution of Canada includes

Modification sans résolution du Sénat

47 (1) Dans les cas visés à l'article 38, 41, 42 ou 43, il peut être passé outre au défaut d'autorisation du Sénat si celui-ci n'a pas adopté de résolution dans un délai de cent quatre-vingts jours suivant l'adoption de celle de la Chambre des communes et si cette dernière, après l'expiration du délai, adopte une nouvelle résolution dans le même sens.

Computation du délai

(2) Dans la computation du délai visé au paragraphe (1), ne sont pas comptées les périodes pendant lesquelles le Parlement est prorogé ou dissous.

Demande de proclamation

48 Le Conseil privé de la Reine pour le Canada demande au gouverneur général de prendre, conformément à la présente partie, une proclamation dès l'adoption des résolutions prévues par cette partie pour une modification par proclamation.

Conférence constitutionnelle

49 Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie.[(103)]

PARTIE VI

Modification de la Loi constitutionnelle de 1867

50 [(104)]

51 [(105)]

PARTIE VII

Dispositions générales

Primauté de la Constitution du Canada

52 (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Constitution du Canada

(2) La Constitution du Canada comprend :

(a) the *Canada Act 1982*, including this Act;

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

(c) any amendment to any Act or order referred to in paragraph (a) or (b).

a) la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la présente loi;

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

c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas a) ou b).

Amendments to Constitution of Canada

(3) Amendments to the Constitution of Canada shall be made only in accordance with the authority contained in the Constitution of Canada.

Modification

(3) La Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle.

Repeals and new names

53 (1) The enactments referred to in Column I of the schedule are hereby repealed or amended to the extent indicated in Column II thereof and, unless repealed, shall continue as law in Canada under the names set out in Column III thereof.

Abrogation et nouveaux titres

53 (1) Les textes législatifs et les décrets énumérés à la colonne I de l'annexe sont abrogés ou modifiés dans la mesure indiquée à la colonne II. Sauf abrogation, ils restent en vigueur en tant que lois du Canada sous les titres mentionnés à la colonne III.

Consequential amendments

(2) Every enactment, except the *Canada Act 1982*, that refers to an enactment referred to in the schedule by the name in Column I thereof is hereby amended by substituting for that name the corresponding name in Column III thereof, and any British North America Act not referred to in the schedule may be cited as the *Constitution Act* followed by the year and number, if any, of its enactment.

Modifications corrélatives

(2) Tout texte législatif ou réglementaire, sauf la *Loi de 1982 sur le Canada*, qui fait mention d'un texte législatif ou décret figurant à l'annexe par le titre indiqué à la colonne I est modifié par substitution à ce titre du titre correspondant mentionné à la colonne III; tout Acte de l'Amérique du Nord britannique non mentionné à l'annexe peut être cité sous le titre de *Loi constitutionnelle* suivi de l'indication de l'année de son adoption et éventuellement de son numéro.

Repeal and consequential amendments

54 Part IV is repealed on the day that is one year after this Part comes into force and this section may be repealed and this Act renumbered, consequentially upon the repeal of Part IV and this section, by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada.[(106)]

Abrogation et modifications qui en découlent

54 La partie IV est abrogée un an après l'entrée en vigueur de la présente partie et le gouverneur général peut, par proclamation sous le grand sceau du Canada, abroger le présent article et apporter en conséquence de cette double abrogation les aménagements qui s'imposent à la présente loi.[(106)]

54.1 Repealed.[(107)]

54.1 Abrogé.[(107)]

French version of Constitution of Canada

55 A French version of the portions of the Constitution of Canada referred to in the schedule shall be prepared by the Minister of Justice of Canada as expeditiously as possible and, when any portion thereof sufficient to warrant action being taken has been so prepared, it shall be put forward for enactment by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada pursuant to the procedure then applicable to an amendment of the same provisions of the Constitution of Canada.[(108)]

Version française de certains textes constitutionnels

55 Le ministre de la Justice du Canada est chargé de rédiger, dans les meilleurs délais, la version française des parties de la Constitution du Canada qui figurent à l'annexe; toute partie suffisamment importante est, dès qu'elle est prête, déposée pour adoption par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, conformément à la procédure applicable à l'époque à la modification des dispositions constitutionnelles qu'elle contient.[(108)]

English and French versions of certain constitutional texts

56 Where any portion of the Constitution of Canada has been or is enacted in English and French or where a French version of any portion of the Constitution is enacted pursuant to section 55, the English and French versions of that portion of the Constitution are equally authoritative.

English and French versions of this Act

57 The English and French versions of this Act are equally authoritative.

Commencement

58 Subject to section 59, this Act shall come into force on a day to be fixed by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada. (109)

Commencement of paragraph 23(1)(a) in respect of Quebec

59 (1) Paragraph 23(1)(a) shall come into force in respect of Quebec on a day to be fixed by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.

Authorization of Quebec

(2) A proclamation under subsection (1) shall be issued only where authorized by the legislative assembly or government of Quebec.(110)

Repeal of this section

(3) This section may be repealed on the day paragraph 23(1)(a) comes into force in respect of Quebec and this Act amended and renumbered, consequentially upon the repeal of this section, by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.

Short title and citations

60 This Act may be cited as the *Constitution Act, 1982*, and the Constitution Acts 1867 to 1975 (No. 2) and this Act may be cited together as the *Constitution Acts, 1867 to 1982*.

References

61 A reference to the ***Constitution Acts, 1867 to 1982*** shall be deemed to include a reference to the ***Constitution Amendment Proclamation, 1983***.(111)

Versions française et anglaise de certains textes constitutionnels

56 Les versions française et anglaise des parties de la Constitution du Canada adoptées dans ces deux langues ont également force de loi. En outre, ont également force de loi, dès l'adoption, dans le cadre de l'article 55, d'une partie de la version française de la Constitution, cette partie et la version anglaise correspondante.

Versions française et anglaise de la présente loi

57 Les versions française et anglaise de la présente loi ont également force de loi.

Entrée en vigueur

58 Sous réserve de l'article 59, la présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.(109)

Entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec

59 (1) L'alinéa 23(1)a) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

Autorisation du Québec

(2) La proclamation visée au paragraphe (1) ne peut être prise qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec.(110)

Abrogation du présent article

(3) Le présent article peut être abrogé à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec, et la présente loi faire l'objet, dès cette abrogation, des modifications et changements de numérotation qui en découlent, par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

Titres

60 Titre abrégé de la présente loi : *Loi constitutionnelle de 1982*; titre commun des lois constitutionnelles de 1867 à 1975 (n° 2) et de la présente loi : *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*.

Mentions

61 Toute mention des ***Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*** est réputée constituer également une mention de la ***Proclamation de 1983 modifiant la Constitution***.(111)

SCHEDULE TO THE CONSTITUTION ACT, 1982

(Section 53)

MODERNIZATION OF THE CONSTITUTION

Item	Column I Act Affected	Column II Amendment	Column III New Name
1.	British North America Act, 1867, 30-31 Vict., c. 3 (U.K.)	**(1)** Section 1 is repealed and the following substituted therefor: **"1** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1867*." **(2)** Section 20 is repealed. **(3)** Class 1 of section 91 is repealed. **(4)** Class 1 of section 92 is repealed.	Constitution Act, 1867
2.	An Act to amend and continue the Act 32-33 Victoria chapter 3; and to establish and provide for the Government of the Province of Manitoba, 1870, 33 Vict., c. 3 (Can.)	**(1)** The long title is repealed and the following substituted therefor: "*Manitoba Act, 1870*." **(2)** Section 20 is repealed.	Manitoba Act, 1870
3.	Order of Her Majesty in Council admitting Rupert's Land and the North-Western Territory into the Union, dated the 23rd day of June, 1870		Rupert's Land and North-Western Territory Order
4.	Order of Her Majesty in Council admitting British Columbia into the Union, dated the 16th day of May, 1871.		British Columbia Terms of Union
5.	British North America Act, 1871, 34-35 Vict., c. 28 (U.K.)	Section 1 is repealed and the following substituted therefor: **"1** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1871*."	Constitution Act, 1871
6.	Order of Her Majesty in Council admitting Prince Edward Island into the Union, dated the 26th day of June, 1873.		Prince Edward Island Terms of Union
7.	Parliament of Canada Act, 1875, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.)		Parliament of Canada Act, 1875
8.	Order of Her Majesty in Council admitting all British possessions and Territories in North America and islands adjacent thereto into the Union, dated the 31st day of July, 1880.		Adjacent Territories Order
9.	British North America Act, 1886, 49-50 Vict., c. 35 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: **"3** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1886*."	Constitution Act, 1886
10.	Canada (Ontario Boundary) Act, 1889, 52-53 Vict., c. 28 (U.K.)		Canada (Ontario Boundary) Act, 1889
11.	Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895, 2nd Sess., 59 Vict., c. 3 (U.K.)	The Act is repealed.	
12.	The Alberta Act, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 3 (Can.)		Alberta Act
13.	The Saskatchewan Act, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 42 (Can.)		Saskatchewan Act

Item	Column I Act Affected	Column II Amendment	Column III New Name
14.	British North America Act, 1907, 7 Edw. VII, c. 11 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: **"2** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1907*."	Constitution Act, 1907
15.	British North America Act, 1915, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: **"3** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1915*."	Constitution Act, 1915
16.	British North America Act, 1930, 20-21, Geo. V, c. 26 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: **"3** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1930*."	Constitution Act, 1930
17.	Statute of Westminster, 1931, 22 Geo. V, c. 4 (U.K.)	In so far as they apply to Canada, **(a)** section 4 is repealed; and **(b)** subsection 7(1) is repealed.	Statute of Westminster, 1931
18.	British North America Act, 1940, 3-4 Geo. VI, c. 36 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: **"2** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1940*."	Constitution Act, 1940
19.	British North America Act, 1943, 6-7 Geo. VI, c. 30 (U.K.)	The Act is repealed.	
20.	British North America Act, 1946, 9-10 Geo. VI, c. 63 (U.K.)	The Act is repealed.	
21.	British North America Act, 1949, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: **"3** This Act may be cited as the *Newfoundland Act*."	Newfoundland Act
22.	British North America (No. 2) Act, 1949, 13 Geo. VI, c. 81 (U.K.)	The Act is repealed.	
23.	British North America Act, 1951, 14-15 Geo. VI, c. 32 (U.K.)	The Act is repealed.	
24.	British North America Act, 1952, 1 Eliz. II, c. 15 (Can.)	The Act is repealed.	
25.	British North America Act, 1960, 9 Eliz. II, c. 2 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: **"2** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1960*."	Constitution Act, 1960
26.	British North America Act, 1964, 12-13 Eliz. II, c. 73 (U.K.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: **"2** This Act may be cited as the *Constitution Act, 1964*."	Constitution Act, 1964
27.	British North America Act, 1965, 14 Eliz. II, c. 4, Part I (Can.)	Section 2 is repealed and the following substituted therefor: **"2** This Part may be cited as the *Constitution Act, 1965*."	Constitution Act, 1965
28.	British North America Act, 1974, 23 Eliz. II, c. 13, Part I (Can.) (112)	Section 3, as amended by 25-26 Eliz. II, c. 28, s. 38(1) (Can.), is repealed and the following substituted therefor: **"3** This Part may be cited as the *Constitution Act, 1974*."	Constitution Act, 1974

Item	Column I Act Affected	Column II Amendment	Column III New Name
29.	British North America Act, 1975, 23-24 Eliz. II, c. 28, Part I (Can.)	Section 3, as amended by 25-26 Eliz. II, c. 28, s. 31 (Can.), is repealed and the following substituted therefor: **"3** This Part may be cited as the *Constitution Act (No. 1), 1975*."	Constitution Act (No. 1), 1975
30.	British North America Act (No. 2), 1975, 23-24 Eliz. II, c. 53 (Can.)	Section 3 is repealed and the following substituted therefor: **"3** This Act may be cited as the *Constitution Act (No. 2), 1975*."	Constitution Act (No. 2), 1975

ANNEXE DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

(article 53)

ACTUALISATION DE LA CONSTITUTION

Article	Colonne I Loi visée	Colonne II Modification	Colonne III Nouveau titre
1.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30-31 Victoria, c. 3 (R.-U.)	**(1)** L'article 1 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 1** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1867*. » **(2)** L'article 20 est abrogé. **(3)** La catégorie 1 de l'article 91 est abrogée. **(4)** La catégorie 1 de l'article 92 est abrogée.	Loi constitutionnelle de 1867
2.	Acte pour amender et continuer l'acte trente-deux et trente-trois Victoria, chapitre trois, et pour établir et constituer le gouvernement de la province du Manitoba, 1870, 33 Victoria, c. 3 (Canada)	**(1)** Le titre complet est abrogé et remplacé par ce qui suit : « *Loi de 1870 sur le Manitoba*. » **(2)** L'article 20 est abrogé.	Loi de 1870 sur le Manitoba
3.	Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest, en date du 23 juin 1870		Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest
4.	Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Colombie-Britannique, en date du 16 mai 1871		Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique
5.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871, 34-35 Victoria, c. 28 (R.-U.)	L'article 1 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 1** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1871*. »	Loi constitutionnelle de 1871
6.	Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant l'Île-du-Prince-Édouard, en date du 26 juin 1873		Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard
7.	Acte du Parlement du Canada, 1875, 38-39 Victoria, c. 38 (R.-U.)		Loi de 1875 sur le Parlement du Canada
8.	Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant dans l'Union tous les territoires et possessions britanniques dans l'Amérique du Nord, et les îles adjacentes à ces territoires et possessions, en date du 31 juillet 1880		Décret en conseil sur les territoires adjacents
9.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1886, 49-50 Victoria, c. 35 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 3** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1886*. »	Loi constitutionnelle de 1886
10.	Acte du Canada (limites d'Ontario) 1889, 52-53 Victoria, c. 28 (R.-U.)		Loi de 1889 sur le Canada (frontières de l'Ontario)
11.	Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) 1895, 2e session, 59 Victoria, c. 3 (R.-U.)	La loi est abrogée.	

Article	Colonne I Loi visée	Colonne II Modification	Colonne III Nouveau titre
12.	Acte de l'Alberta, 1905, 4-5 Édouard VII, c. 3 (Canada)		Loi sur l'Alberta
13.	Acte de la Saskatchewan, 1905, 4-5 Édouard VII, c. 42 (Canada)		Loi sur la Saskatchewan
14.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1907, 7 Édouard VII, c. 11 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 2** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1907*. »	Loi constitutionnelle de 1907
15.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1915, 5-6 George V, c. 45 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 3** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1915*. »	Loi constitutionnelle de 1915
16.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930, 20-21 George V, c. 26 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 3** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1930*. »	Loi constitutionnelle de 1930
17.	Statut de Westminster, 1931, 22 George V, c. 4 (R.-U.)	Dans la mesure où ils s'appliquent au Canada : **a)** l'article 4 est abrogé; **b)** le paragraphe 7(1) est abrogé.	Statut de Westminster de 1931
18.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1940, 3-4 George VI, c. 36 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 2** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1940*. »	Loi constitutionnelle de 1940
19.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1943, 6-7 George VI, c. 30 (R.-U.)	La loi est abrogée.	
20.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1946, 9-10 George VI, c. 63 (R.-U.)	La loi est abrogée.	
21.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949, 12-13 George VI, c. 22 (R.-U.)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 3** Titre abrégé : *Loi sur Terre-Neuve*. »	Loi sur Terre-Neuve
22.	Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2) 1949, 13 George VI, c. 81 (R.-U.)	La loi est abrogée.	
23.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951, 14-15 George VI, c. 32 (R.-U.)	La loi est abrogée.	
24.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1952, 1 Elizabeth II, c. 15 (Canada)	La loi est abrogée.	
25.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1960, 9 Elizabeth II, c. 2 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 2** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1960*. »	Loi constitutionnelle de 1960
26.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1964, 12-13 Elizabeth II, c. 73 (R.-U.)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 2** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle de 1964*. »	Loi constitutionnelle de 1964

Article	Colonne I Loi visée	Colonne II Modification	Colonne III Nouveau titre
27.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1965, 14 Elizabeth II, c. 4, Partie I (Canada)	L'article 2 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 2** Titre abrégé de la présente partie : *Loi constitutionnelle de 1965*. »	Loi constitutionnelle de 1965
28.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1974, 23 Elizabeth II, c. 13, Partie I (Canada) (112)	L'article 3, modifié par le paragraphe 38(1) de la loi, 25-26 Elizabeth II, c. 28 (Canada), est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 3** Titre abrégé de la présente partie : *Loi constitutionnelle de 1974*. »	Loi constitutionnelle de 1974
29.	Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1975, 23-24 Elizabeth II, c. 28, Partie I (Canada)	L'article 3, modifié par l'article 31 de la loi, 25-26 Elizabeth II, c. 28 (Canada), est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 3.** Titre abrégé de la présente partie : *Loi constitutionnelle n° 1 de 1975*. »	Loi constitutionnelle n° 1 de 1975
30.	Acte de l'Amérique du Nord britannique n° 2, 1975, 23-24 Elizabeth II, c. 53 (Canada)	L'article 3 est abrogé et remplacé par ce qui suit : **« 3** Titre abrégé : *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*. »	Loi constitutionnelle n° 2 de 1975

ENDNOTES

(1) **The enacting clause was repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). It read as follows:**

Be it therefore enacted and declared by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the Advice and Consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the Authority of the same, as follows:

(2) **As amended by the *Constitution Act, 1982*, which came into force on April 17, 1982. The section originally read as follows:**

1 This Act may be cited as *The British North America Act, 1867*.

(3) **Section 2, repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.), read as follows:**

2 The Provisions of this Act referring to Her Majesty the Queen extend also to the Heirs and Successors of Her Majesty, Kings and Queens of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.

(4) **The first day of July, 1867, was fixed by proclamation dated May 22, 1867.**

(5) **Partially repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). The section originally read as follows:**

4 The subsequent Provisions of this Act shall, unless it is otherwise expressed or implied, commence and have effect on and after the Union, that is to say, on and after the Day appointed for the Union taking effect in the Queen's Proclamation; and in the same Provisions, unless it is otherwise expressed or implied, the Name Canada shall be taken to mean Canada as constituted under this Act.

(6) **Canada now consists of ten provinces (Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island, Alberta, Saskatchewan and Newfoundland and Labrador) and three territories (Yukon, the Northwest Territories and Nunavut).**

The first territories added to the Union were Rupert's Land and the North-Western Territory, (subsequently designated the Northwest Territories), which were admitted pursuant to section 146 of the *Constitution Act, 1867* and the *Rupert's Land Act, 1868*, 31-32 Vict., c. 105 (U.K.), by the *Rupert's Land and North-Western Territory Order* of June 23, 1870, effective July 15, 1870. Prior to the admission of those territories, the Parliament of Canada enacted *An Act for the temporary Government of Rupert's Land and the North-Western Territory when united with Canada* (32-33 Vict., c. 3), and the *Manitoba Act, 1870*, (33 Vict., c. 3), which provided for the formation of the Province of Manitoba.

British Columbia was admitted into the Union pursuant to section 146 of the *Constitution Act, 1867*, by the *British Columbia Terms of Union*, being Order in Council of May 16, 1871, effective July 20, 1871.

Prince Edward Island was admitted pursuant to section 146 of the *Constitution Act, 1867*, by the *Prince Edward Island Terms of Union*, being Order in Council of June 26, 1873, effective July 1, 1873.

On June 29, 1871, the United Kingdom Parliament enacted the *Constitution Act, 1871* (34-35 Vict., c. 28) authorizing the creation of additional provinces out of territories not included in any province. Pursuant to this statute, the Parliament of Canada enacted the *Alberta Act*, (July 20, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 3) and the *Saskatchewan Act*, (July 20, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 42), providing for the creation of the provinces of Alberta and Saskatchewan, respectively. Both of these Acts came into force on September 1, 1905.

Meanwhile, all remaining British possessions and territories in North America and the islands adjacent thereto, except the colony of Newfoundland and its dependencies, were admitted into the Canadian Confederation by the *Adjacent Territories Order*, dated July 31, 1880.

The Parliament of Canada added portions of the Northwest Territories to the adjoining provinces in 1912 by *The Ontario Boundaries Extension Act*, S.C. 1912, 2 Geo. V, c. 40, *The Quebec Boundaries Extension Act, 1912*, 2 Geo. V, c. 45 and *The Manitoba Boundaries Extension Act, 1912*, 2 Geo. V, c. 32, and further additions were made to Manitoba by *The Manitoba Boundaries Extension Act, 1930*, 20-21 Geo. V, c. 28.

The Yukon Territory was created out of the Northwest Territories in 1898 by *The Yukon Territory Act*, 61 Vict., c. 6 (Can.).

Newfoundland was added on March 31, 1949, by the *Newfoundland Act*, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.), which ratified the Terms of Union of Newfoundland with Canada.

Nunavut was created out of the Northwest Territories in 1999 by the *Nunavut Act*, S.C. 1993, c. 28.

(7) **See endnote (65) to section 129, below.**

(8) **Repealed and re-enacted by the *Parliament of Canada Act, 1875*, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.). The original section read as follows:**

18 The Privileges, Immunities, and Powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons and by the Members thereof respectively shall be such as are from Time to Time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that the same shall never exceed those at the passing of this Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and by the Members thereof.

(9) **Spent. The first session of the first Parliament began on November 6, 1867.**

(10) **Section 20, repealed by the *Constitution Act, 1982*, read as follows:**

20 There shall be a Session of the Parliament of Canada once at least in every Year, so that Twelve Months shall not intervene between the last Sitting of the Parliament in one Session and its first sitting in the next Session.

Section 20 has been replaced by section 5 of the *Constitution Act, 1982*, which provides that there shall be a sitting of Parliament at least once every twelve months.

(11) **As amended by the *Constitution Act, 1915*, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.) and modified by the *Newfoundland Act*, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.), the *Constitution Act (No. 2), 1975*, S.C. 1974-75-76, c. 53, and the *Constitution Act, 1999 (Nunavut)*, S.C. 1998, c. 15, Part 2. The original section read as follows:**

21 The Senate shall, subject to the Provisions of this Act, consist of Seventy-two Members, who shall be styled Senators.

The *Manitoba Act, 1870*, added two senators for Manitoba; the *British Columbia Terms of Union* added three; upon admission of Prince Edward Island four more were provided by section 147 of the *Constitution Act, 1867*; the *Alberta Act* and the *Saskatchewan Act* each added four. The Senate was reconstituted at 96 by the *Constitution Act, 1915*. Six more senators were added upon union with Newfoundland, and one senator each was added for the Yukon Territory and the Northwest Territories by the *Constitution Act (No. 2), 1975.* One senator was added for Nunavut by the *Constitution Act, 1999 (Nunavut)*.

(12) **As amended by the *Constitution Act, 1915*, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.), the *Newfoundland Act*, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.), the *Constitution Act (No. 2), 1975*, S.C. 1974-75-76, c. 53 and the *Constitution Act, 1999 (Nunavut)*, S.C. 1998, c. 15, Part 2. The original section read as follows:**

22 In relation to the Constitution of the Senate, Canada shall be deemed to consist of Three Divisions:

1. Ontario;

2. Quebec;

3. The Maritime Provinces, Nova Scotia and New Brunswick;

which Three Divisions shall (subject to the Provisions of this Act) be equally represented in the Senate as follows: Ontario by Twenty-four Senators; Quebec by Twenty-four Senators; and the Maritime Provinces by Twenty-four Senators, Twelve thereof representing Nova Scotia, and Twelve thereof representing New Brunswick.

In the case of Quebec each of the Twenty-four Senators representing that Province shall be appointed for One of the Twenty-four Electoral Divisions of Lower Canada specified in Schedule A. to Chapter One of the Consolidated Statutes of Canada.

The reference in section 22 to the Consolidated Statutes of Canada is a reference to the Consolidated Statutes of 1859.

(13) **Section 44 of the *Constitution Act, 1999 (Nunavut)*, S.C. 1998, c. 15, Part 2, provided that, for the purposes of that Part (which added one senator for Nunavut), the word "Province" in section 23 of the *Constitution Act, 1867* has the same meaning as is assigned to the word "province" by section 35 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, as amended, which provides that the term "province" means "a province of Canada, and includes Yukon, the Northwest Territories and Nunavut".**

Section 2 of the *Constitution Act (No. 2), 1975*, S.C. 1974-75-76, c. 53, provided that for the purposes of that Act (which added one senator each for the Yukon Territory and the Northwest Territories) the term "Province" in section 23 of the *Constitution Act, 1867* has the same meaning as is assigned to the term "province" by section 28 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, which provides that the term "province" means "a province of Canada, and includes the Yukon Territory and the Northwest Territories".

(14) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). The section read as follows:**

25 Such Persons shall be first summoned to the Senate as the Queen by Warrant under Her Majesty's Royal Sign Manual thinks fit to approve, and their Names shall be inserted in the Queen's Proclamation of Union.

(15) **As amended by the *Constitution Act, 1915*, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.). The original section read as follows:**

26 If at any Time on the Recommendation of the Governor General the Queen thinks fit to direct that Three or Six Members be added to the Senate, the Governor General may by Summons to Three or Six qualified Persons (as the Case may be), representing equally the Three Divisions of Canada, add to the Senate accordingly.

(16) **As amended by the *Constitution Act, 1915*, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.). The original section read as follows:**

27 In case of such Addition being at any Time made the Governor General shall not summon any Person to the Senate except on a further like Direction by the Queen on the like Recommendation, until each of the Three Divisions of Canada is represented by Twenty-four Senators and no more.

(17) **As amended by the *Constitution Act, 1915*, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.), the *Constitution Act (No. 2), 1975*, S.C. 1974-75-76, c. 53, and the *Constitution Act, 1999 (Nunavut)*, S.C. 1998, c. 15, Part 2. The original section read as follows:**

28 The Number of Senators shall not at any Time exceed Seventy-eight.

(18) **As enacted by the *Constitution Act, 1965*, S.C. 1965, c. 4, which came into force on June 2, 1965. The original section read as follows:**

29 A Senator shall, subject to the Provisions of this Act, hold his Place in the Senate for Life.

(19) **Provision for exercising the functions of Speaker during his or her absence is made by Part II of the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1 (formerly the *Speaker of the Senate Act*, R.S.C. 1970, c. S-14). Doubts as to the power of Parliament to enact the *Speaker of the Senate Act* were removed by the *Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895*, 2nd Sess., 59 Vict., c. 3 (U.K.), which was repealed by the *Constitution Act, 1982*.**

(20) **The figures given here result from the application of section 51, as enacted by the *Constitution Act, 1985 (Representation)*, S.C. 1986, c. 8, Part I, and amended by the *Constitution Act, 1999 (Nunavut)*, S.C. 1998, c. 15, Part 2, and readjustments made pursuant to the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S.C. 1985, c. E-3. The original section (which was altered from time to time as the result of the addition of new provinces and changes in population) read as follows:**

37 The House of Commons shall, subject to the Provisions of this Act, consist of one hundred and eighty-one members, of whom Eighty-two shall be elected for Ontario, Sixty-five for Quebec, Nineteen for Nova Scotia, and Fifteen for New Brunswick.

(21) **Spent. The electoral districts are now established by proclamations issued from time to time under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S.C. 1985, c. E-3, as amended for particular districts by Acts of Parliament (see the most recent *Table of Public Statutes and Responsible Ministers*).**

(22) **Spent. Elections are now provided for by the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9; qualifications and disqualifications of members by the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1. The right of citizens to vote and hold office is provided for in section 3 of the *Constitution Act, 1982*.**

(23) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). The section read as follows:**

42 For the First Election of Members to serve in the House of Commons the Governor General shall cause Writs to be issued by such Person, in such Form, and addressed to such Returning Officers as he thinks fit.

The Person issuing Writs under this Section shall have the like Powers as are possessed at the Union by the Officers charged with the issuing of Writs for the Election of Members to serve in the respective House of Assembly or Legislative Assembly of the Province of Canada, Nova Scotia, or New Brunswick; and the Returning Officers to whom Writs are directed under this Section shall have the like Powers as are possessed at the Union by the Officers charged with the returning of Writs for the Election of Members to serve in the same respective House of Assembly or Legislative Assembly.

(24) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). The section read as follows:**

43 In case a Vacancy in the Representation in the House of Commons of any Electoral District happens before the Meeting of the Parliament, or after the Meeting of the Parliament before Provision is made by the Parliament in this Behalf, the Provisions of the last foregoing Section of this Act shall extend and apply to the issuing and returning of a Writ in respect of such Vacant District.

(25) **Provision for exercising the functions of Speaker during his or her absence is now made by Part III of the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1.**

(26) **The term of the twelfth Parliament was extended by the *British North America Act, 1916*, 6-7 Geo. V., c. 19 (U.K.), which Act was repealed by the *Statute Law Revision Act, 1927*, 17-18 Geo. V, c. 42 (U.K.). See also the *Constitution Act, 1982*, subsection 4(1), which provides that no House of Commons shall continue for longer than five years from the date fixed for the return of the writs at a general election of its members, and subsection 4(2), which provides for continuation of the House of Commons in special circumstances.**

(27) **As enacted by *An Act to amend the Constitution Act, 1867 (electoral representation)*, S.C. 2022, c. 6, which came into force on royal assent on June 23, 2022. This amendment replaces rule 2 of subsection 51(1) of the *Constitution Act, 1867*. Section 1 of the amending Act provides an alternative title,**

***Preserving Provincial Representation in the House of Commons Act*. The Act provides rules for the readjustment of the number of members and the representation of provinces in the House of Commons. It also sets out transitional measures at sections 4 and 5, providing for the application of the amendment to the readjustment of electoral boundaries under the *Electoral Boundaries Readjustment Act* (R.S.C. 1985, c. E-3).**

Rule 2 of subsection 51(1) of the *Constitution Act, 1867* as amended by s. 2 of the *Fair Representation Act* (S.C. 2011, c. 26) read as follows:

If the number of members assigned to a province by the application of rule 1 and section 51A is less than the total number assigned to that province on the date of the coming into force of the *Constitution Act, 1985 (Representation)*, there shall be added to the number of members so assigned such number of members as will result in the province having the same number of members as were assigned on that date.

The section, as originally enacted, read as follows:

51 On the Completion of the Census in the Year One Thousand eight hundred and seventy-one, and of each subsequent decennial Census, the Representation of the Four Provinces shall be readjusted by such Authority, in such Manner, and from such Time, as the Parliament of Canada from Time to Time provides, subject and according to the following Rules:

1. Quebec shall have the fixed Number of Sixty-five Members:

2. There shall be assigned to each of the other Provinces such a Number of Members as will bear the same Proportion to the Number of its Population (ascertained at such Census) as the Number Sixty-five bears to the Number of the Population of Quebec (so ascertained):

3. In the Computation of the Number of Members for a Province a fractional Part not exceeding One Half of the whole Number requisite for entitling the Province to a Member shall be disregarded; but a fractional Part exceeding One Half of that Number shall be equivalent to the whole Number:

4. On any such Re-adjustment the Number of Members for a Province shall not be reduced unless the Proportion which the Number of the Population of the Province bore to the Number of the aggregate Population of Canada at the then last preceding Re-adjustment of the Number of Members for the Province is ascertained at the then latest Census to be diminished by One Twentieth Part or upwards:

5. Such Re-adjustment shall not take effect until the Termination of the then existing Parliament.

Section 51 was amended by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.) by repealing the words after "of the census" to "seventy-one and" and the word "subsequent".

By the *British North America Act, 1943*, 6-7 Geo. VI, c. 30 (U.K.), which Act was repealed by the *Constitution Act, 1982*, redistribution of seats following the 1941 census was postponed until the first session of Parliament after the war. The section was re-enacted by the *British North America Act, 1946*, 9-10 Geo. VI, c. 63 (U.K.), which Act was also repealed by the *Constitution Act, 1982*, to read as follows:

51(1) The number of members of the House of Commons shall be two hundred and fifty-five and the representation of the provinces therein shall forthwith upon the coming into force of this section and thereafter on the completion of each decennial census be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides, subject and according to the following rules:

1. Subject as hereinafter provided, there shall be assigned to each of the provinces a number of members computed by dividing the total population of the provinces by two hundred and fifty-four and by dividing the population of each province by the quotient so obtained, disregarding, except as hereinafter in this section provided, the remainder, if any, after the said process of division.

2. If the total number of members assigned to all the provinces pursuant to rule one is less than two hundred and fifty-four, additional members shall be assigned to the provinces (one to a province) having remainders in the computation under rule one commencing with the province having the largest remainder and continuing with the other provinces in the order of the magnitude of their respective remainders until the total number of members assigned is two hundred and fifty-four.

3. Notwithstanding anything in this section, if upon completion of a computation under rules one and two, the number of members to be assigned to a province is less than the number of senators representing the said province, rules one and two shall cease to apply in respect of the said province, and there shall be assigned to the said province a number of members equal to the said number of senators.

4. In the event that rules one and two cease to apply in respect of a province then, for the purpose of computing the number of members to be assigned to the provinces in respect of which rules one and two continue to apply, the total population of the provinces shall be reduced by the number of the population of the province in respect of which rules one and two have ceased to apply and the number two hundred and fifty-four shall be reduced by the number of members assigned to such province pursuant to rule three.

5. Such readjustment shall not take effect until the termination of the then existing Parliament.

(2) The Yukon Territory as constituted by Chapter forty-one of the Statutes of Canada, 1901, together with any Part of Canada not comprised within a province which may from time to time be included therein by the Parliament of Canada for the purposes of representation in Parliament, shall be entitled to one member.

The section was re-enacted as follows by the *British North America Act, 1952*, S.C. 1952, c. 15 (which Act was also repealed by the *Constitution Act, 1982*):

51(1) Subject as hereinafter provided, the number of members of the House of Commons shall be two hundred and sixty-three and the representation of the provinces therein shall forthwith upon the coming into force of this section and thereafter on the completion of each decennial census be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides, subject and according to the following rules:

1. There shall be assigned to each of the provinces a number of members computed by dividing the total population of the provinces by two hundred and sixty-one and by dividing the population of each province by the quotient so obtained, disregarding, except as hereinafter in this section provided, the remainder, if any, after the said process of division.

2. If the total number of members assigned to all the provinces pursuant to rule one is less than two hundred and sixty-one, additional members shall be assigned to the provinces (one to a province) having remainders in the computation under rule one commencing with the province having the largest remainder and continuing with the other provinces in the order of the magnitude of their respective remainders until the total number of members assigned is two hundred and sixty-one.

3. Notwithstanding anything in this section, if upon completion of a computation under rules one and two the number of members to be assigned to a province is less than the number of senators representing the said province, rules one and two shall cease to apply in respect of the said province, and there shall be assigned to the said province a number of members equal to the said number of senators.

4. In the event that rules one and two cease to apply in respect of a province then, for the purposes of computing the number of members to be assigned to the provinces in respect of which rules one and two continue to apply, the total population of the provinces shall be reduced by the number of the population of the province in respect of which rules one and two have ceased to apply and the number two hundred and sixty-one shall be reduced by the number of members assigned to such province pursuant to rule three.

5. On any such readjustment the number of members for any province shall not be reduced by more than fifteen per cent below the representation to which such province was entitled under rules one to four of this subsection at the last preceding readjustment of the representation of that province, and there shall be no reduction in the representation of any province as a result of which that province would have a smaller number of members than any other province that according to the results of the then last decennial census did not have a larger population; but for the purposes of any subsequent readjustment of representation under this section any increase in the number of members of the House of Commons resulting from the application of this rule shall not be included in the divisor mentioned in rules one to four of this subsection.

6. Such readjustment shall not take effect until the termination of the then existing Parliament.

(2) The Yukon Territory as constituted by chapter forty-one of the statutes of Canada, 1901, shall be entitled to one member, and such other part of Canada not comprised within a province as may from time to time be defined by the Parliament of Canada shall be entitled to one member.

Subsection 51(1) was re-enacted by the *Constitution Act, 1974*, S.C. 1974-75-76, c. 13, to read as follows:

51(1) The number of members of the House of Commons and the representation of the provinces therein shall upon the coming into force of this subsection and thereafter on the completion of each decennial census be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides, subject and according to the following Rules:

1. There shall be assigned to Quebec seventy-five members in the readjustment following the completion of the decennial census taken in the year 1971, and thereafter four additional members in each subsequent readjustment.

2. Subject to Rules 5(2) and (3), there shall be assigned to a large province a number of members equal to the number obtained by dividing the population of the large province by the electoral quotient of Quebec.

3. Subject to Rules 5(2) and (3), there shall be assigned to a small province a number of members equal to the number obtained by dividing

(a) the sum of the populations, determined according to the results of the penultimate decennial census, of the provinces (other than Quebec) having populations of less than one and a half million, determined according to the results of that census, by the sum of the numbers of members assigned to those provinces in the readjustment following the completion of that census; and

(b) the population of the small province by the quotient obtained under paragraph (a).

4. Subject to Rules 5(1)(a), (2) and (3), there shall be assigned to an intermediate province a number of members equal to the number obtained

(a) by dividing the sum of the populations of the provinces (other than Quebec) having populations of less than one and a half million by the sum of the number of members assigned to those provinces under any of Rules 3, 5(1)(b), (2) and (3);

(b) by dividing the population of the intermediate province by the quotient obtained under paragraph (a); and

(c) by adding to the number of members assigned to the intermediate province in the readjustment following the completion of the penultimate decennial census one-half of the difference resulting from the subtraction of that number from the quotient obtained under paragraph (b).

5.(1) On any readjustment,

(a) if no province (other than Quebec) has a population of less than one and a half million, Rule 4 shall not be applied and, subject to Rules 5(2) and (3), there shall be assigned to an intermediate province a number of members equal to the number obtained by dividing

(i) the sum of the populations, determined according to the results of the penultimate decennial census, of the provinces, (other than Quebec) having populations of not less than one and a half million and not more than two

and a half million, determined according to the results of that census, by the sum of the numbers of members assigned to those provinces in the readjustment following the completion of that census, and

(ii) the population of the intermediate province by the quotient obtained under subparagraph (i);

(b) if a province (other than Quebec) having a population of

(i) less than one and a half million, or

(ii) not less than one and a half million and not more than two and a half million

does not have a population greater than its population determined according to the results of the penultimate decennial census, it shall, subject to Rules 5(2) and (3), be assigned the number of members assigned to it in the readjustment following the completion of that census.

(2) On any readjustment,

(a) if, under any of Rules 2 to 5(1), the number of members to be assigned to a province (in this paragraph referred to as "the first province") is smaller than the number of members to be assigned to any other province not having a population greater than that of the first province, those Rules shall not be applied to the first province and it shall be assigned a number of members equal to the largest number of members to be assigned to any other province not having a population greater than that of the first province;

(b) if, under any of Rules 2 to 5(1)(a), the number of members to be assigned to a province is smaller than the number of members assigned to it in the readjustment following the completion of the penultimate decennial census, those Rules shall not be applied to it and it shall be assigned the latter number of members;

(c) if both paragraphs (a) and (b) apply to a province, it shall be assigned a number of members equal to the greater of the numbers produced under those paragraphs.

(3) On any readjustment,

(a) if the electoral quotient of a province (in this paragraph referred to as "the first province") obtained by dividing its population by the number of members to be assigned to it under any of Rules 2 to 5(2) is greater than the electoral quotient of Quebec, those Rules shall not be applied to the first province and it shall be assigned a number of members equal to the number obtained by dividing its population by the electoral quotient of Quebec;

(b) if, as a result of the application of Rule 6(2)(a), the number of members assigned to a province under paragraph (a) equals the number of members to be assigned to it under any of Rules 2 to 5(2), it shall be assigned that number of members and paragraph (a) shall cease to apply to that province.

6. (1) In these Rules,

electoral quotient means, in respect of a province, the quotient obtained by dividing its population, determined according to the results of the then most recent decennial census, by the number of members to be assigned to it under any of Rules 1 to 5(3) in the readjustment following the completion of that census;

intermediate province means a province (other than Quebec) having a population greater than its population determined according to the results of the penultimate decennial census but not more than two and a half million and not less than one and a half million;

large province means a province (other than Quebec) having a population greater than two and a half million;

penultimate decennial census means the decennial census that preceded the then most recent decennial census;

population means, except where otherwise specified, the population determined according to the results of the then most recent decennial census;

small province means a province (other than Quebec) having a population greater than its population determined according to the results of the penultimate decennial census and less than one and half million.

(2) For the purposes of these Rules,

(a) if any fraction less than one remains upon completion of the final calculation that produces the number of members to be assigned to a province, that number of members shall equal the number so produced disregarding the fraction;

(b) if more than one readjustment follows the completion of a decennial census, the most recent of those readjustments shall, upon taking effect, be deemed to be the only readjustment following the completion of that census;

(c) a readjustment shall not take effect until the termination of the then existing Parliament.

Subsection 51(1) was re-enacted by the *Constitution Act, 1985 (Representation)*, S.C. 1986, c. 8, Part I, as follows:

51(1) The number of members of the House of Commons and the representation of the provinces therein shall, on the coming into force of this subsection and thereafter on the completion of each decennial census, be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides, subject and according to the following rules:

1. There shall be assigned to each of the provinces a number of members equal to the number obtained by dividing the total population of the provinces by two hundred and seventy-nine and by dividing the population of each province by the quotient so obtained, counting any remainder in excess of 0.50 as one after the said process of division.

2. If the total number of members that would be assigned to a province by the application of rule 1 is less than the total number assigned to that province on the date of coming into force of this subsection, there shall be added to the number of members so assigned such number of members as will result in the province having the same number of members as were assigned on that date.

Subsection 51(1) was re-enacted by the *Fair Representation Act*, S.C. 2011, c. 26, s. 2, as follows:

51(1) The number of members of the House of Commons and the representation of the provinces therein shall, on the completion of each decennial census, be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada provides from time to time, subject and according to the following rules:

1. There shall be assigned to each of the provinces a number of members equal to the number obtained by dividing the population of the province by the electoral quotient and rounding up any fractional remainder to one.

2. If the number of members assigned to a province by the application of rule 1 and section 51A is less than the total number assigned to that province on the date of the coming into force of the *Constitution Act, 1985 (Representation)*, there shall be added to the number of members so assigned such number of members as will result in the province having the same number of members as were assigned on that date.

3. After the application of rules 1 and 2 and section 51A, there shall, in respect of each province that meets the condition set out in rule 4, be added, if necessary, a number of members such that, on the completion of the readjustment, the number obtained by dividing the number of members assigned to that province by the total number of members assigned to all the provinces is as close as possible to, without being below, the number obtained by dividing the population of that province by the total population of all the provinces.

4. Rule 3 applies to a province if, on the completion of the preceding readjustment, the number obtained by dividing the number of members assigned to that province by the total number of members assigned to all the provinces was equal to or greater than the number obtained by dividing the population of that province by the total population of all the provinces, the population of each province being its population as at July 1 of the year of the decennial census that preceded that readjustment according to the estimates prepared for the purpose of that readjustment.

5. Unless the context indicates otherwise, in these rules, the population of a province is the estimate of its population as at July 1 of the year of the most recent decennial census.

6. In these rules, ***electoral quotient*** means

(a) 111,166, in relation to the readjustment following the completion of the 2011 decennial census, and

(b) in relation to the readjustment following the completion of any subsequent decennial census, the number obtained by multiplying the electoral quotient that was applied in the preceding readjustment by the number that is the average of the numbers obtained by dividing the population of each province by the population of the province as at July 1 of the year of the preceding decennial census according to the estimates prepared for the purpose of the preceding readjustment, and rounding up any fractional remainder of that multiplication to one.

(1.1) For the purpose of the rules in subsection (1), there is required to be prepared an estimate of the population of Canada and of each province as at July 1, 2001 and July 1, 2011 — and, in each year following the 2011 decennial census in which a decennial census is taken, as at July 1 of that year — by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada provides from time to time.

(28) **As enacted by the *Constitution Act, 1999 (Nunavut)*, S.C. 1998, c. 15, Part 2. Note that the description of the territory of Yukon is now set out in Schedule 1 to the *Yukon Act*, S.C. 2002, c. 7, which replaced R.S.C. 1985, c. Y-2. Subsection 51(2) was previously amended by the *Constitution Act (No. 1), 1975*, S.C. 1974-75-76, c. 28, and read as follows:**

(2) The Yukon Territory as bounded and described in the schedule to chapter Y-2 of the Revised Statutes of Canada, 1970, shall be entitled to one member, and the Northwest Territories as bounded and described in section 2 of chapter N-22 of the Revised Statutes of Canada, 1970, shall be entitled to two members.

(29) **As enacted by the *Constitution Act, 1915*, 5-6 Geo. V, c. 45 (U.K.).**

(30) **Provided for by the *Salaries Act*, R.S.C. 1985, c. S-3.**

(31) **Now provided for in Ontario by the *Executive Council Act*, R.S.O. 1990, c. E.25, and in Quebec by the *Executive Power Act*, R.S.Q. c. E-18.**

(32) **A similar provision was included in each of the instruments admitting British Columbia, Prince Edward Island, and Newfoundland. The Executive Authorities for Manitoba, Alberta and Saskatchewan were established by the statutes creating those provinces. See endnote (6) to section 5, above.**

(33) **See endnote (65) to section 129, below.**

(34) **Spent. Now covered by the *Representation Act, 2005*, S.O. 2005, c. 35, Schedule 1.**

(35) ***An Act respecting the Legislative Council of Quebec,* S.Q. 1968, c. 9, provided that the Legislature for Quebec shall consist of the Lieutenant Governor and the National Assembly of Quebec, and repealed the provisions of the *Legislature Act*, R.S.Q. 1964, c. 6, relating to the Legislative Council of Quebec. Now covered by the *National Assembly Act*, R.S.Q. c. A-23.1. Sections 72 to 79 following are therefore completely spent.**

(36) ***An Act respecting the electoral districts*, S.Q. 1970, c. 7, provides that this section no longer has effect.**

(37) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). The section read as follows:**

81 The Legislatures of Ontario and Quebec respectively shall be called together not later than Six Months after the Union.

(38) **Probably spent. The subject-matter of this section is now covered in Ontario by the *Legislative Assembly Act*, R.S.O. 1990, c. L.10, and in Quebec by the *National Assembly Act*, R.S.Q. c. A-23.1.**

(39) **Probably spent. The subject-matter of this section is now covered in Ontario by the *Election Act*, R.S.O. 1990, c. E.6, and the *Legislative Assembly Act*, R.S.O. 1990, c. L.10, and in Quebec by the *Elections Act*, R.S.Q. 1977, c. E-3.3 and the *National Assembly Act*, R.S.Q. 1977, c. A-23.1.**

(40) **The maximum duration of the Legislative Assembly of Quebec has been changed to five years. See the *National Assembly Act*, R.S.Q. 1977, c. A-23.1. See also section 4 of the *Constitution Act, 1982*, which provides a maximum duration for a legislative assembly of five years but also authorizes continuation in special circumstances.**

(41) **See also section 5 of the *Constitution Act, 1982*, which provides that there shall be a sitting of each legislature at least once every twelve months.**

(42) **Partially repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.), which deleted the following concluding words of the original enactment:**

> and the House of Assembly of New Brunswick existing at the passing of this Act shall, unless sooner dissolved, continue for the Period for which it was elected.

A similar provision was included in each of the instruments admitting British Columbia, Prince Edward Island and Newfoundland. The Legislatures of Manitoba, Alberta and Saskatchewan were established by the statutes creating those provinces. See endnote (6) to section 5, above.

See also sections 3 to 5 of the *Constitution Act, 1982*, which prescribe democratic rights applicable to all provinces, and subitem 2(2) of the Schedule to that Act, which sets out the repeal of section 20 of the *Manitoba Act, 1870*. Section 20 of the *Manitoba Act, 1870* has been replaced by section 5 of the *Constitution Act, 1982*. Section 20 reads as follows:

> **20** There shall be a Session of the Legislature once at least in every year, so that twelve months shall not intervene between the last sitting of the Legislature in one Session and its first sitting in the next Session.

(43) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). The section read as follows:**

> **89** Each of the Lieutenant Governors of Ontario, Quebec and Nova Scotia shall cause Writs to be issued for the First Election of Members of the Legislative Assembly thereof in such Form and by such Person as he thinks fit, and at such Time and addressed to such Returning Officer as the Governor General directs, and so that the First Election of Member of Assembly for any Electoral District or any Subdivision thereof shall be held at the same Time and at the same Places as the Election for a Member to serve in the House of Commons of Canada for that Electoral District.

(44) **A new class 1 was added by the *British North America (No. 2) Act, 1949*, 13 Geo. VI, c. 81 (U.K.). That Act and class 1 were repealed by the *Constitution Act, 1982*. The matters referred to in class 1 are provided for in subsection 4(2) and Part V of the *Constitution Act, 1982*. As enacted, class 1 read as follows:**

> **1.** The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least once each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House: provided, however, that a House of Commons may in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House.

(45) **The original class 1 was re-numbered by the *British North America (No. 2) Act, 1949*, 13 Geo. VI, c. 81 (U.K.), as class 1A.**

(46) **Added by the *Constitution Act, 1940*, 3-4 Geo. VI, c. 36 (U.K.).**

(47) **Legislative authority has been conferred on Parliament by other Acts as follows:**

1. The *Constitution Act, 1871*, 34-35 Vict., c. 28 (U.K.):

> **2** The Parliament of Canada may from time to time establish new Provinces in any territories forming for the time being part of the Dominion of Canada, but not included in any Province thereof, and may, at the time of such establishment, make provision for the constitution and administration of any such Province, and for the passing of laws for the peace, order, and good government of such Province, and for its representation in the said Parliament.
>
> **3** The Parliament of Canada may from time to time, with the consent of the Legislature of any province of the said Dominion, increase, diminish, or otherwise alter the limits of such Province, upon such terms and conditions as may be agreed to by the said Legislature, and may, with the like consent, make provision respecting the effect and operation of any such increase or diminution or alteration of territory in relation to any Province affected thereby.
>
> **4** The Parliament of Canada may from time to time make provision for the administration, peace, order, and good government of any territory not for the time being included in any Province.

5 The following Acts passed by the said Parliament of Canada, and intituled respectively, — "An Act for the temporary government of Rupert's Land and the North Western Territory when united with Canada"; and "An Act to amend and continue the Act thirty-two and thirty-three Victoria, chapter three, and to establish and provide for the government of "the Province of Manitoba", shall be and be deemed to have been valid and effectual for all purposes whatsoever from the date at which they respectively received the assent, in the Queen's name, of the Governor General of the said Dominion of Canada.

6 Except as provided by the third section of this Act, it shall not be competent for the Parliament of Canada to alter the provisions of the last-mentioned Act of the said Parliament in so far as it relates to the Province of Manitoba, or of any other Act hereafter establishing new Provinces in the said Dominion, subject always to the right of the Legislature of the Province of Manitoba to alter from time to time the provisions of any law respecting the qualification of electors and members of the Legislative Assembly, and to make laws respecting elections in the said Province.

The *Rupert's Land Act, 1868*, 31-32 Vict., c. 105 (U.K.) (repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.)) had previously conferred similar authority in relation to Rupert's Land and the North–Western Territory upon admission of those areas.

2. The *Constitution Act, 1886*, 49-50 Vict., c. 35 (U.K.):

1 The Parliament of Canada may from time to time make provision for the representation in the Senate and House of Commons of Canada, or in either of them, of any territories which for the time being form part of the Dominion of Canada, but are not included in any province thereof.

3. The *Statute of Westminster, 1931*, 22 Geo. V, c. 4 (U.K.):

3 It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extra-territorial operation.

4. Under section 44 of the *Constitution Act, 1982*, Parliament has exclusive authority to amend the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons. Sections 38, 41, 42 and 43 of that Act authorize the Senate and House of Commons to give their approval to certain other constitutional amendments by resolution.

(48) **Class 1 was repealed by the *Constitution Act, 1982*. As enacted, it read as follows:**

1. The Amendment from Time to Time, notwithstanding anything in this Act, of the Constitution of the Province, except as regards the Office of Lieutenant Governor.

Section 45 of the *Constitution Act, 1982* now authorizes legislatures to make laws amending the constitution of the province. Sections 38, 41, 42 and 43 of that Act authorize legislative assemblies to give their approval by resolution to certain other amendments to the Constitution of Canada.

(49) **Added by section 50 of the *Constitution Act, 1982*.**

(50) **Alternative provisions have been enacted for four provinces. An alternative was provided for Manitoba by section 22 of the *Manitoba Act, 1870*, 33 Vict., c. 3 (confirmed by the *Constitution Act, 1871*, 34-35 Vict., c. 28 (U.K.)), which section reads as follows:**

22 In and for the Province, the said Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following provisions:

(1) Nothing in any such Law shall prejudicially affect any right or privilege with respect to Denominational Schools which any class of persons have by Law or practice in the Province at the Union:

(2) An appeal shall lie to the Governor General in Council from any Act or decision of the Legislature of the Province, or of any Provincial Authority, affecting any right or privilege, of the Protestant or Roman Catholic minority of the Queen's subjects in relation to Education:

(3) In case any such Provincial Law, as from time to time seems to the Governor General in Council requisite for the due execution of the provisions of this section, is not made, or in case any decision of the Governor General in Council on any appeal under this section is not duly executed by the proper Provincial Authority in that behalf, then, and in every such case, and as far only as the circumstances of each case require, the Parliament of Canada may make remedial Laws for the due execution of the provisions of this section, and of any decision of the Governor General in Council under this section.

An alternative was provided for Alberta by section 17 of the *Alberta Act*, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 3, which section reads as follows:

17 Section 93 of the *Constitution Act, 1867*, shall apply to the said province, with the substitution for paragraph (1) of the said section 93 of the following paragraph:

"(1) Nothing in any such law shall prejudicially affect any right or privilege with respect to separate schools which any class of persons have at the date of the passing of this Act, under the terms of chapters 29 and 30 of the Ordinances of the Northwest Territories, passed in the year 1901, or with respect to religious instruction in any public or separate school as provided for in the said ordinances."

(2) In the appropriation by the Legislature or distribution by the Government of the province of any moneys for the support of schools organized and carried on in accordance with the said chapter 29 or any Act passed in amendment thereof, or in substitution therefor, there shall be no discrimination against schools of any class described in the said chapter 29.

(3) Where the expression ***by law*** is employed in paragraph 3 of the said section 93, it shall be held to mean the law as set out in the said chapters 29 and 30, and where the expression ***at the Union*** is employed, in the said paragraph 3, it shall be held to mean the date at which this Act comes into force.

An alternative was provided for Saskatchewan by section 17 of the *Saskatchewan Act*, 1905, 4-5 Edw. VII, c. 42, which section reads as follows:

17 Section 93 of the *Constitution Act, 1867*, shall apply to the said province, with the substitution for paragraph (1) of the said section 93, of the following paragraph:

"(1) Nothing in any such law shall prejudicially affect any right or privilege with respect to separate schools which any class of persons have at the date of the passing of this Act, under the terms of chapters 29 and 30 of the Ordinances of the Northwest Territories, passed in the year 1901, or with respect to religious instruction in any public or separate school as provided for in the said ordinances."

(2) In the appropriation by the Legislature or distribution by the Government of the province of any moneys for the support of schools organized and carried on in accordance with the said chapter 29, or any Act passed in amendment thereof or in substitution therefor, there shall be no discrimination against schools of any class described in the said chapter 29.

(3) Where the expression ***by law*** is employed in paragraph (3) of the said section 93, it shall be held to mean the law as set out in the said chapters 29 and 30; and where the expression ***at the Union*** is employed in the said paragraph (3), it shall be held to mean the date at which this Act comes into force.

An alternative was provided for Newfoundland by Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada (confirmed by the *Newfoundland Act*, 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.)). Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada, set out in the penultimate paragraph of this note, was amended by the *Constitution Amendment, 1998 (Newfoundland Act*), (*see* SI/98-25) and the *Constitution Amendment, 2001 (Newfoundland and Labrador)* (*see* SI/2001-117), and now reads as follows:

17 (1) In lieu of section ninety-three of the *Constitution Act, 1867*, this term shall apply in respect of the Province of Newfoundland and Labrador.

(2) In and for the Province of Newfoundland and Labrador, the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education, but shall provide for courses in religion that are not specific to a religious denomination.

(3) Religious observances shall be permitted in a school where requested by parents.

Prior to the *Constitution Amendment, 1998 (Newfoundland Act*), Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada had been amended by the*Constitution Amendment, 1997 (Newfoundland Act*) (*see* SI/97-55) to read as follows:

17 In lieu of section ninety-three of the *Constitution Act, 1867,* the following shall apply in respect of the Province of Newfoundland:

In and for the Province of Newfoundland, the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education but

(a) except as provided in paragraphs (b) and (c), schools established, maintained and operated with public funds shall be denominational schools, and any class of persons having rights under this Term as it read on January 1, 1995 shall continue to have the right to provide for religious education, activities and observances for the children of that class in those schools, and the group of classes that formed one integrated school system by agreement in 1969 may exercise the same rights under this Term as a single class of persons;

(b) subject to provincial legislation that is uniformly applicable to all schools specifying conditions for the establishment or continued operation of schools,

(i) any class of persons referred to in paragraph (a) shall have the right to have a publicly funded denominational school established, maintained and operated especially for that class, and

(ii) the Legislature may approve the establishment, maintenance and operation of a publicly funded school, whether denominational or non-denominational;

(c) where a school is established, maintained and operated pursuant to subparagraph (b) (i), the class of persons referred to in that subparagraph shall continue to have the right to provide for religious education, activities and observances and to direct the teaching of aspects of curriculum affecting religious beliefs, student admission policy and the assignment and dismissal of teachers in that school;

(d) all schools referred to in paragraphs (a) and (b) shall receive their share of public funds in accordance with scales determined on a non-discriminatory basis from time to time by the Legislature; and

(e) if the classes of persons having rights under this Term so desire, they shall have the right to elect in total not less than two thirds of the members of a school board, and any class so desiring shall have the right to elect the portion of that total that is proportionate to the population of that class in the area under the board's jurisdiction.

Prior to the *Constitution Amendment, 1997 (Newfoundland Act*), Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada had been amended by the*Constitution Amendment, 1987 (Newfoundland Act*) (*see* SI/88-11) to read as follows:

17(1) In lieu of section ninety-three of the *Constitution Act, 1867*, the following term shall apply in respect of the Province of Newfoundland:

In and for the Province of Newfoundland the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education, but the Legislature will not have authority to make laws prejudicially affecting any right or privilege with respect to

denominational schools, common (amalgamated) schools, or denominational colleges, that any class or classes of persons have by law in Newfoundland at the date of Union, and out of public funds of the Province of Newfoundland, provided for education,

(a) all such schools shall receive their share of such funds in accordance with scales determined on a non-discriminatory basis from time to time by the Legislature for all schools then being conducted under authority of the Legislature; and

(b) all such colleges shall receive their share of any grant from time to time voted for all colleges then being conducted under authority of the Legislature, such grant being distributed on a non-discriminatory basis.

(2) For the purposes of paragraph one of this Term, the Pentecostal Assemblies of Newfoundland have in Newfoundland all the same rights and privileges with respect to denominational schools and denominational colleges as any other class or classes of persons had by law in Newfoundland at the date of Union, and the words ***all such schools*** in paragraph (a) of paragraph one of this Term and the words ***all such colleges*** in paragraph (b) of paragraph one of this Term include, respectively, the schools and the colleges of the Pentecostal Assemblies of Newfoundland.

Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada (confirmed by the *Newfoundland Act,* 12-13 Geo. VI, c. 22 (U.K.)), which Term provided an alternative for Newfoundland, originally read as follows:

17 In lieu of section ninety-three of the *Constitution Act, 1867*, the following term shall apply in respect of the Province of Newfoundland:

In and for the Province of Newfoundland the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education, but the Legislature will not have authority to make laws prejudicially affecting any right or privilege with respect to denominational schools, common (amalgamated) schools, or denominational colleges, that any class or classes of persons have by law in Newfoundland at the date of Union, and out of public funds of the Province of Newfoundland, provided for education,

(a) all such schools shall receive their share of such funds in accordance with scales determined on a non-discriminatory basis from time to time by the Legislature for all schools then being conducted under authority of the Legislature; and

(b) all such colleges shall receive their share of any grant from time to time voted for all colleges then being conducted under authority of the Legislature, such grant being distributed on a non-discriminatory basis.

See also sections 23, 29 and 59 of the *Constitution Act, 1982*. Section 23 provides for new minority language educational rights and section 59 permits a delay in respect of the coming into force in Quebec of one aspect of those rights. Section 29 provides that nothing in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.

(51) **Added by the *Constitution Amendment, 1997 (Quebec)* (*see* SI/97-141).**

(52) **Amended by the *Constitution Act, 1964*, 12-13 Eliz. II, c. 73 (U.K.). As originally enacted by the *British North America Act, 1951*, 14-15 Geo. VI, c. 32 (U.K.), which was repealed by the *Constitution Act, 1982*, section 94A read as follows:**

94A It is hereby declared that the Parliament of Canada may from time to time make laws in relation to old age pensions in Canada, but no law made by the Parliament of Canada in relation to old age pensions shall affect the operation of any law present or future of a Provincial Legislature in relation to old age pensions.

(53) **Amended by the *Constitution Act, 1960,* 9 Eliz. II, c. 2 (U.K.), which came into force on March 1, 1961. The original section read as follows:**

99 The Judges of the Superior Courts shall hold Office during good Behaviour, but shall be removable by the Governor General on Address of the Senate and House of Commons.

(54) **Now provided for in the *Judges Act*, R.S.C. 1985, c. J-1.**

(55) **See the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, the *Federal Court Act*, R.S.C. 1985, c. F-7 and the *Tax Court of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. T-2.**

(56) **Now covered by the *Governor General's Act*, R.S.C. 1985, c. G-9.**

(57) **Manitoba, Alberta and Saskatchewan were placed in the same position as the original provinces by the *Constitution Act, 1930*, 20-21 Geo. V, c. 26 (U.K.).**

These matters were dealt with in respect of British Columbia by the *British Columbia Terms of Union* and also in part by the *Constitution Act, 1930*.

Newfoundland was also placed in the same position by the *Newfoundland Act*, 12-13 Geo. V1, c. 22 (U.K.).

With respect to Prince Edward Island, see the Schedule to the *Prince Edward Island Terms of Union*.

(58) **The obligations imposed by sections 114, 115 and 116, and similar obligations under the instruments creating or admitting other provinces, are now to be found in the *Provincial Subsidies Act*, R.S.C. 1985, c. P-26.**

(59) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1950*, 14 Geo. VI, c. 6 (U.K.).**

The section originally read as follows:

118 The following Sums shall be paid yearly by Canada to the several Provinces for the Support of their Governments and Legislatures:

	Dollars.
Ontario.....	Eighty thousand.
Quebec.....	Seventy thousand.
Nova Scotia.....	Sixty thousand.
New Brunswick.....	Fifty thousand.
	Two hundred and sixty thousand;

and an annual Grant in aid of each Province shall be made, equal to Eighty Cents per Head of the Population as ascertained by the Census of One thousand eight hundred and sixty-one, and in the Case of Nova Scotia and New Brunswick, by each subsequent Decennial Census until the Population of each of those two Provinces amounts to Four hundred thousand Souls, at which Rate such Grant shall thereafter remain. Such Grants shall be in full Settlement of all future Demands on Canada, and shall be paid half-yearly in advance to each Province; but the Government of Canada shall deduct from such Grants, as against any Province, all Sums chargeable as Interest on the Public Debt of that Province in excess of the several Amounts stipulated in this Act.

The section was made obsolete by the *Constitution Act, 1907*, 7 Edw. VII, c. 11 (U.K.), which provided:

1. (1) The following grants shall be made yearly by Canada to every province, which at the commencement of this Act is a province of the Dominion, for its local purposes and the support of its Government and Legislature:

(a) A fixed grant

where the population of the province is under one hundred and fifty thousand, of one hundred thousand dollars;

where the population of the province is one hundred and fifty thousand, but does not exceed two hundred thousand, of one hundred and fifty thousand dollars;

where the population of the province is two hundred thousand, but does not exceed four hundred thousand, of one hundred and eighty thousand dollars;

where the population of the province is four hundred thousand, but does not exceed eight hundred thousand, of one hundred and ninety thousand dollars;

where the population of the province is eight hundred thousand, but does not exceed one million five hundred thousand, of two hundred and twenty thousand dollars;

where the population of the province exceeds one million five hundred thousand, of two hundred and forty thousand dollars; and

(b) Subject to the special provisions of this Act as to the provinces of British Columbia and Prince Edward Island, a grant at the rate of eighty cents per head of the population of the province up to the number of two million five hundred thousand, and at the rate of sixty cents per head of so much of the population as exceeds that number.

(2) An additional grant of one hundred thousand dollars shall be made yearly to the province of British Columbia for a period of ten years from the commencement of this Act.

(3) The population of a province shall be ascertained from time to time in the case of the provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta respectively by the last quinquennial census or statutory estimate of population made under the Acts establishing those provinces or any other Act of the Parliament of Canada making provision for the purpose, and in the case of any other province by the last decennial census for the time being.

(4) The grants payable under this Act shall be paid half-yearly in advance to each province.

(5) The grants payable under this Act shall be substituted for the grants or subsidies (in this Act referred to as existing grants) payable for the like purposes at the commencement of this Act to the several provinces of the Dominion under the provisions of section one hundred and eighteen of the *Constitution Act, 1867*, or of any Order in Council establishing a province, or of any Act of the Parliament of Canada containing directions for the payment of any such grant or subsidy, and those provisions shall cease to have effect.

(6) The Government of Canada shall have the same power of deducting sums charged against a province on account of the interest on public debt in the case of the grant payable under this Act to the province as they have in the case of the existing grant.

(7) Nothing in this Act shall affect the obligation of the Government of Canada to pay to any province any grant which is payable to that province, other than the existing grant for which the grant under this Act is substituted.

(8) In the case of the provinces of British Columbia and Prince Edward Island, the amount paid on account of the grant payable per head of the population to the provinces under this Act shall not at any time be less than the amount of the corresponding grant payable at the commencement of this Act, and if it is found on any decennial census that the population of the province has decreased since the last decennial census, the amount paid on account of the grant shall not be decreased below the amount then payable, notwithstanding the decrease of the population.

See the *Provincial Subsidies Act*, R.S.C. 1985, c. P-26, and the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*, R.S.C. 1985, c. F-8.

See also Part III of the *Constitution Act, 1982*, which sets out commitments by Parliament and the provincial legislatures respecting equal opportunities, economic development and the provision of essential public services and a commitment by Parliament and the government of Canada to the principle of making equalization payments.

(60) **Spent.**

(61) **Spent. Now covered by the *Customs Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.), the *Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 36, the *Excise Act*, R.S.C. 1985, c. E-14, the *Excise Act, 2001*, S.C. 2002, c. 22 and the *Excise Tax Act*, R.S.C. 1985, c. E-15.**

(62) **Spent.**

(63) **These dues were repealed in 1873 by 36 Vict., c. 16 (N.B.). Also, see *An Act respecting the Export Duties imposed on Lumber*, etc. (1873) 36 Vict., c. 41 (Canada), and section 2 of the *Provincial Subsidies Act*, R.S.C. 1985, c. P-26.**

(64) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14 (U.K.). The section read as follows:**

> **127** If any Person being at the passing of this Act a Member of the Legislative Council of Canada, Nova Scotia, or New Brunswick, to whom a Place in the Senate is offered, does not within Thirty Days thereafter, by Writing under his Hand addressed to the Governor General of the Province of Canada or to the Lieutenant Governor of Nova Scotia or New Brunswick (as the Case may be), accept the same, he shall be deemed to have declined the same; and any Person who, being at the passing of this Act a Member of the Legislative Council of Nova Scotia or New Brunswick, accepts a Place in the Senate shall thereby vacate his Seat in such Legislative Council.

(65) **The restriction against altering or repealing laws enacted by or existing under statutes of the United Kingdom was removed by the *Statute of Westminster, 1931*, 22 Geo. V, c. 4 (U.K.), except in respect of certain constitutional documents. Comprehensive procedures for amending enactments forming part of the Constitution of Canada were provided by Part V of the *Constitution Act, 1982*.**

(66) **Spent.**

(67) **A similar provision was enacted for Manitoba by section 23 of the *Manitoba Act, 1870*, 33 Vict., c. 3 (confirmed by the *Constitution Act, 1871*, 34-35 Vict., c. 28 (U.K.)). Section 23 read as follows:**

> **23** Either the English or the French language may be used by any person in the debates of the Houses of the Legislature, and both these languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those languages may be used by any person, or in any Pleading or Process, in or issuing from any Court of Canada established under the *British North America Act, 1867*, or in or from all or any of the Courts of the Province. The Acts of the Legislature shall be printed and published in both those languages.

Sections 17 to 19 of the *Constitution Act, 1982* restate the language rights set out in section 133 in respect of Parliament and the courts established under the *Constitution Act, 1867*, and also guarantee those rights in respect of the legislature of New Brunswick and the courts of that province.

Sections 16, 20, 21 and 23 of the *Constitution Act, 1982* recognize additional language rights in respect of the English and French languages. Section 22 preserves language rights and privileges of languages other than English and French.

(68) **Spent. Now covered in Ontario by the *Executive Council Act*, R.S.O. 1990, c. E.25 and in Quebec by the *Executive Power Act*, R.S.Q. c. E-18.**

(69) **Probably spent.**

(70) **Probably spent.**

(71) **Probably spent.**

(72) **Spent. Penitentiaries are now provided for by the *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20.**

(73) **Spent. See pages (xi) and (xii) of the Public Accounts, 1902-1903.**

(74) **Probably spent. Two orders were made under this section on January 24, 1868.**

(75) **Repealed by the *Statute Law Revision Act, 1893*, 56-57 Vict., c. 14, (U.K.). The section read as follows:**

> **145** Inasmuch as the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have joined in a Declaration that the Construction of the Intercolonial Railway is essential to the Consolidation of the Union of British North America, and to the Assent thereto of Nova Scotia and New Brunswick, and have consequently agreed that Provision should be made for its immediate Construction by the Government of Canada; Therefore, in order to give effect to that Agreement, it shall be the Duty of the

Government and Parliament of Canada to provide for the Commencement, within Six Months after the Union, of a Railway connecting the River St. Lawrence with the City of Halifax in Nova Scotia, and for the Construction thereof without Intermission, and the Completion thereof with all practicable Speed.

(76) **All territories mentioned in section 146 are now part of Canada. See endnote (6) to section 5, above.**

(77) **Spent. See endnotes (11), (12), (15), (16) and (17) to sections 21, 22, 26, 27 and 28, above.**

(78) **Spent. See *Representation Act*, R.S.O. 1990, c. R.26.**

(79) **As enacted by section 51 of the *Constitution Act, 1982.***

(80) **French version enacted as Schedule A to the *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.).**

(81) **Enacted as Schedule B to the *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), which came into force on April 17, 1982.**

(82) **See section 50, and endnotes (40) and (42) to sections 85 and 88, of the *Constitution Act, 1867*.**

(83) **Replaces part of Class 1 of section 91 of the *Constitution Act, 1867*, which was repealed as set out in subitem 1(3) of the Schedule to the *Constitution Act, 1982*.**

(84) **See endnotes (10), (41) and (42) to sections 20, 86 and 88 of the *Constitution Act, 1867*.**

(85) **Subsection 32(2) provides that section 15 shall not have effect until three years after section 32 comes into force. Section 32 came into force on April 17, 1982; therefore, section 15 had effect on April 17, 1985.**

(86) **Section 16.1 was added by the *Constitution Amendment, 1993 (New Brunswick)* (*see* SI/93-54).**

(87) **See section 133 of the *Constitution Act, 1867*, and endnote (67).**

(88) ***Ibid.***

(89) ***Ibid.***

(90) ***Ibid.***

(91) ***Ibid.***

(92) ***Ibid.***

(93) **See, for example, section 133 of the *Constitution Act, 1867* and the reference to the *Manitoba Act, 1870*, in endnote (67) to that section.**

(94) **Paragraph 23(1)(a) is not in force in respect of Quebec. See section 59 of the *Constitution Act, 1982*.**

(95) **Paragraph 25(b) was repealed and re-enacted by the *Constitution Amendment Proclamation, 1983* (*see* SI/84-102). Paragraph 25(b) originally read as follows:**

(b) any rights or freedoms that may be acquired by the aboriginal peoples of Canada by way of land claims settlement.

(96) **See section 93 of the *Constitution Act, 1867* and endnote (50).**

(97) **Subsections 35(3) and (4) were added by the *Constitution Amendment Proclamation, 1983* (*see* SI/84-102).**

(98) **Section 35.1 was added by the *Constitution Amendment Proclamation, 1983* (*see* SI/84-102).**

(99) **See endnotes (58) and (59) to sections 114 and 118 of the *Constitution Act, 1867*.**

(100) **Section 54 of the *Constitution Act, 1982* provided for the repeal of Part IV (section 37) one year after Part VII came into force. Part VII came into force on April 17, 1982 thereby repealing Part IV on April 17, 1983. Section 37 read as follows:**

37 (1) A constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada within one year after this Part comes into force.

(2) The conference convened under subsection (1) shall have included in its agenda an item respecting constitutional matters that directly affect the aboriginal peoples of Canada, including the identification and definition of the rights of those peoples to be included in the Constitution of Canada, and the Prime Minister of Canada shall invite representatives of those peoples to participate in the discussions on that item.

(3) The Prime Minister of Canada shall invite elected representatives of the governments of the Yukon Territory and the Northwest Territories to participate in the discussions on any item on the agenda of the conference convened under subsection (1) that, in the opinion of the Prime Minister, directly affects the Yukon Territory and the Northwest Territories.

(101) **Part IV.1 (section 37.1), which was added by the *Constitution Amendment Proclamation, 1983* (*see* SI/84-102), was repealed on April 18, 1987 by section 54.1 of the *Constitution Act, 1982*. Section 37.1 read as follows:**

37.1 (1) In addition to the conference convened in March 1983, at least two constitutional conferences composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada, the first within three years after April 17, 1982 and the second within five years after that date.

(2) Each conference convened under subsection (1) shall have included in its agenda constitutional matters that directly affect the aboriginal peoples of Canada, and the Prime Minister of Canada shall invite representatives of those peoples to participate in the discussions on those matters.

(3) The Prime Minister of Canada shall invite elected representatives of the governments of the Yukon Territory and the Northwest Territories to participate in the discussions on any item on the agenda of a conference convened under subsection (1) that, in the opinion of the Prime Minister, directly affects the Yukon Territory and the Northwest Territories.

(4) Nothing in this section shall be construed so as to derogate from subsection 35(1).

(102) **Prior to the enactment of Part V, certain provisions of the Constitution of Canada and the provincial constitutions could be amended pursuant to the *Constitution Act, 1867*. See endnotes (44) and (48) to section 91, Class 1 and section 92, Class 1 of that Act, respectively. Other amendments to the Constitution could only be made by enactment of the Parliament of the United Kingdom.**

(103) **A First Ministers Meeting was held June 20-21, 1996.**

(104) **The text of this amendment is set out in the *Constitution Act, 1867*, as section 92A.**

(105) **The text of this amendment is set out in the *Constitution Act, 1867*, as the Sixth Schedule.**

(106) **Part VII came into force on April 17, 1982 (*see* SI/82-97).**

(107) **Section 54.1, which was added by the *Constitution Amendment Proclamation, 1983* (*see* SI/84-102), provided for the repeal of Part IV.1 and section 54.1 on April 18, 1987. Section 54.1 read as follows:**

54.1 Part IV.1 and this section are repealed on April 18, 1987.

(108) **The French Constitutional Drafting Committee was established in 1984 with a mandate to assist the Minister of Justice in that task. The Committee's Final Report was tabled in Parliament in December 1990.**

(109) **The Act, with the exception of paragraph 23(1)(a) in respect of Quebec, came into force on April 17, 1982 by proclamation issued by the Queen (*see* SI/82-97).**

(110) **No proclamation has been issued under section 59.**

(111) **Section 61 was added by the *Constitution Amendment Proclamation, 1983* (*see* SI/84-102). See also section 3 of the *Constitution Act, 1985 (Representation)*, S.C. 1986, c. 8, Part I and the *Constitution Amendment, 1987 (Newfoundland Act)* (*see* SI/88-11).**

(112) **See subsection 38(1) of the *Miscellaneous Statute Law Amendment Act*, 1977, L.C. 1976-77, c. 28.**

(113) **Added by *An Act respecting French, the official and common language of Québec*, S.Q. 2022, c. 14. These provisions aim to amend the constitution of the province under the unilateral amending procedure set out in section 45 of the *Constitution Act, 1982*.**

(114) **Added by *The Saskatchewan First Act*, S.S. 2023, c. 9. This provision aims to amend the constitution of the province under the unilateral amending procedure set out in section 45 of the *Constitution Act, 1982*.**

(115) **Added by *An Act to recognize the oath provided in the Act respecting the National Assembly as the sole oath required in order to sit in the Assembly*, S.Q. 2022, c. 30. This provision aims to amend the constitution of the province under the unilateral amending procedure set out in section 45 of the *Constitution Act, 1982*.**

NOTES

(1) **La *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.), a abrogé l'alinéa suivant, qui renfermait la formule d'édiction :**

À ces causes, Sa Très Excellente Majesté la Reine, de l'avis et du consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes, en ce présent parlement assemblés, et par leur autorité, décrète et déclare ce qui suit :

(2) **Tel qu'édicté par la *Loi constitutionnelle de 1982*, entrée en vigueur le 17 avril 1982. Texte de l'article original :**

1 Le présent acte pourra être cité sous le titre : « *L'acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* ».

(3) **Texte de l'article 2, abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.) :**

2 Les dispositions du présent acte relatives à Sa Majesté la Reine s'appliquent également aux héritiers et successeurs de Sa Majesté, Rois et Reines du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

(4) **Le premier jour de juillet 1867 fut fixé par proclamation en date du 22 mai 1867.**

(5) **Partiellement abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). Texte de l'article original :**

4 Les dispositions subséquentes du présent acte, à moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, prendront leur pleine vigueur dès que l'union sera effectuée, c'est-à-dire le jour à compter duquel, aux termes de la proclamation de la Reine, l'union sera déclarée un fait accompli; dans les mêmes dispositions, à moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, le nom de Canada signifiera le Canada tel que constitué sous la présente loi.

(6) **Le Canada se compose maintenant de dix provinces (l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve–et-Labrador) et de trois territoires (le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut).**

Les premiers territoires ajoutés à l'Union furent la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest (subséquemment appelés « les Territoires du Nord-Ouest »), admis selon l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'*Acte de la Terre de Rupert, 1868*, 31-32 Victoria, ch. 105 (R.-U.), par le *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest* du 23 juin 1870, applicable à partir du 15 juillet 1870. Avant l'admission de ces territoires, le Parlement du Canada avait édicté l'*Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada*, 32-33 Victoria, ch. 3, et la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 33 Victoria, ch. 3, où l'on prévoyait la formation de la province du Manitoba.

La province de la Colombie-Britannique fut admise dans l'Union, conformément à l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, aux termes des *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*, décret en conseil du 16 mai 1871, entré en vigueur le 20 juillet 1871.

L'Île-du-Prince-Édouard fut admise selon l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, aux termes des *Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard*, décret en conseil du 26 juin 1873, applicable à compter du 1er juillet 1873.

Le 29 juin 1871, le Parlement du Royaume-Uni édictait la *Loi constitutionnelle de 1871*, 34-35 Victoria, ch. 28, autorisant la création de provinces additionnelles sur des territoires non compris dans une province. En conformité avec cette loi, le Parlement du Canada a édicté la *Loi sur l'Alberta* (20 juillet 1905, 4-5 Édouard VII, ch. 3) et la *Loi sur la Saskatchewan* (20 juillet 1905, 4-5 Édouard VII, ch. 42), lesquelles prévoyaient la création des provinces d'Alberta et de la Saskatchewan, respectivement. Ces deux lois sont entrées en vigueur le 1er septembre 1905.

Entre-temps, tous les autres territoires et possessions britanniques en Amérique du Nord et les îles y adjacentes, sauf la colonie de Terre-Neuve et ses dépendances, furent admis dans la Confédération canadienne par le *Décret en conseil sur les territoires adjacents* du 31 juillet 1880.

Le Parlement du Canada a ajouté, en 1912, des parties des Territoires du Nord-Ouest aux provinces contiguës, par application de la *Loi de l'extension des frontières de l'Ontario*, 2 George V, ch. 40, de la *Loi de l'extension des frontières de Québec, 1912*, 2 George V, ch. 45, et de la *Loi de l'extension des frontières du Manitoba, 1912*, 2 George V, ch. 32. La *Loi du prolongement des frontières du Manitoba, 1930*, 20-21 George V, ch. 28, apporta de nouvelles additions au Manitoba.

Le territoire du Yukon fut détaché des Territoires du Nord-Ouest, en 1898, par l'*Acte du Territoire du Yukon*, 61 Victoria, ch. 6.

Le 31 mars 1949, Terre-Neuve était ajoutée en vertu de la *Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 George VI, ch. 22 (R.-U.), qui ratifiait les Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada.

Le Nunavut fut détaché des territoires du Nord-Ouest, en 1999, par la *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, ch. 28.

(7) **Voir la note (65) relative à l'article 129, ci-dessous.**

(8) **Abrogé et remplacé par la *Loi de 1875 sur le Parlement du Canada*, 38-39 Victoria, ch. 38 (R.-U.). Texte de l'article original :**

18 Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat, la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par acte du parlement du Canada; ils ne devront cependant jamais excéder ceux possédés et exercés, lors de la passation du présent acte, par la chambre des communes du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette chambre.

(9) **Périmé. La première session du premier Parlement débuta le 6 novembre 1867.**

(10) **Texte de l'article 20, abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982* :**

20 Il y aura une session du parlement du Canada une fois au moins chaque année, de manière qu'il ne s'écoule pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session du parlement et sa première séance dans la session suivante.

L'article 20 a été remplacé par l'article 5 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoit que le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.

(11) **Modifié par la *Loi constitutionnelle de 1915*, 5-6 George V, ch. 45 (R.-U.), la *Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 George VI, ch. 22 (R.-U.), la *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*, S.C. 1974-75-76, ch. 53 et la *Loi constitutionnelle de 1999 (Nunavut)*, L.C. 1998, ch. 15, partie 2. Texte de l'article original :**

21 Sujet aux dispositions de la présente loi, le Sénat se composera de soixante-douze membres, qui seront appelés sénateurs.

La *Loi de 1870 sur le Manitoba* en a ajouté deux pour cette province; les *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique* en ont ajouté trois; lors de l'admission de l'Île-du-Prince-Édouard, quatre autres postes de sénateurs furent ajoutés aux termes de l'article 147 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; la *Loi sur l'Alberta* et la *Loi sur la Saskatchewan* en ont chacune ajouté quatre. Le nombre des sénateurs fut porté à quatre-vingt-seize par la *Loi constitutionnelle de 1915*. L'Union avec Terre-Neuve en a ajouté six autres et la *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975* a ajouté un sénateur pour le Yukon et un pour les Territoires du Nord-Ouest. La *Loi constitutionnelle de 1999 (Nunavut)* a ajouté un sénateur pour le Nunavut.

(12) **Modifié par la *Loi constitutionnelle de 1915*, 5-6 George V, ch. 45 (R.-U.), la *Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 George VI, ch. 22 (R.-U.), la *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*, S.C. 1974-75-76, ch. 53 et la *Loi constitutionnelle de 1999 (Nunavut)*, L.C. 1998, ch. 15, partie 2. Texte de l'article original :**

22 En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre trois divisions :

1. Ontario;

2. Québec;

3. Les Provinces Maritimes, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Ces trois divisions seront, sujettes aux dispositions du présent acte, également représentées dans le Sénat, comme suit : Ontario par vingt-quatre sénateurs; Québec par vingt-quatre sénateurs; et les Provinces Maritimes par vingt-quatre sénateurs, douze desquels représenteront la Nouvelle-Écosse, et douze le Nouveau-Brunswick.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans l'annexe A, au chapitre premier des Statuts revisés du Canada.

Les statuts refondus du Canada mentionnés dans l'article 22 sont les statuts refondus de 1859.

(13) **L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1999 (Nunavut)*, L.C. 1998, ch. 15, partie 2, déclare que pour l'application de la présente partie (qui ajoute un sénateur pour le territoire du Nunavut), le terme « province », à l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, s'entend au sens de l'article 35 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, tel que modifié, qui prévoit que le terme « province » signifie : « province du Canada, ainsi que le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le territoire du Nunavut ».**

L'article 2 de la *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*, S.C. 1974-75-76, ch. 53, déclare que pour l'application de cette loi (qui ajoute un sénateur chacun pour le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest), le terme « province » a, à l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le même sens que dans l'article 28 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1970), ch. I-23, qui prévoit que le terme « province » signifie : « province du Canada, ainsi que le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ».

(14) **Abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). Texte de l'article original :**

25 Les premières personnes appelées au Sénat seront celles que la Reine, par mandat sous le seing manuel de Sa Majesté, jugera à propos de désigner, et leurs noms seront insérés dans la proclamation de la Reine décrétant l'union.

(15) **Tel que modifié par la *Loi constitutionnelle de 1915*, 5-6 George V, ch. 45 (R.-U.). Texte de l'article original :**

26 Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur général, la Reine juge à propos d'ordonner que trois ou six membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur général pourra par mandat adressé à trois ou six personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les trois divisions du Canada les ajouter au Sénat.

(16) **Tel que modifié par la *Loi constitutionnelle de 1915*, 5-6 George V, ch. 45 (R.-U.). Texte de l'article original :**

27 Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur-général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des trois divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs.

(17) Tel que modifié par la *Loi constitutionnelle de 1915*, 5-6 George V, ch. 45 (R.-U.), la *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*, S.C. 1974-75-76, ch. 53 et la *Loi constitutionnelle de 1999 (Nunavut)*, L.C. 1998, ch. 15, partie 2. Texte de l'article original :

28 Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder soixante-dix-huit.

(18) Tel qu'édicté par la *Loi constitutionnelle de 1965*, S.C. 1965, ch. 4, entrée en vigueur le 2 juin 1965. Texte de l'article original :

29 Sujet aux dispositions du présent acte, le sénateur occupera sa charge dans le Sénat, à vie.

(19) La *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, partie II, pourvoit à l'exercice des fonctions du président du Sénat durant son absence (autrefois prévu dans la *Loi sur le président du Sénat*, S.R.C. 1970, ch. S-14). L'*Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) 1895*, 2e session, 59 Victoria, ch. 3 (R.-U.), qui a été abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982*, a dissipé les doutes qui existaient sur la compétence du Parlement pour édicter la *Loi sur le président du Sénat*.

(20) Cette répartition découle de l'application de l'article 51 édicté par la *Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale)*, L.C. 1986, ch. 8, partie I, et modifié par la *Loi consititutionnelle de 1999 (Nunavut)*, L.C. 1998, ch. 15, partie 2, et de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. (1985), ch. E-3. Texte de l'article original (modifié par suite de l'admission de nouvelles provinces et de changements démographiques) :

37 La Chambre des Communes sera, sujette aux dispositions de la présente loi, composée de cent quatre-vingt-un membres, dont quatre-vingt-deux représenteront Ontario, soixante-et-cinq Québec, dix-neuf la Nouvelle-Écosse et quinze le Nouveau-Brunswick.

(21) Périmé. Les circonscriptions électorales sont maintenant définies par proclamations prises en application de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. (1985), ch. E-3, et ses modifications portant sur diverses circonscriptions (voir le dernier *Tableau des lois d'intérêt public et des ministres responsables*).

(22) Périmé. Les élections sont maintenant régies par la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9; les conditions requises pour être député et sénateur, par la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1. L'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit le droit pour les citoyens de voter et d'être élus.

(23) Abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). Texte de l'article original :

42 Pour la première élection des membres de la Chambre des Communes, le gouverneur-général fera émettre les brefs par telle personne et selon telle forme qu'il jugera à propos et les fera adresser aux officiers-rapporteurs qu'il désignera.

La personne émettant les brefs, sous l'autorité du présent article, aura les mêmes pouvoirs que possédaient, à l'époque de l'union, les officiers chargés d'émettre des brefs pour l'élection des membres de la Chambre d'Assemblée ou Assemblée Législative de la province du Canada, de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick; et les officiers-rapporteurs auxquels ces brefs seront adressés en vertu du présent article, auront les mêmes pouvoirs que possédaient, à l'époque de l'union, les officiers chargés de rapporter les brefs pour l'élection des membres de la Chambre d'Assemblée ou Assemblée Législative respectivement.

(24) Abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). Texte de l'article original :

43 Survenant une vacance dans la représentation d'un district électoral à la Chambre des Communes, antérieurement à la réunion du parlement, ou subséquemment à la réunion du parlement, mais avant que le parlement ait statué à cet égard, les dispositions de l'article précédent du présent acte s'étendront et s'appliqueront à l'émission et au rapport du bref relativement au district dont la représentation est ainsi vacante.

(25) La *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, partie III, prévoit maintenant l'exercice des fonctions du président (ancien titre : orateur) durant son absence.

(26) Le mandat de la 12e législature a été prolongé par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1916*, 6-7 George V, ch. 19 (R.-U.) qui a été abrogé par la *Loi de 1927 sur la revision du droit statutaire*, 17-18 George V, ch. 42 (R.-U.). Voir également le paragraphe 4(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoit que le mandat maximal de la Chambre des communes est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes, et le paragraphe 4(2) de cette loi qui prévoit que le mandat de la Chambre des communes peut être prolongé dans des circonstances spéciales.

(27) Tel qu'édicté par la *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (représentation électorale)*, L.C. 2022, ch. 6, entrée en vigueur à la sanction royale le 23 juin 2022. Cette modification remplace la règle 2 du paragraphe 51(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 1 de la loi modificative prévoit un titre subsidiaire : *Loi sur le maintien de la représentation des provinces à la Chambre des communes*. La loi prévoit des règles de révision du nombre de députés et de la représentation des provinces à la Chambre des communes. Elle prévoit

également aux articles 4 et 5 des dispositions transitoires pour l'application de la modification à la révision des limites des circonscriptions électorales à laquelle il est procédé, au titre de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* (L.R.C. 1985, ch. E-3).

La règle 2 du paragraphe 51(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, telle que modifiée par l'article 2 de la *Loi sur la représentation équitable* (L.C. 2011, c. 26), était ainsi rédigée :

Le nombre de députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation qu'elle avait à la date d'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale)* si par application de la règle 1 et de l'article 51A il lui est attribué un nombre inférieur à cette représentation.

Texte de l'article original :

51 Immédiatement après le recensement de mil huit cent soixante-et-onze, et après chaque autre recensement décennal, la représentation des quatre provinces sera répartie de nouveau par telle autorité, de telle manière et à dater de telle époque que pourra, de temps à autre, prescrire le parlement du Canada, d'après les règles suivantes :

1. Québec aura le nombre fixe de soixante-cinq représentants;

2. Il sera assigné à chacune des autres provinces un nombre de représentants proportionné au chiffre de sa population (constaté par tel recensement) comme le nombre soixante-cinq le sera au chiffre de la population de Québec (ainsi constaté);

3. En supputant le nombre des représentants d'une province, il ne sera pas tenu compte d'une fraction n'excédant pas la moitié du nombre total nécessaire pour donner à la province droit à un représentant; mais toute fraction excédant la moitié de ce nombre équivaudra au nombre entier;

4. Lors de chaque nouvelle répartition, nulle réduction n'aura lieu dans le nombre des représentants d'une province, à moins qu'il ne soit constaté par le dernier recensement que le chiffre de la population de la province par rapport au chiffre de la population totale du Canada à l'époque de la dernière répartition du nombre des représentants de la province, n'ait décru dans la proportion d'un vingtième ou plus;

5. Les nouvelles répartitions n'auront d'effet qu'à compter de l'expiration du parlement alors existant.

La *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.), a modifié cet article en retranchant les mots qui suivent « après le recensement » jusqu'à « soixante et onze et », ainsi que le mot « autre ».

En vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1943*, 6-7 George VI, ch. 30 (R.-U.), qui a été abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982* , le rajustement de la représentation consécutif au recensement de 1941 a été renvoyé à la première session du Parlement postérieure à la guerre. Dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1946*, 9-10 George VI, ch. 63 (R.-U.), qui a également été abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'article a été réédicté comme suit :

51 (1) Le nombre des membres de la Chambre des Communes est de deux cent cinquante-cinq et la représentation des provinces à ladite Chambre doit, dès l'entrée en vigueur du présent article et, par la suite, sur l'achèvement de chaque recensement décennal, être rajustée par l'autorité, de la manière et à compter de l'époque que le Parlement du Canada prévoit à l'occasion, sous réserve et en conformité des règles suivantes :

1. Sous réserve des dispositions ci-après, il est attribué à chacune des provinces un nombre de députés calculé en divisant la population totale des provinces par deux cent cinquante-quatre et en divisant la population de chaque province par le quotient ainsi obtenu, abstraction faite, sauf ce qui est prévu ci-après au présent article, du reste (s'il en est) consécutif à ladite méthode de division.

2. Si le nombre total des députés attribué à toutes les provinces en vertu de la règle 1 est inférieur à deux cent cinquante-quatre, d'autres députés seront attribués (à raison d'un par province) aux provinces qui ont des quantités restantes dans le calcul visé par la règle 1, en commençant par la province possédant le reste le plus considérable et en continuant avec les autres provinces par ordre d'importance de leurs quantités restantes respectives jusqu'à ce que le nombre total de députés attribué atteigne deux cent cinquante-quatre.

3. Nonobstant toute disposition du présent article, si, une fois achevé le calcul prévu par les règles 1 et 2, le nombre de députés à attribuer à une province est inférieur au nombre de sénateurs représentant ladite province, les règles 1 et 2 cesseront de s'appliquer à l'égard de ladite province, et il lui sera attribué un nombre de députés égal audit nombre de sénateurs.

4. Si les règles 1 et 2 cessent de s'appliquer à l'égard d'une province, alors, pour le calcul du nombre de députés à attribuer aux provinces concernant lesquelles les règles 1 et 2 demeurent applicables, la population totale des provinces doit être réduite du chiffre de la population de la province à l'égard de laquelle les règles 1 et 2 ne s'appliquent plus, et le nombre deux cent cinquante-quatre doit être réduit du nombre de députés attribué à cette province sous le régime de la règle 3.

5. Ce rajustement n'entrera en vigueur qu'à la fin du Parlement alors existant.

(2) Le territoire du Yukon, tel qu'il a été constitué par le chapitre quarante et un du Statut du Canada de 1901, avec toute partie du Canada non comprise dans une province qui peut, à l'occasion, y être incluse par le Parlement du Canada aux fins de représentation au Parlement, a droit à un député.

Dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1952*, S.C. 1952, ch. 15, qui a également été abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982*, cet article a été réédicté comme suit :

51(1) Sous réserve des dispositions ci-après énoncées, le nombre des membres de la Chambre des Communes est de deux cent soixante-trois et la représentation des provinces à ladite Chambre doit, dès l'entrée en vigueur du présent article et, par la suite, sur l'achèvement de chaque recensement décennal, être rajustée par l'autorité, de la manière et à compter de l'époque que le Parlement du Canada prévoit à l'occasion, sous réserve et en conformité des règles suivantes :

1. Il est attribué à chacune des provinces un nombre de députés calculé en divisant la population totale des provinces par deux cent soixante et un et en divisant la population de chaque province par le quotient ainsi obtenu, abstraction faite du reste qui pourrait être consécutif à ladite méthode de division, sauf ce qui est prévu ci-après dans le présent article.

2. Si le nombre total de députés attribué à toutes les provinces en vertu de la règle 1 est inférieur à deux cent soixante et un, d'autres députés seront attribués (un par province) aux provinces qui ont des quantités restantes dans le calcul visé par la règle 1, en commençant par la province possédant le reste le plus considérable et en continuant avec les autres provinces par ordre d'importance de leurs quantités restantes jusqu'à ce que le nombre total de députés attribué atteigne deux cent soixante et un.

3. Nonobstant toute disposition du présent article, si, une fois achevé le calcul prévu par les règles 1 et 2, le nombre de députés à attribuer à une province est inférieur au nombre de sénateurs représentant ladite province, les règles 1 et 2 cesseront de s'appliquer à l'égard de ladite province, et il lui sera attribué un nombre de députés égal audit nombre de sénateurs.

4. Si les règles 1 et 2 cessent de s'appliquer à l'égard d'une province, alors, en vue du calcul du nombre de députés à attribuer aux provinces pour lesquelles les règles 1 et 2 demeurent applicables, la population totale des provinces doit être réduite du chiffre de la population de la province à l'égard de laquelle les règles 1 et 2 ne s'appliquent plus, et le nombre deux cent soixante et un doit être réduit du nombre de députés attribué à cette province en vertu de la règle 3.

5. À l'occasion d'un tel rajustement, le nombre des députés d'une province quelconque ne doit pas être réduit de plus de quinze pour cent au-dessous de la représentation à laquelle cette province avait droit, en vertu des règles 1 à 4 du présent paragraphe, lors du rajustement précédent de la représentation de ladite province, et la représentation d'une province ne doit subir aucune réduction qui pourrait lui assigner un plus faible nombre de députés que toute autre province dont la population n'était pas plus considérable d'après les résultats du dernier recensement décennal d'alors. Cependant, aux fins de tout rajustement subséquent de représentation prévu par le présent article, aucune augmentation du nombre de membres de la Chambre des Communes, consécutive à l'application de la présente règle, ne doit être comprise dans le diviseur mentionné aux règles 1 à 4 du présent paragraphe.

6. Ce rajustement ne prendra effet qu'à la fin du Parlement alors existant.

(2) Le territoire du Yukon, tel qu'il a été constitué par le chapitre 41 des Statuts du Canada de 1901, a droit à un député, et telle autre partie du Canada non comprise dans une province qui peut, à l'occasion, être définie par le Parlement du Canada, a droit à un député.

Dans la *Loi constitutionnelle de 1974*, S.C. 1974-75-76, ch. 13, le paragraphe 51(1) a été réédicté comme suit :

51(1) Le nombre des députés et la représentation des provinces à la Chambre des communes sont rajustés, dès l'entrée en vigueur du présent paragraphe et, par la suite, après chaque recensement décennal, par l'autorité, selon les modalités et à la date prévues par le Parlement du Canada, sous réserve et en conformité des règles suivantes :

1. Par suite du rajustement consécutif au recensement décennal de 1971, sont attribués au Québec soixante-quinze députés, auxquels s'ajouteront quatre députés par rajustement.

2. Sous réserve des règles 5(2) et (3), le nombre des députés d'une province très peuplée s'obtient en divisant le chiffre de sa population par le quotient électoral du Québec.

3. Sous réserve des règles 5(2) et (3), le nombre des députés d'une province peu peuplée s'obtient en divisant

a) le chiffre total de la population, à l'avant-dernier recensement décennal, des provinces (à l'exclusion du Québec) de moins de un million et demi d'habitants, lors de ce recensement, par le nombre total des députés de ces provinces, rajusté après ce recensement; et

b) le chiffre de la population de la province par le quotient obtenu conformément à l'alinéa a).

4. Sous réserve des règles 5(1)a), (2) et (3), le nombre des députés d'une province moyennement peuplée s'obtient :

a) en divisant le chiffre total des populations des provinces (à l'exclusion du Québec) de moins de un million et demi d'habitants par le nombre total des députés de ces provinces calculé conformément aux règles 3, 5(1)b), (2) et (3);

b) en divisant le chiffre de la population de la province moyennement peuplée par le quotient obtenu conformément à l'alinéa a); et

c) en ajoutant, au nombre des députés de la province moyennement peuplée, la moitié de la différence résultant de la soustraction de ce nombre, rajusté après l'avant-dernier recensement décennal, du quotient obtenu conformément à l'alinéa b).

5. (1) Lors d'un rajustement,

a) la règle 4 ne s'applique pas si aucune province (à l'exclusion du Québec) n'a moins de un million et demi d'habitants; sous réserve des règles 5(2) et (3), le nombre des députés d'une province moyennement peuplée s'obtient alors en divisant

(i) le chiffre total de la population, à l'avant-dernier recensement décennal, des provinces (à l'exclusion du Québec) de un million et demi à deux millions et demi d'habitants, lors de ce recensement, par le nombre total des députés de ces provinces, rajusté après ce recensement, et

(ii) le chiffre de la population de la province par le quotient obtenu conformément au sous-alinéa (i);

b) le nombre des députés de la province (à l'exclusion du Québec)

(i) de moins d'un million et demi d'habitants, ou

(ii) de un million et demi à deux millions et demi d'habitants,

dont la population n'a pas augmenté depuis l'avant-dernier recensement décennal, demeure sous réserve des règles 5(2) et (3), le nombre rajusté après ce recensement.

(2) Lors d'un rajustement,

a) le nombre des députés d'une province ne peut se calculer selon les règles 2 à 5(1) si, par suite de leur application, il devient inférieur à celui d'une province n'ayant pas plus d'habitants; il est alors égal au nombre des députés le plus élevé que peut avoir une province n'ayant pas plus d'habitants;

b) le nombre des députés d'une province ne peut se calculer selon les règles 2 à 5(1)a) si, par suite de leur application, il devient inférieur à celui qu'elle avait après le rajustement consécutif à l'avant-dernier recensement décennal; il demeure alors inchangé;

c) le nombre des députés de la province à laquelle s'appliquent les alinéas a) et b) est égal au plus élevé des nombres calculés conformément à ces alinéas.

(3) Lors d'un rajustement,

a) le nombre des députés d'une province dont le quotient électoral, obtenu en divisant le chiffre de sa population par le nombre de ses députés calculé conformément aux règles 2 à 5(2), est supérieur à celui du Québec s'obtient, par dérogation à ces règles, en divisant le chiffre de sa population par le quotient électoral du Québec;

b) l'alinéa a) cesse de s'appliquer à la province à laquelle, par suite de l'application de la règle 6(2)a), il attribue le même nombre de sièges que les règles 2 à 5(2).

6. (1) Dans les présentes règles,

chiffre de la population désigne le nombre d'habitants calculé d'après les résultats du dernier recensement décennal, sauf indication contraire;

province moyennement peuplée désigne une province (à l'exclusion du Québec) de un million et demi à deux millions et demi d'habitants, dont la population a augmenté depuis l'avant-dernier recensement décennal;

province peu peuplée désigne une province (à l'exclusion du Québec) de moins de un million et demi d'habitants, dont la population a augmenté depuis l'avant-dernier recensement décennal;

province très peuplée désigne une province (à l'exclusion du Québec) de plus de deux millions et demi d'habitants;

quotient électoral désigne le quotient d'une province obtenu en divisant le chiffre de sa population par le nombre de ses députés calculé conformément aux règles 1 à 5(3) et rajusté après le dernier recensement décennal.

(2) Pour l'application des présentes règles,

a) il n'y a pas lieu de tenir compte du reste lors du calcul définitif du nombre des sièges d'une province;

b) le plus récent rajustement postérieur à un recensement décennal est réputé, dès son entrée en vigueur, être le seul rajustement consécutif à ce recensement;

c) le rajustement ne peut prendre effet qu'à la fin du Parlement alors existant.

Le paragraphe 51(1) a été réédicté par la *Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale),* L.C. 1986, ch. 8, partie I, comme suit :

51(1) À l'entrée en vigueur du présent paragraphe et, par la suite, à l'issue de chaque recensement décennal, il est procédé à la révision du nombre des députés et de la représentation des provinces à la Chambre des communes selon les pouvoirs conférés et les modalités de temps ou autres fixées en tant que de besoin par le Parlement du Canada, compte tenu des règles suivantes :

1. Il est attribué à chaque province le nombre de députés résultant de la division du chiffre de sa population par le quotient du chiffre total de la population des provinces et de deux cent soixante-dix-neuf, les résultats dont la partie décimale dépasse 0,50 étant arrondis à l'unité supérieure.

2. Le nombre total des députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation qu'elle avait à la date d'entrée en vigueur du présent paragraphe si l'application de la règle 1 lui attribue un nombre inférieur à cette représentation.

Le paragraphe 51(1) a été réédicté par la *Loi sur la représentation équitable,* L.C. 2011, ch. 26, art. 2, comme suit :

51(1) À l'issue de chaque recensement décennal, il est procédé à la révision du nombre de députés et de la représentation des provinces à la Chambre des communes selon les pouvoirs conférés et les modalités de temps ou autres fixées en tant que de besoin par le Parlement du Canada, compte tenu des règles suivantes :

1. Il est attribué à chaque province le nombre de députés résultant de la division du chiffre de sa population par le quotient électoral, le résultat final comportant une partie décimale étant arrondi à l'unité supérieure.

2. Le nombre de députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation qu'elle avait à la date d'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale)* si par application de la règle 1 et de l'article 51A il lui est attribué un nombre inférieur à cette représentation.

3. Après application des règles 1 et 2 et de l'article 51A, il est attribué, au besoin, à toute province qui remplit la condition énoncée à la règle 4 le nombre supplémentaire de députés nécessaire pour que, par suite de la révision, le résultat de la division du nombre de ses députés par le nombre total de députés des provinces se rapproche le plus possible du résultat de la division du chiffre de sa population par le chiffre de la population totale des provinces, sans toutefois lui être inférieur.

4. La règle 3 s'applique à la province si, par suite de la révision précédente, le résultat de la division du nombre de ses députés par le nombre total de députés des provinces est égal ou supérieur au résultat de la division du chiffre de sa population par le chiffre de la population totale des provinces, ces chiffres étant ceux de la population au 1er juillet de l'année du recensement décennal qui a précédé cette révision selon les estimations établies pour celle-ci.

5. Sauf indication contraire du contexte, dans les présentes règles, le chiffre de la population d'une province correspond à l'estimation du chiffre de sa population au 1er juillet de l'année du recensement décennal le plus récent.

6. Dans les présentes règles, ***quotient électoral*** s'entend de ce qui suit :

a) 111 166, pour la révision à effectuer à l'issue du recensement décennal de 2011;

b) pour la révision à effectuer à l'issue de tout recensement décennal subséquent, le produit du quotient électoral appliqué lors de la révision précédente par la moyenne des résultats des divisions du chiffre de la population de chacune des provinces par le

chiffre de sa population au 1er juillet de l'année du recensement décennal précédent, selon les estimations établies pour la révision précédente, ce produit étant arrondi à l'unité supérieure s'il comporte une partie décimale.

(1.1) Pour l'application des règles du paragraphe (1) et selon les pouvoirs conférés et les modalités de temps ou autres fixées en tant que de besoin par le Parlement du Canada, il est procédé à une estimation du chiffre de la population du Canada et de chacune des provinces au 1er juillet 2001 et au 1er juillet 2011 et, au cours de chaque année de recensement décennal qui suit celui de 2011, à une estimation du chiffre de la population du Canada et de chacune des provinces au 1er juillet de l'année en cause.

(28) **Tel qu'édicté par la *Loi constitutionnelle de 1999 (Nunavut)*, L.C. 1998, ch. 15, partie 2. Prendre note que L.R.C. (1985), ch. Y-2 a été remplacé par L.C. 2002, ch. 7 et que la description du territoire du Yukon maintenant se trouve dans l'annexe 1 de ce chapitre 7. Le paragraphe 51(2) a été modifié antérieurement par la *Loi constitutionnelle n° 1 de 1975*, S.C. 1974-75-76, ch. 28, et était ainsi rédigé :**

(2) Le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest, dans les limites et selon la description qu'en donnent l'annexe du chapitre Y-2 et l'article 2 du chapitre N-22 des Statuts revisés du Canada de 1970, ont droit respectivement à un et à deux députés.

(29) **Tel qu'édicté par la *Loi constitutionnelle de 1915*, 5-6 George V, ch. 45 (R.-U.).**

(30) **Prévu dans la *Loi sur les traitements*, L.R.C. (1985), ch. S-3.**

(31) **Maintenant prévu, en Ontario, dans la *Loi sur le Conseil exécutif*, L.R.O. 1990, ch. E.25, et, dans la province de Québec, par la *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q. ch. E-18.**

(32) **Chacun des instruments admettant la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve renfermait une disposition de cette nature. Les autorités exécutives du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan furent établies par les lois qui ont créé ces provinces. Voir la note (6) relative à l'article 5, ci-dessus.**

(33) **Voir la note (65) relative à l'article 129, ci-dessous.**

(34) **Périmé. Maintenant prévu dans la *Loi de 2005 sur la représentation électorale*, L.O. 2005, ch. 35, Annexe 1.**

(35) **La *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, ch. 9, déclare que la Législature du Québec est composée du lieutenant-gouverneur et de l'Assemblée nationale et abroge les dispositions de la *Loi de la Législature*, S.R.Q. 1964, ch. 6, relatives au Conseil législatif du Québec. Maintenant prévu dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q. ch. A-23.1. Les articles 72 à 79 sont donc périmés.**

(36) **La *Loi concernant les districts électoraux*, S.Q. 1970, ch. 7, prévoit la cessation d'effet de cet article.**

(37) **Abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). Texte de l'article original :**

81 Les législatures d'Ontario et de Québec, respectivement devront être convoquées dans le cours des six mois qui suivront l'union.

(38) **Probablement périmé. L'objet de cet article est maintenant visé, en Ontario, dans la *Loi sur l'assemblée législative*, L.R.O. 1990, ch. L-10, et, dans la province de Québec, par la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q. ch. A-23.1.**

(39) **Probablement périmé. L'objet de cet article est maintenant visé, en Ontario, dans la *Loi électorale*, L.R.O. 1990, ch. E.6, et la *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.O. 1990, ch. L.10; dans la province de Québec, dans la *Loi électorale*, L.R.Q. ch. E-3.3, et la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q. ch. A-23.1.**

(40) **Le mandat maximal de l'assemblée législative du Québec a été porté à cinq ans. Voir la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q. ch. A-23.1. Voir également l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoit un mandat maximal de cinq ans pour les assemblées législatives mais qui autorise également des prolongations dans des circonstances spéciales.**

(41) **Voir l'article 5 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoit que chaque législature doit tenir une séance au moins une fois tous les douze mois.**

(42) **Partiellement abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). On y a retranché le dernier membre de phrase de la disposition originale :**

et la chambre d'assemblée du Nouveau-Brunswick en existence lors de la passation de la présente loi devra, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute, continuer d'exister pendant la période pour laquelle elle a été élue.

Chacun des instruments admettant la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve renfermait une disposition semblable. Les législatures du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan furent établies par les lois qui ont créé ces provinces. Voir la note (6) relative à l'article 5, ci-dessus.

Voir également les articles 3 à 5 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoient les droits démocratiques s'appliquant à toutes les provinces et le paragraphe 2(2) de l'annexe de cette loi qui prévoit l'abrogation de l'article 20 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. L'article 5 de la *Loi constitutionnelle de 1982* remplace l'article 20 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. Texte de l'article 20 :

20 Il y aura une session de la législature, une fois au moins chaque année, de manière à ce qu'il ne s'écoule pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session de la législature et sa première séance de la session suivante.

(43) Abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). Texte de l'article original :

89 Chacun des lieutenants-gouverneurs d'Ontario, de Québec et de la Nouvelle-Écosse devra faire émettre des brefs pour la première élection des membres de l'assemblée législative, selon telle forme et par telle personne qu'il jugera à propos, et à telle époque et adressés à tel officier-rapporteur que prescrira le gouverneur-général, de manière que la première élection d'un membre de l'assemblée pour un district électoral ou une subdivision de ce district puisse se faire aux mêmes temps et lieux que l'élection d'un membre de la Chambre des Communes du Canada pour ce district électoral.

(44) La catégorie 1 a été ajoutée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2), 1949*, 13 George VI, ch. 81 (R.-U.). Cette loi et la catégorie 1 ont été abrogées par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le paragraphe 4(2) et la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoient les matières visées dans la catégorie 1. Texte de la catégorie 1 :

1. La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le parlement du Canada peut prolonger la durée d'une chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite chambre.

(45) La catégorie 1 a été renumérotée 1A par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2), 1949*, 13 George VI, ch. 81 (R.-U.).

(46) Ajouté par la *Loi constitutionnelle de 1940*, 3-4 George VI, ch. 36 (R.-U.).

(47) Les autres lois suivantes ont conféré une autorité législative au Parlement :

1. La *Loi constitutionnelle de 1871*, 34-35 Victoria, ch. 28 (R.-U.) :

2 Le parlement du Canada pourra de temps à autre établir de nouvelles provinces dans aucun des territoires faisant alors partie de la Puissance du Canada, mais non compris dans aucune province de cette Puissance, et il pourra, lors de cet établissement, décréter des dispositions pour la constitution et l'administration de toute telle province et pour la passation de lois concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de telle province et pour sa représentation dans le dit Parlement.

3 Avec le consentement de toute province de la dite Puissance, le Parlement du Canada pourra de temps à autre augmenter, diminuer ou autrement modifier les limites de telle province, à tels termes et conditions qui pourront être acceptés par la dite législature, et il pourra de même avec son consentement établir les dispositions touchant l'effet et l'opération de cette augmentation, diminution ou modification de territoire de toute province qui devra la subir.

4 Le Parlement du Canada pourra de temps à autre établir des dispositions concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire ne formant pas alors partie d'une province.

5 Les textes suivants passés par le dit Parlement du Canada et respectivement intitulés : « Acte concernant le Gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest, après que ces territoires auront été unis au Canada, » et « Loi de 1870 sur le Manitoba », seront et sont considérés avoir été valides à toutes fins à compter de la date où, au nom de la Reine, ils ont reçu la sanction du Gouverneur Général de la dite Puissance du Canada.

6 Excepté tel que prescrit par le troisième article de la présente loi, le Parlement du Canada n'aura pas compétence pour changer les dispositions de la loi en dernier lieu mentionné du dit Parlement en ce qui concerne la province de Manitoba, ni d'aucune autre loi établissant à l'avenir de nouvelles provinces dans la dite Puissance, sujet toujours au droit de la législature de la Province de Manitoba de changer de temps à autre les dispositions d'aucune loi concernant la qualification des électeurs et des députés à l'Assemblée Législative, et de décréter des lois relatives aux élections dans la dite province.

L'*Acte de Terre de Rupert, 1868*, 31-32 Victoria, ch. 105 (R.-U.), — abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.) —, avait antérieurement conféré une autorité semblable relativement à la Terre de Rupert et au Territoire du Nord-Ouest lors de l'admission de ces régions.

2. La *Loi constitutionnelle de 1886*, 49-50 Victoria, ch. 35 (R.-U.) :

1 Le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, pourvoir à la représentation au Sénat et à la Chambre des Communes du Canada ou à l'un ou l'autre, de tous territoires formant partie de la Puissance du Canada, mais non compris dans aucune de ses provinces.

3. Le *Statut de Westminster de 1931*, 22 George V, ch. 4 (R.-U.) :

3 Il est déclaré et statué par les présentes que le Parlement d'un Dominion a le plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extra-territoriale.

4. En vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes. Les articles 38, 41, 42 et 43 de cette loi autorisent le Sénat et la Chambre des communes à approuver, par des résolutions, certaines autres modifications constitutionnelles.

(48) La catégorie 1 a été abrogée par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Texte de la catégorie 1 :

1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur;

L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* autorise désormais une législature à adopter des lois pour modifier la constitution de sa province. Les articles 38, 41, 42 et 43 de cette loi autorisent les assemblées législatives à approuver, par des résolutions, certaines autres modifications de la Constitution du Canada.

(49) **Ajouté aux termes de l'article 50 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.**

(50) **Des solutions de rechange ont été adoptées pour quatre provinces.**

Pour le Manitoba, l'article 22 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 33 Victoria, ch. 3, confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1871*, 34-35 Victoria, ch. 28 (R.-U.), a constitué une solution de rechange, lequel article est ainsi rédigé :

22 Dans la province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes :

(1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'Union, par la loi ou par la coutume à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominational schools*).

(2) Il pourra être interjeté appel au gouverneur général en conseil de tout acte ou décision de la législature de la province ou de toute autorité provinciale affectant quelqu'un des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine de sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation.

(3) Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article — ou dans le cas où quelque décision du gouverneur général en conseil, sur appel interjeté en vertu de cet article, ne serait pas dûment mise à exécution par l'autorité provinciale compétente, — alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le Parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur général en conseil pour l'autorité du même article.

Pour l'Alberta, l'article 17 de la *Loi sur l'Alberta*, 1905, 4-5 Édouard VII, ch. 3, a constitué une solution de rechange, lequel article est ainsi rédigé :

17 L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique à la dite province sauf substitution de l'alinéa suivant à l'alinéa 1 du dit article 93:

« (1) Rien dans ces lois ne préjudiciera à aucun droit ou privilège dont jouit aucune classe de personnes en matière d'écoles séparées à la date de la présente loi aux termes des chapitres 29 et 30 des ordonnances des territoires du Nord-Ouest rendues en l'année 1901, ou au sujet de l'instruction religieuse dans toute école publique ou séparée ainsi que prévu dans les dites ordonnances. »

(2) Dans la répartition par la législature ou la distribution par le gouvernement de la province, de tous deniers destinés au soutien des écoles organisées et conduites en conformité du dit chapitre 29 ou de toute loi le modifiant ou le remplaçant, il n'y aura aucune inégalité ou différence de traitement au détriment des écoles d'aucune classe visée au dit chapitre 29.

(3) Là où l'expression ***par la loi*** est employée au paragraphe 3 du dit article 93, elle sera interprétée comme signifiant la loi telle qu'énoncée aux dits chapitres 29 et 30, et là où l'expression ***lors de l'union*** est employée au dit paragraphe 3, elle sera tenue pour signifier la date à laquelle la présente loi entre en vigueur.

Pour la Saskatchewan, l'article 17 de la *Loi sur la Saskatchewan*, 1905, 4-5 Édouard VII, ch. 42, a constitué une solution de rechange, lequel article est ainsi rédigé :

17 L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique à la dite province sauf substitution de l'alinéa suivant à l'alinéa 1 du dit article 93:

« (1) Rien dans ces lois ne préjudiciera à aucun droit ou privilège dont jouit aucune classe de personnes en matière d'écoles séparées à la date de la présente loi aux termes des chapitres 29 et 30 des Ordonnances des territoires du Nord-Ouest rendues en l'année 1901, ou au sujet de l'instruction religieuse dans toute école publique ou séparée ainsi que prévu dans lesdites ordonnances. »

(2) Dans la répartition par la Législature ou la distribution par le gouvernement de la province, de tous deniers destinés au soutien des écoles organisées et conduites en conformité du dit chapitre 29, ou de toute loi le modifiant ou le remplaçant, il n'y aura aucune inégalité ou différence de traitement au détriment des écoles d'aucune classe visée au dit chapitre 29.

(3) Là où l'expression ***par la loi*** est employée à l'alinéa 3 du dit article 93, elle sera interprétée comme signifiant la loi telle qu'énoncée aux chapitres 29 et 30, et là où l'expression ***lors de l'union*** est employée au dit alinéa 3, elle sera tenue pour signifier la date à laquelle la présente loi entre en vigueur.

Pour Terre-Neuve, la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada, qu'a ratifiées la *Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 George VI, ch. 22 (R.-U.), a constitué une solution de rechange. La clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada, présentée dans l'avant-dernier paragraphe de cette note, a été modifiée par la *Modification constitutionnelle de 1998 (Loi sur Terre-Neuve)* (*voir* TR/98-25) et la *Modification constitutionnelle de 2001 (Terre-Neuve-et-Labrador)* (*voir* TR/2001–117) et se lit présentement comme suit :

17 (1) En ce qui concerne la province de Terre-Neuve-et-Labrador, la présente clause s'applique au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

(2) Dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador et pour cette province, la Législature a compétence exclusive pour légiférer en matière d'éducation, mais elle doit prévoir un enseignement religieux qui ne vise pas une religion en particulier.

(3) L'observance d'une religion doit être permise dans une école si les parents le demandent.

Avant la *Modification constitutionnelle de 1998 (Loi sur Terre-Neuve),* la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada avait été modifiée par la *Modification constitutionnelle de 1997 (Loi sur Terre-Neuve)* (*voir* TR/97-55) pour se lire comme suit :

17 En ce qui concerne la province de Terre-Neuve, le texte qui suit s'applique au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Dans la province de Terre-Neuve et pour ladite province, la Législature a le pouvoir exclusif d'édicter des lois sur l'enseignement, mais :

a) sauf dans la mesure prévue aux alinéas b) et c), sont confessionnelles les écoles dont la création, le maintien et le fonctionnement sont soutenus par les deniers publics; toute catégorie de personnes jouissant des droits prévus par la présente clause, dans sa version au 1er janvier 1995, conserve le droit d'assurer aux enfants qui y appartiennent l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école; les droits des catégories de personnes qui se sont regroupées par un accord conclu en 1969 pour constituer un système scolaire unifié sont assimilés à ceux dont jouit une catégorie de personnes en application de la présente clause;

b) sous réserve du droit provincial d'application générale prévoyant les conditions de la création ou du fonctionnement des écoles :

(i) toute catégorie de personnes visée à l'alinéa a) a le droit de créer, maintenir et faire fonctionner une école soutenue par les deniers publics,

(ii) la Législature peut approuver la création, le maintien et le fonctionnement d'une école soutenue par les deniers publics, qu'elle soit confessionnelle ou non;

c) toute catégorie de personnes qui exerce le droit prévu au sous-alinéa b)(i) conserve le droit d'assurer l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école ainsi que d'y régir les activités académiques touchant aux croyances religieuses, la politique d'admission des étudiants et l'affectation et le congédiement des professeurs;

d) les écoles visées aux alinéas a) et b) reçoivent leur part des deniers publics conformément aux barèmes fixés par la Législature sur une base exempte de différenciation injuste;

e) si elles le désirent, les catégories de personnes jouissant des droits prévus par la présente clause ont le droit d'élire une proportion d'au moins deux tiers des membres d'un conseil scolaire et une de ces catégories a le droit d'élire le nombre de membres de cette proportion qui correspond au pourcentage de la population qu'elle représente dans le territoire qui est du ressort du conseil.

Avant la *Modification constitutionnelle de 1997 (Loi sur Terre-Neuve),* la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada avait été modifiée par la *Modification constitutionnelle de 1987 (Loi sur Terre-Neuve)* (*voir* TR/88-11) pour se lire comme suit :

17 (1) En ce qui concerne la province de Terre-Neuve, la clause suivante devra s'appliquer au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

Dans la province de Terre-Neuve et pour ladite province, la Législature aura le pouvoir exclusif d'édicter des lois sur l'enseignement, mais la Législature n'aura pas le pouvoir d'adopter des lois portant atteinte aux droits ou privilèges que la loi, à la date de l'Union, conférait dans Terre-Neuve à une ou plusieurs catégories de personnes relativement aux écoles confessionnelles, aux écoles communes (fusionnées) ou aux collèges confessionnels et, à même les deniers publics de la province de Terre-Neuve affectés à l'enseignement,

a) toutes semblables écoles recevront leur part desdits deniers conformément aux barèmes établis à l'occasion par la Législature, sur une base exempte de différenciation injuste, pour les écoles fonctionnant alors sous l'autorité de la Législature; et

b) tous semblables collèges recevront leur part de toute subvention votée à l'occasion pour les collèges fonctionnant alors sous l'autorité de la Législature, laquelle subvention devra être distribuée sur une base exempte de différenciation injuste.

(2) Pour l'application du paragraphe un de la présente clause, les Pentecostal Assemblies of Newfoundland ont, à Terre-Neuve, tous les mêmes droits et privilèges à l'égard des écoles confessionnelles et des collèges confessionnels que ceux détenus de droit à Terre-Neuve lors de l'union par toute autre catégorie de personnes; les expressions ***toutes semblables écoles*** et ***tous semblables collèges***, à l'alinéa a) et b) de la présente clause, visent dès lors respectivement les écoles et les collèges des Pentecostal Assemblies of Newfoundland.

La clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada, qu'a ratifiées la *Loi sur Terre-Neuve,* 12-13 George VI, ch. 22 (R.-U.), laquelle clause a constitué une solution de rechange pour Terre-Neuve, se lisait comme suit à l'origine :

17 En ce qui concerne la province de Terre-Neuve, la clause suivante devra s'appliquer au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

Dans la province de Terre-Neuve et pour ladite province, la Législature aura le pouvoir exclusif d'édicter des lois sur l'enseignement, mais la Législature n'aura pas le pouvoir d'adopter des lois portant atteinte aux droits ou privilèges que la loi, à la date de l'Union, conférait dans Terre-Neuve à une ou plusieurs catégories de personnes relativement aux écoles confessionnelles, aux écoles communes (fusionnées) ou aux collèges confessionnels et, à même les deniers publics de la province de Terre-Neuve affectés à l'enseignement,

a) toutes semblables écoles recevront leur part desdits deniers conformément aux barèmes établis à l'occasion par la Législature, sur une base exempte de différenciation injuste, pour les écoles fonctionnant alors sous l'autorité de la Législature; et

b) tous semblables collèges recevront leur part de toute subvention votée à l'occasion pour les collèges fonctionnant alors sous l'autorité de la Législature, laquelle subvention devra être distribuée sur une base exempte de différenciation injuste.

Voir également les articles 23, 29 et 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'article 23 prévoit des nouveaux droits à l'instruction dans la langue de la minorité et l'article 59 accorde un délai pour l'entrée en vigueur au Québec d'un aspect de ces droits. L'article 29 prévoit que les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

(51) **Ajouté par la *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)* (*voir* TR/97-141).**

(52) **Modifié par la *Loi constitutionnelle de 1964*, 12-13 Elizabeth II, ch. 73 (R.-U.). Originalement édicté par *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951*, 14-15 George VI, ch. 32 (R.-U.), l'article 94A se lisait comme suit :**

94A Il est déclaré, par les présentes, que le Parlement du Canada peut, à l'occasion, légiférer sur les pensions de vieillesse au Canada, mais aucune loi édictée par le Parlement du Canada à l'égard des pensions de vieillesse ne doit atteindre l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale relativement aux pensions de vieillesse.

(53) **Modifié par la *Loi constitutionnelle de 1960*, 9 Elizabeth II, ch. 2 (R.-U.), en vigueur le 1er mars 1961. Texte de l'article original :**

99 Les juges des cours supérieures resteront en charge durant bonne conduite, mais ils pourront être démis de leurs fonctions par le gouverneur-général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

(54) **Voir la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1.**

(55) **Voir la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, L.R.C. (1985), ch. T-2.**

(56) **Maintenant visé par la *Loi sur le gouverneur général*, L.R.C. (1985), ch. G-9.**

(57) **La *Loi constitutionnelle de 1930*, 20-21 George V, ch. 26 (R.-U.), a placé le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan dans la même situation que les provinces originaires.**

Pour la Colombie-Britannique, voir les *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique* et la *Loi constitutionnelle de 1930*.

Terre-Neuve a été placée dans la même situation par la *Loi sur Terre-Neuve*, 12-13 George VI, ch. 22 (R.-U.).

Quant à l'Île-du-Prince-Édouard, voir l'annexe aux *Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard*.

(58) **Les obligations imposées par les articles 114, 115 et 116, ainsi que les obligations du même genre prévues par les instruments créant ou admettant d'autres provinces, se trouvent actuellement dans la *Loi sur les subventions aux provinces*, L.R.C. (1985), ch. P-26.**

(59) **Abrogé par la *Loi de 1950 sur la revision du droit statutaire*, 14 George VI, ch. 6 (R.-U.).**

Texte de l'article original :

118 Les sommes suivantes seront annuellement payées par le Canada aux diverses provinces pour le maintien de leurs gouvernements et législatures :

Ontario	$80,000
Québec	70,000
Nouvelle-Écosse	60,000
Nouveau-Brunswick	50,000
Total	$260,000

Et chaque province aura droit à une subvention annuelle de quatre-vingts centins par chaque tête de la population, constatée par le recensement de mil huit cent soixante-et-un, et — en ce qui concerne la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick — par chaque recensement décennal subséquent, jusqu'à ce que la population de chacune de ces deux provinces s'élève à quatre cent mille âmes, chiffre auquel la subvention demeurera dès lors fixée. Ces subventions libéreront à toujours le Canada de toutes autres réclamations, et elles seront payées semi-annuellement et d'avance à chaque province; mais le gouvernement du Canada déduira de ces subventions, à l'égard de chaque province, toutes sommes d'argent exigibles comme intérêt sur la dette publique de cette province si elle excède les divers montants stipulés dans le présent acte.

L'article était devenu désuet en raison de la *Loi constitutionnelle de 1907*, 7 Édouard VII, ch. 11 (R.-U.), laquelle déclarait :

1 (1) Les sommes ci-dessous mentionnées seront payées annuellement par le Canada à chaque province qui au commencement de la présente loi est une province du Dominion, pour ses fins locales, et pour le soutien de son gouvernement et de sa législature :

a) Un subside fixe

si la population de la province est de moins de cent cinquante mille, de cent mille dollars;

si la population de la province est de cent cinquante mille, mais ne dépasse pas deux cent mille, de cent cinquante mille dollars;

si la population de la province est de deux cent mille mais ne dépasse pas quatre cent mille, de cent quatre-vingt mille dollars;

si la population de la province est de quatre cent mille mais ne dépasse pas huit cent mille, de cent quatre-vingt-dix mille dollars;

si la population de la province est de huit cent mille, mais ne dépasse pas un million cinq cent mille, de deux cent vingt mille dollars;

si la population de la province dépasse un million cinq cent mille, de deux cent quarante mille dollars;

b) Subordonnément aux dispositions spéciales de la présente loi touchant les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard, un subside au taux de quatre-vingts cents par tête de la population de la province jusqu'à deux millions cinq cent mille, et au taux de soixante cents par tête de la population qui dépasse ce nombre.

(2) Un subside additionnel de cent mille dollars sera payé annuellement à la province de la Colombie-Britannique durant dix ans à compter du commencement de la présente loi.

(3) La population d'une province sera constatée de temps à autre dans le cas des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta respectivement, d'après le dernier recensement quinquennal ou estimation statutaire de la population faite en vertu des lois constitutives de ces provinces ou de toute autre loi du Parlement du Canada statuant à cet effet, et dans le cas de toute autre province par le dernier recensement décennal pour le temps d'alors.

(4) Les subsides payables en vertu de la présente loi seront versés semi-annuellement à l'avance à chaque province.

(5) Les subsides payables en vertu de la présente loi seront substitués aux subsides (désignés subsides actuels dans la présente loi) payables pour les mêmes fins lors de la mise en force de la présente loi aux diverses provinces du Dominion en vertu des dispositions de l'article cent dix-huit de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou de tout arrêté en conseil constituant une province ou de toute loi du Parlement du Canada, contenant des instructions pour le paiement de tout tel subside, et les susdites dispositions cesseront leur effet.

(6) Le gouvernement du Canada aura le même pouvoir de déduire de ces subsides les sommes imputées sur une province à compte de l'intérêt sur la dette publique dans le cas du subside payable en vertu de la présente loi à la province, qu'il a dans le cas du subside actuel.

(7) Rien de contenu dans la présente loi n'invalidera l'obligation du Canada de payer à une province tout subside qui est payable à cette province, autre que le subside actuel auquel est substitué le présent subside.

(8) Dans le cas des provinces de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard, le montant payé à compte du subside payable par tête de la population aux provinces en vertu de la présente loi, ne sera jamais moindre que le montant du subside correspondant payable au commencement de la présente loi; et s'il est constaté lors de tout recensement décennal que la population de la province a diminué depuis le dernier recensement décennal, le montant payé à compte du subside ne sera pas diminué au-dessous du montant alors payable, nonobstant la diminution de la population.

Voir la *Loi sur les subventions aux provinces*, L.R.C. (1985), ch. P-26, et la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. (1985), ch. F-8.

Voir également la partie III de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui énonce les engagements du Parlement et des législatures des provinces relatifs à l'égalité des chances, au développement économique et aux services publics essentiels ainsi que l'engagement de principe du Parlement et du gouvernement du Canada de faire des paiements de péréquation.

(60) **Périmé.**

(61) **Périmé. Maintenant visé par la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1 (2e suppl.), le *Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36, la *Loi sur l'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-14, la *Loi de 2001 sur l'accise*, L.C. 2002, ch. 22, et la *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15.**

(62) **Périmé.**

(63) **Ces droits ont été abrogés en 1873 par le ch. 16 de 36 Victoria (N.-B.). Consulter aussi l'*Acte concernant les droits d'exportation imposés sur les bois de construction par la Législature de la Province du Nouveau-Brunswick*, 36 Victoria, ch. 41 (Canada), et l'article 2 de la *Loi sur les subventions aux provinces*, L.R.C. (1985), ch. P-26.**

(64) **Abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). Texte de l'article original :**

127 Quiconque étant, lors de la passation du présent acte, membre du conseil législatif du Canada, de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick, et auquel un siège dans le Sénat sera offert, ne l'acceptera pas dans les trente jours, par écrit revêtu de son seing et adressé au gouverneur-général de la province du Canada ou au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick (selon le cas), sera censé l'avoir refusé; et quiconque étant, lors de la passation du présent acte, membre du conseil législatif de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick, et acceptera un siège dans le Sénat, perdra par le fait même son siège à ce conseil législatif.

(65) **Le *Statut de Westminster de 1931*, 22 George V, ch. 4 (R.-U.), a supprimé la restriction frappant la modification ou l'abrogation de lois édictées par le Royaume-Uni ou existant sous l'autorité des lois de celui-ci, sauf à l'égard de certains documents constitutionnels. La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit la procédure de modification de la Constitution du Canada.**

(66) **Périmé.**

(67) **Une disposition semblable a été édictée pour le Manitoba par l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 33 Victoria, ch. 3 (confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1871*, 34-35 Victoria, ch. 28 (R.-U.)). Texte de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* :**

23 L'usage de la langue française ou de la langue anglaise sera facultatif dans les débats des Chambres de la législature; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada, qui sont établis sous l'autorité de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et par devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de la province, il pourra être également fait usage à faculté, de l'une ou l'autre de ces langues. Les lois de la législature seront imprimées et publiées dans ces deux langues.

Les articles 17 à 19 de la *Loi constitutionnelle de 1982* énoncent de nouveau les droits linguistiques que prévoit l'article 133 à l'égard du Parlement et des tribunaux qui sont établis en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et garantissent également ces droits à l'égard de la législature du Nouveau-Brunswick et des tribunaux de cette province.

Les articles 16, 20, 21 et 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaissent des droits linguistiques additionnels concernant la langue française et la langue anglaise; l'article 22 préserve les droits linguistiques et les privilèges des langues autres que le français et l'anglais.

(68) **Périmé. Ces dispositions sont maintenant prévues, en Ontario, par la *Loi sur le Conseil exécutif*, L.R.O. 1990, ch. E.25 et, au Québec, par la *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q. ch. E-18.**

(69) **Probablement périmé.**

(70) **Probablement périmé.**

(71) **Probablement périmé.**

(72) **Périmé. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20, est maintenant applicable.**

(73) **Périmé. Voir les pages (xi) et (xii) des Comptes publics de 1902-1903.**

(74) **Probablement périmé. Deux arrêtés prévus par cet article ont été pris le 24 janvier 1868.**

(75) **Abrogé par la *Loi de 1893 sur la revision du droit statutaire*, 56-57 Victoria, ch. 14 (R.-U.). L'article prévoyait ce qui suit :**

> **145** Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont, par une commune déclaration, exposé que la construction du chemin de fer intercolonial était essentielle à la consolidation de l'union de l'Amérique du Nord britannique, et à son acceptation par la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et qu'elles ont en conséquence arrêté que le gouvernement du Canada devait l'entreprendre sans délai : à ces causes, pour donner suite à cette convention, le gouvernement et le parlement du Canada seront tenus de commencer, dans les six mois qui suivront l'union, les travaux de construction d'un chemin de fer reliant le fleuve St. Laurent à la cité d'Halifax dans la Nouvelle-Écosse et de les terminer sans interruption et avec toute la diligence possible.

(76) **Tous les territoires mentionnés à l'article 146 font actuellement partie du Canada. Voir la note (6) relative à l'article 5, ci-dessus.**

(77) **Périmé. Voir les notes (11), (12), (15), (16) et (17) relatives aux articles 21, 22, 26, 27 et 28, ci-dessus.**

(78) **Périmé. Voir la *Loi sur la représentation électorale*, L.R.O. 1990, ch. R.26.**

(79) **Ajouté aux termes de l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.**

(80) **Édictée comme l'annexe A de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).**

(81) **Édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), entrée en vigueur le 17 avril 1982.**

(82) **Voir l'article 50 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et les notes (40) et (42) relatives aux articles 85 et 88 de cette loi.**

(83) **Remplace en partie la catégorie 1 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui a été abrogée comme l'indique le paragraphe 1(3) de l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*.**

(84) **Voir les notes (10), (41) et (42) relatives aux articles 20, 86 et 88 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.**

(85) **Le paragraphe 32(2) stipule que l'article 15 n'a d'effet que trois ans après l'entrée en vigueur de l'article 32. L'article 32 est en vigueur depuis le 17 avril 1982; par conséquent, l'article 15 a pris effet le 17 avril 1985.**

(86) **L'article 16.1 a été ajouté aux termes de la *Modification constitutionnelle de 1993 (Nouveau-Brunswick)* (*voir* TR/93-54).**

(87) **Voir l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et la note (67) relative à cet article.**

(88) ***Ibid.***

(89) ***Ibid.***

(90) ***Ibid.***

(91) ***Ibid.***

(92) ***Ibid.***

(93) **Voir par exemple l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le renvoi à la *Loi de 1870 sur le Manitoba* dans la note (67) relative à cet article.**

(94) **L'alinéa 23(1)a) n'est pas en vigueur pour le Québec. Voir l'article 59, ci-dessus.**

(95) **L'alinéa 25b) a été abrogé et remplacé aux termes de la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (*voir* TR/84-102). Texte original de l'alinéa 25b) :**

b) aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

(96) **Voir l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et la note (50) relative à cet article.**

(97) **Les paragraphes 35(3) et (4) ont été ajoutés aux termes de la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (*voir* TR/84-102).**

(98) **L'article 35.1 a été ajouté aux termes de la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (*voir* TR/84-102).**

(99) **Voir les notes (58) et (59) relatives aux articles 114 et 118 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.**

(100) **L'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoyait l'abrogation de la partie IV (article 37) un an après l'entrée en vigueur de la partie VII. La partie VII est entrée en vigueur le 17 avril 1982 abrogeant la partie IV le 17 avril 1983. Texte de l'article 37 :**

37 (1) Dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même.

(2) Sont placées à l'ordre du jour de la conférence visée au paragraphe (1) les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples à inscrire dans la Constitution du Canada. Le premier ministre du Canada invite leurs représentants à participer aux travaux relatifs à ces questions.

(3) Le premier ministre du Canada invite des représentants élus des gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest à participer aux travaux relatifs à toute question placée à l'ordre du jour de la conférence visée au paragraphe (1) et qui, selon lui, intéresse directement le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest.

(101) **L'article 54.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoyait l'abrogation de la partie IV.1 (article 37.1) le 18 avril 1987. La partie IV.1 avait été ajoutée par la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (*voir* TR/84-102). Texte de l'article 37.1 :**

37.1 (1) En sus de la conférence convoquée en mars 1983, le premier ministre du Canada convoque au moins deux conférences constitutionnelles réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, la première dans les trois ans et la seconde dans les cinq ans suivant le 17 avril 1982.

(2) Sont placées à l'ordre du jour de chacune des conférences visées au paragraphe (1) les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada. Le premier ministre du Canada invite leurs représentants à participer aux travaux relatifs à ces questions.

(3) Le premier ministre du Canada invite des représentants élus des gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest à participer aux travaux relatifs à toute question placée à l'ordre du jour des conférences visées au paragraphe (1) et qui, selon lui, intéresse directement le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest.

(4) Le présent article n'a pas pour effet de déroger au paragraphe 35(1).

(102) **Avant l'adoption de la partie V, certaines dispositions de la Constitution du Canada et des constitutions des provinces pouvaient être modifiées en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Voir les notes (44) et (48) relatives à la catégorie 1 de l'article 91 et à la catégorie 1 de l'article 92 de cette loi, respectivement. Seul le Parlement du Royaume-Uni pouvait apporter des modifications aux autres dispositions de la Constitution.**

(103) **Le premier ministre a tenu une conférence des premiers ministres les 20 et 21 juin 1996.**

(104) **Pour le texte de cette modification voir l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*.**

(105) **Pour le texte de cette modification voir la sixième annexe de la *Loi constitutionnelle de 1867*.**

(106) **La partie VII est entrée en vigueur le 17 avril 1982 (*voir* TR/82-97).**

(107) **L'article 54.1, ajouté par la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (*voir* TR/84-102), prévoyait l'abrogation de la partie IV.I et de l'article 54.1 le 18 avril 1987. Texte de l'article 54.1 :**

54.1 La partie IV.1 et le présent article sont abrogés le 18 avril 1987.

(108) **Le comité de rédaction constitutionnelle française a été créé en 1984 pour assister le ministre dans cette mission. Le comité a déposé son rapport définitif au Parlement en décembre 1990.**

(109) **La loi, à l'exception de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec, est entrée en vigueur le 17 avril 1982 par proclamation de la Reine (*voir* TR/82-97).**

(110) **Aucune proclamation n'a été prise en vertu de l'article 59.**

(111) **L'article 61 a été ajouté par la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (*voir* TR/84-102). Voir aussi l'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale)*, L.C. 1986, ch. 8, partie I, et la *Modification constitutionnelle de 1987 (Loi sur Terre-Neuve)* (*voir* TR/88-11).**

(112) **Voir le paragraphe 38(1) de la *Loi corrective de 1977*, L.C. 1976-1977, ch. 28.**

(113) **Ajouté en vertu de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, L.Q. 2022, c. 14. Ces dispositions visent à modifier la constitution de la province en vertu de la procédure unilatérale de modification prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.**

(114) **Ajouté en vertu de *The Saskatchewan First Act*, S.S. 2023, c. 9. Cette disposition vise à modifier la constitution de la province en vertu de la procédure unilatérale de modification prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.**

(115) **Ajouté en vertu de la *Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger*, L.Q. 2022, c. 30. Cette disposition vise à modifier la constitution de la province en vertu de la procédure unilatérale de modification prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.**

Annexe n^{o} A6 Résolution unanime de l'Assemblée nationale soulignant les 30 ans de la proclamation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Débats, 39^{e} lég., 2^{e} sess., Vol 42, n^{o} 94 (17 avril 2012), aux pages 5733 à 5739;

RÉSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

QUE l'Assemblée nationale du Québec rappelle qu'il y a 30 ans cette année était promulguée la *Loi constitutionnelle de 1982* sans l'accord du Québec;

QU'elle réaffirme formellement qu'elle n'a jamais adhéré à cette loi qui a eu pour effet de diminuer les pouvoirs et les droits du Québec sans son consentement et que la *Loi constitutionnelle de 1982* demeure toujours inacceptable pour le Québec.

COPIE CONFORME DE LA MOTION ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 17 AVRIL 2012.

Québec, ce troisième jour de décembre 2013

MICHEL BONSAINT
Secrétaire général de l'Assemblée nationale

Annexe nº A7 *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ c. E-20.2, sanctionnée le 13 décembre 2000;

Québec

© Éditeur officiel du Québec

À jour au 30 novembre 2024
Ce document a valeur officielle.

chapitre E-20.2

LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES PRÉROGATIVES DU PEUPLE QUÉBÉCOIS ET DE L'ÉTAT DU QUÉBEC

Note *Le ministre responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne est responsable de l'application de la présente loi. Décret 122-2024 du 7 février 2024, (2024) 156 G.O. 2, 1092.*

CONSIDÉRANT que le peuple québécois, majoritairement de langue française, possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur lequel il exerce ses droits par l'entremise d'un État national moderne doté d'un gouvernement, d'une assemblée nationale et de tribunaux indépendants et impartiaux;

CONSIDÉRANT que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres;

CONSIDÉRANT l'entrée du Québec dans la fédération canadienne en 1867;

CONSIDÉRANT l'engagement résolu du Québec à respecter les droits et libertés de la personne;

CONSIDÉRANT l'existence au sein du Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, innue, malécite, micmaque, mohawk, naskapi et inuit et les principes associés à cette reconnaissance énoncés dans la résolution du 20 mars 1985 de l'Assemblée nationale, notamment leur droit à l'autonomie au sein du Québec;

CONSIDÉRANT l'existence d'une communauté québécoise d'expression anglaise jouissant de droits consacrés;

CONSIDÉRANT que le Québec reconnaît l'apport des Québécoises et des Québécois de toute origine à son développement;

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale est composée de députés élus au suffrage universel par le peuple québécois et qu'elle tient sa légitimité de ce peuple dont elle constitue le seul organe législatif qui lui soit propre;

CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'Assemblée nationale, en tant que dépositaire des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables du peuple québécois, de le défendre contre toute tentative de l'en spolier ou d'y porter atteinte;

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale n'a pas adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982, adoptée malgré son opposition;

CONSIDÉRANT que le Québec fait face à une politique du gouvernement fédéral visant à remettre en cause la légitimité, l'intégrité et le bon fonctionnement de ses institutions démocratiques nationales, notamment par l'adoption et la proclamation de la Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec (Lois du Canada, 2000, chapitre 26);

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de réaffirmer le principe fondamental en vertu duquel le peuple québécois est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel;

CONSIDÉRANT que, par le passé, ce principe a trouvé à plusieurs reprises application, plus particulièrement lors des référendums tenus en 1980, 1992 et 1995;

CONSIDÉRANT l'avis consultatif rendu par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998 et la reconnaissance par le gouvernement du Québec de son importance politique;

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire de réaffirmer les acquis collectifs du peuple québécois, les responsabilités de l'État du Québec ainsi que les droits et les prérogatives de l'Assemblée nationale à l'égard de toute question relative à l'avenir de ce peuple;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

_____

2000, c. 46.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I
DU PEUPLE QUÉBÉCOIS..... **1**

CHAPITRE II
DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC..... **5**

CHAPITRE III
DU TERRITOIRE QUÉBÉCOIS..... **9**

CHAPITRE IV
DES NATIONS AUTOCHTONES DU QUÉBEC..... **11**

CHAPITRE V
DISPOSITIONS FINALES..... **13**

ANNEXE ABROGATIVE

© Éditeur officiel du Québec

CHAPITRE I

DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

2000, c. 46, a. 1.

1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

2000, c. 46, a. 1.

2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.

2000, c. 46, a. 2.

3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

2000, c. 46, a. 3.

4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote.

2000, c. 46, a. 4.

CHAPITRE II

DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC

2000, c. 46, a. 5.

5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire.

Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la Loi électorale (chapitre E-3.3) ou lors de référendums tenus en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1).

La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la Loi électorale.

2000, c. 46, a. 5.

6. L'État du Québec est souverain dans les domaines de compétence qui sont les siens dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle.

Il est également détenteur au nom du peuple québécois de tout droit établi à son avantage en vertu d'une convention ou d'une obligation constitutionnelle.

Le gouvernement a le devoir de soutenir l'exercice de ces prérogatives et de défendre en tout temps et partout leur intégrité, y compris sur la scène internationale.

2000, c. 46, a. 6.

© Éditeur officiel du Québec

7. L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

2000, c. 46, a. 7.

8. Le français est la langue officielle du Québec.

Les devoirs et obligations se rattachant à ce statut ou en découlant sont établis par la Charte de la langue française (chapitre C-11).

L'État du Québec doit favoriser la qualité et le rayonnement de la langue française. Il poursuit ces objectifs avec un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits consacrés de la communauté québécoise d'expression anglaise.

2000, c. 46, a. 8.

CHAPITRE III

DU TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

2000, c. 46, a. 9.

9. Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale.

Le gouvernement doit veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec.

2000, c. 46, a. 9.

10. L'État du Québec exerce sur le territoire québécois et au nom du peuple québécois tous les pouvoirs liés à sa compétence et au domaine public québécois.

L'État peut aménager, développer et administrer ce territoire et plus particulièrement en confier l'administration déléguée à des entités locales ou régionales mandatées par lui, le tout conformément à la loi. Il favorise la prise en charge de leur développement par les collectivités locales et régionales.

2000, c. 46, a. 10.

CHAPITRE IV

DES NATIONS AUTOCHTONES DU QUÉBEC

2000, c. 46, a. 11.

11. L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des nations autochtones du Québec.

2000, c. 46, a. 11.

© Éditeur officiel du Québec

12. Le gouvernement s'engage à promouvoir l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations et à favoriser leur développement ainsi que l'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et culturelles.

2000, c. 46, a. 12.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

2000, c. 46, a. 13.

13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

2000, c. 46, a. 13.

14. *(Omis)*.

2000, c. 46, a. 14.

© Éditeur officiel du Québec

ANNEXE ABROGATIVE

Conformément à l'article 9 de la Loi sur la refonte des lois et des règlements (chapitre R-3), le chapitre 46 des lois de 2000, tel qu'en vigueur le 1er avril 2001, à l'exception de l'article 14, est abrogé à compter de l'entrée en vigueur du chapitre E-20.2 des Lois refondues.

© Éditeur officiel du Québec

Annexe n^{o} A8 Arrêt unanime de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565, 9 avril 2021;

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-027501-188
(500-05-065031-013)

DATE : 9 avril 2021

FORMATION : LES HONORABLES ALLAN R. HILTON, J.C.A.
ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.
STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.

KEITH OWEN HENDERSON
APPELANT – requérant
c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
INTIMÉ – intimé
et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
MIS EN CAUSE – mis en cause
et

SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL
INTERVENANTE – intervenante

ARRÊT

---

[1] L'appelant se pourvoit contre le jugement du 18 avril 2018 de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Claude Dallaire), rejetant sa requête pour jugement déclaratoire visant à faire déclarer inconstitutionnels les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. Le jugement entrepris conclut plutôt comme suit :

> [602] **REJETTE** les conclusions de la requête pour jugement déclaratoire, telles que rédigées;
>
> [603] **ET PAR SOUCI DE PRÉCISION, DÉCLARE** que les articles 1, 2, 3, 4, 5, et 13 de la *Loi sur l'exercice* [*des droits fondamentaux et*] *des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* que le requérant conteste, respectent la *Constitution* ainsi que la *Charte* [*canadienne*] *des droits et libertés*;
>
> [604] Chaque partie payant ses frais, y compris les frais d'experts, vu la nature du débat.

[2] Pour les motifs du juge Mainville, auxquels souscrivent les juges Hilton et Sansfaçon, **LA COUR :**

[3] **ACCUEILLE** l'appel à la seule fin de **RAYER** le paragraphe [603] du jugement de première instance;

[4] **CONFIRME** par ailleurs le paragraphe [602] dudit jugement;

[5] **LE TOUT** sans frais de justice.

ALLAN R. HILTON, J.C.A.

ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.A.

Me Stephen A. Scott
Me Charles O'Brien
CHARLES O'BRIEN
Pour l'appelant

Me Jean-Yves Bernard
MINISTÈRE DE LA JUSTICE (DGAJ)
Me Réal A. Forest
BLAKE, CASSELS & GRAYDON
Pour l'intimé

Me Ian Demers
Me Claude Joyal
Me Warren Newman
MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA
Pour le mis en cause

Me Maxime St-Laurent Laporte
MICHAUD SANTORIELLO AVOCATS
Pour l'intervenante

Date d'audience : 24 et 25 novembre 2020

MOTIFS DU JUGE MAINVILLE

[6] L'appelant se pourvoit contre le jugement du 18 avril 2018 de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Claude Dallaire) (2018 QCCS 1586), rejetant sa requête pour conclusions déclaratoires [paragraphe [602] du jugement] et déclarant, par souci de précision, que les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*[1] (la « *Loi sur les prérogatives du Québec* » ou « *Loi 99* ») respectent la Constitution canadienne, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte canadienne* ») [paragraphe [603] du jugement].

[7] La procédure entreprise par l'appelant perdure depuis près de 20 ans. L'appel porte essentiellement sur les questions auxquelles la Cour suprême du Canada a refusé de répondre dans le cadre du *Renvoi sur la sécession du Québec*[2] (le « *Renvoi sur la sécession* »). L'appelant cherche à entraîner la Cour dans des débats juridico-politiques de nature essentiellement hypothétique et théorique portant sur la définition du peuple québécois, sur son droit à l'autodétermination interne et externe et sur les mécanismes de consultation populaire, de négociations et de modifications constitutionnelles afin d'y parvenir.

[8] Bien que la Cour soit intervenue en 2007 afin de cerner le débat juridique[3], l'appelant ambitionne toujours d'obtenir des déclarations judiciaires en appel qui portent sur des questions auxquelles la Cour suprême a déjà répondu ou a refusé de se prononcer vu leur nature politique ou hypothétique, ou encore pour des raisons d'ordre pragmatique. Les moyens d'appel entrepris par l'appelant, en attaquant la validité constitutionnelle de certaines dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, ne rendent pas ces questions plus justiciables à ce stade-ci et n'apportent aucun nouvel éclairage qui permettrait à la Cour de préciser le cadre juridique et constitutionnel applicable à la sécession du Québec au-delà de ce sur quoi la Cour suprême s'est prononcée dans le *Renvoi sur la sécession*.

[9] La *Loi sur les prérogatives du Québec*, sanctionnée le 13 décembre 2000, est une réponse législative de l'Assemblée nationale du Québec aux questions politiques demeurées sans réponses dans le *Renvoi sur la sécession*. Cette loi fut d'ailleurs adoptée en réaction directe à la *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la*

---

1 *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ, c. E-20.2.

2 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

3 *Henderson c. Québec (Procureur général),* 2007 QCCA 1138.

Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec[4] (la « *Loi sur la clarification* » ou « *Loi C-20* »), sanctionnée le 29 juin 2000 et elle-même adoptée par le Parlement canadien comme réponse législative aux mêmes questions. Selon les éventualités, la mise en œuvre de certaines des dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec* pourrait d'ailleurs contredire celles de la *Loi sur la clarification*. Les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* portent, entre autres, sur le processus politique menant à l'indépendance du Québec, dont le droit d'initiative est reconnu dans le *Renvoi sur la sécession* et dont la prérogative « appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement »[5].

[10] La *Loi sur les prérogatives du Québec* peut être perçue et interprétée comme affirmant l'adhésion, par l'Assemblée nationale, aux principes qui ont marqué l'évolution des arrangements constitutionnels canadiens applicables à un projet de modification du statut constitutionnel du Québec menant à la sécession. En ce sens, ces dispositions peuvent être perçues comme constitutionnelles, comme le reconnaît d'ailleurs le procureur général du Canada. Ainsi, les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* établissent certaines normes internes quant aux modalités d'une volonté démocratique légitime pour proposer une modification du régime politique ou du statut juridique du Québec dans le cadre des arrangements constitutionnels canadiens présentement applicables.

[11] Les dispositions contestées adoptent cependant aussi un vocabulaire propre au droit international que certains associent à la revendication d'un droit de sécession unilatérale. Cela étant, le sens ordinaire de leur libellé ne permet pas de conclure de façon claire et définitive qu'elles créent l'assise d'un tel droit en contravention du cadre constitutionnel canadien applicable à la sécession d'une province. Tout dépend du contexte factuel concret dans lequel ces dispositions législatives seraient invoquées et utilisées. Ainsi, le champ d'application de la *Loi sur les prérogatives du Québec* est potentiellement beaucoup plus large que le cadre constitutionnel canadien existant. La *Loi sur les prérogatives du Québec* pourrait, en effet, servir de fondement à une nouvelle constitution propre au Québec, dans l'éventualité d'une modification de son statut constitutionnel, y compris l'accession à un statut d'État indépendant, avec ou sans modification formelle à la Constitution du Canada.

[12] L'analyse de la légalité ou de la suffisance de ces dispositions législatives dans le contexte précis de l'accession du Québec à un statut d'État indépendant ne s'impose pas en ce moment ni dans un avenir prévisible, puisque la modification fondamentale du statut juridique du Québec nécessaire à la prise d'effet de ce potentiel champ d'application de la *Loi sur les prérogatives du Québec,* dans le cadre d'un ordre

---

4 *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*, L.C. 2000, ch. 26.

5 *Renvoi sur la sécession*, par. 88.

juridique constitutionnel différent de celui du Canada, dépend d'événements et de décisions politiques qui demeurent d'ordre hautement conjectural.

[13] En l'occurrence, il y a lieu de confirmer le paragraphe [602] du dispositif du jugement de première instance qui « rejette les conclusions de la requête pour jugement déclaratoire, telles que rédigées »[6] et ainsi confirmer le rejet du recours en jugement déclaratoire entrepris par l'appelant.

[14] Par contre, vu que le champ d'application de la *Loi sur les prérogatives du Québec* est potentiellement beaucoup plus large que le cadre constitutionnel canadien existant, dans certains contextes et selon les circonstances dans lesquelles elles seraient invoquées, il est possible que certaines dispositions de cette loi soient alors inapplicables ou inopérantes du point de vue du droit canadien alors existant. Il y a donc lieu de rayer le paragraphe [603] du dispositif du jugement de première instance qui porte, « par souci de précision », sur une déclaration formelle de validité des articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec*[7]. En effet, cette précision, par ailleurs inutile sur le plan du droit, pourrait engendrer des confusions et malentendus quant à la portée réelle du jugement de première instance.

LE CONTEXTE GÉNÉRAL

[15] Un bref rappel des évènements marquants des dernières décennies liés au mouvement québécois prônant l'indépendance s'impose afin de comprendre le contexte dans lequel le présent dossier s'inscrit.

[16] Le Parti québécois est fondé en 1968 et propose une forme de « souveraineté-association » avec le reste du Canada. Les élus de ce parti politique forment le gouvernement majoritaire du Québec le 15 novembre 1976, et son chef, René Lévesque, devient alors premier ministre du Québec. Le gouvernement du Parti québécois procède à un référendum populaire auprès de la population du Québec le 20 mai 1980 sur la « souveraineté-association » où le « non » l'emporte avec près de 60 % du vote.

[17] Au cours de ce référendum, le premier ministre du Canada, Pierre-E. Trudeau, prend l'engagement politique formel de « rapatrier » la constitution canadienne et de la modifier afin de répondre aux attentes des Canadiens, y compris celles de la majorité des Québécois. Des négociations constitutionnelles sont alors entreprises, lesquelles aboutissent à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* comprenant plusieurs

---

6 Jugement de première instance, par. 602.

7 Ce paragraphe est ainsi rédigé : « ET PAR SOUCI DE PRÉCISION, DÉCLARE que les articles 1, 2, 3, 4, 5, et 13 de la *Loi sur l'exercice des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* que le requérant conteste, respectent la *Constitution* ainsi que la *Charte des droits et libertés* ». Ce paragraphe réfère évidemment à la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* et à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

modifications constitutionnelles importantes, dont la mise en vigueur de la *Charte canadienne* (Partie I), la reconnaissance constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones (Partie II), des mesures portant sur la péréquation et les inégalités régionales (Partie III) et des procédures de modification de la Constitution du Canada (Partie V). Par contre, l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* fut accomplie sans l'accord formel de l'Assemblée nationale du Québec ou du gouvernement du Québec et à l'encontre de l'opposition marquée de ces derniers. Ce contentieux constitutionnel important perdure jusqu'à ce jour et constitue toujours un sujet de discorde et d'amertume.

[18] S'en est suivi l'époque dite du « beau risque » avec un nouveau premier ministre du Canada, Brian Mulroney, visant à obtenir l'adhésion du Québec à la nouvelle structure constitutionnelle canadienne. Plusieurs rondes de négociations constitutionnelles ont été menées pour emporter l'adhésion du gouvernement du Québec au nouveau régime constitutionnel. Notons les négociations qui ont abouti à l'accord dit du « lac Meech », lequel s'est finalement soldé par un échec à la suite, notamment, du défaut de l'Assemblée législative de Terre-Neuve-et-Labrador de voter en temps utile afin d'en ratifier les termes. Notons aussi les négociations qui ont permis l'accord dit de « Charlottetown », lequel fut finalement rejeté dans un référendum populaire pancanadien.

[19] Après l'échec de l'accord de « Charlottetown », le Parti québécois fut à nouveau élu pour former le gouvernement majoritaire du Québec avec le premier ministre Jacques Parizeau. Ce dernier a pris l'engagement politique de tenir un nouveau référendum sur la souveraineté du Québec. C'est dans le cadre des débats politiques et juridiques entourant ce référendum et ses suites que s'inscrit le présent dossier.

[20] Le 6 décembre 1994, le premier ministre du Québec dépose l'avant-projet de loi intitulé *Loi sur la souveraineté du Québec* qui décrit la démarche d'accession du Québec au statut de pays souverain favorisé par le gouvernement québécois de l'époque.

[21] Le 9 décembre 1994, le Comité spécial pour l'unité canadienne, un regroupement de citoyens au sein duquel milite l'appelant qui en est membre, expédie une lettre au premier ministre du Canada, M. Jean Chrétien, l'exhortant à entreprendre une procédure de renvoi devant la Cour suprême afin de contester les fondements constitutionnels de l'avant-projet de loi préalablement à son entrée en vigueur. La lettre fait valoir que l'avant-projet de loi, en contraste avec la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* portant sur les formules de modifications constitutionnelles, « *attempts to throw an aura of normalcy, legitimacy, and even specious legality, over a revolutionary action, the overthrow of the Canadian state* »[8]. Le premier ministre du

[8] Lettre du Comité spécial pour l'unité canadienne adressée le 9 décembre 1994 au premier ministre du Canada.

Canada refuse d'entreprendre un renvoi au motif que la question principale en jeu est celle de la volonté des citoyens du Québec de demeurer au sein du Canada plutôt que celle des mécanismes permettant d'effectuer la sécession.

[22] Le 31 juillet 1995, un avocat de la ville de Québec et ancien militant du Parti québécois, Me Guy Bertrand, adresse une demande analogue à M. Chrétien et au procureur général du Canada. Il demande au gouvernement du Canada de procéder par renvoi devant la Cour suprême du Canada pour évaluer la constitutionnalité de la démarche référendaire entreprise par le gouvernement québécois. Les 9 et 14 août 1995, Me Bertrand essuie le même refus de la part du procureur général du Canada et du premier ministre du Canada[9].

[23] Le 10 août 1995, Me Bertrand entreprend, devant la Cour supérieure du Québec, un recours judiciaire sollicitant plusieurs déclarations judiciaires et des injonctions à l'encontre de divers acteurs et organes politiques dans le contexte de la démarche de souveraineté entreprise conformément à l'avant-projet de loi[10].

[24] Le 7 septembre 1995, le premier ministre du Québec dépose le projet de loi 1 intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*, lequel, s'il avait acquis force de loi, aurait autorisé l'Assemblée nationale à proclamer que le Québec devienne un pays souverain, lui permettant ainsi d'acquérir le pouvoir exclusif d'adopter toutes les lois qui seraient applicables sur son territoire[11]. Ce projet de loi ne serait adopté que si un référendum confirme l'appui de la population du Québec. La question référendaire est déposée le même jour.

[25] Le 8 septembre 1995, dans une décision interlocutoire rendue dans le cadre du recours entrepris par Me Bertrand, l'honorable Robert Lesage, j.c.s., refuse de prononcer une injonction contre la tenue du référendum envisagé qui, par sa nature consultative, « n'offense pas l'ordre juridique ou constitutionnel »[12]. Le juge Lesage ajoute que « la population désire s'exprimer »[13]. Cela étant, il prononce néanmoins la déclaration judiciaire suivante, qui indispose le gouvernement du Québec[14] :

> Déclare que le Projet de loi n^{o} 1, intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*, présenté par le premier ministre Jacques Parizeau à l'Assemblée nationale le 7 septembre 1995, visant à accorder à l'Assemblée nationale du Québec le pouvoir de proclamer que le Québec devient un pays souverain sans avoir à suivre la

---

9 Lettre du procureur général du Canada, 9 août 1995 (« la véritable question n'est pas comment la séparation pourrait éventuellement se faire, mais est-ce que les Québécois veulent toujours faire partie du Canada »); Lettre du premier ministre du Canada, 14 août 1995.

10 *Action pour jugement déclaratoire et injonction permanente*, Cour supérieure, district de Québec, dossier 200-05-002117-955.

11 Projet de loi 1, *Loi sur l'avenir du Québec,* 35^{e} lég. (Qc), 1re sess.

12 *Bertrand c. Bégin*, [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.), p. 2514.

13 *Id.,* p. 2515.

14 *Id.*, p. 2516.

> procédure de modification prévue à la partie V (art. 38 à 49) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constitue une menace grave aux droits et libertés du demandeur garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, particulièrement aux articles 2, 3, 6, 7, 15 et 24 paragraphe 1.

[26] Peu après, soit le 15 septembre 1995, l'appelant et ses collègues du Comité spécial pour l'unité canadienne demandent au procureur général du Québec d'obtenir l'avis de notre Cour relatif à la validité constitutionnelle de la *Loi sur l'avenir du Québec* et au cadre constitutionnel applicable à la sécession d'une province. Devant le refus ou l'absence de réponse à cette demande, le 23 octobre 1995, ils entreprennent un recours judiciaire en jugement déclaratoire (« l'affaire *Singh* ») dans laquelle ils recherchent diverses déclarations judiciaires voulant que la *Loi sur l'avenir du Québec*, ainsi que toute autre mesure législative ou gouvernementale visant à modifier le statut du Québec comme province canadienne, soit *ultra vires* des compétences de l'Assemblée nationale et porte atteinte aux droits des citoyens du Québec sous la *Charte canadienne*, sauf en cas de modification de la Constitution canadienne conformément à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*[15]. L'affaire *Singh* ne sera pas entendue par un tribunal avant la tenue du référendum.

[27] Le 30 octobre 1995, 93,52 % des électeurs inscrits votent au référendum. L'option du « non » l'emporte avec une majorité de 50,58 % des votes déclarés valides : soit 1,16 % de plus que l'option du « oui ». 1,82 % des bulletins de vote sont rejetés[16]. La *Loi sur l'avenir du Québec* meurt donc au feuilleton et ne sera jamais adoptée.

[28] Le 13 mai 1996, le nouveau premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard, déclare son[17] :

> […] intention de saisir l'Assemblée nationale pour la première fois de son histoire d'une motion solennelle. Les représentants du peuple québécois réunis dans leur Assemblée nationale seront appelés dès les jours prochains à réaffirmer le droit fondamental des Québécoises et des Québécois à disposer d'eux-mêmes. Par ce geste posé dans l'enceinte parlementaire, nous ramènerons le droit là où il doit être : entre les mains de la démocratie québécoise.
>
> [Soulignement ajouté]

[29] Cette motion solennelle est effectivement présentée le lendemain à l'Assemblée nationale[18]. Le débat parlementaire qui s'ensuit révèle que la motion solennelle était notamment motivée par l'intervention du procureur général du Canada dans les procédures judiciaires entreprises par Me Bertrand ainsi que par certaines déclarations

---

15 *Motion for declaratory judgment*, Cour supérieure, district de Montréal, nº 500-05-11275-953.

16 Rapport des résultats officiels du scrutin, référendum du 30 octobre 1995, publication du directeur général des élections, Tableau synoptique des résultats pour l'ensemble du Québec.

17 Lucien Bouchard, *Point de presse à la suite du conseil des ministres*, 13 mai 1996.

18 Assemblée nationale, *Journal des débats*, 35e lég., 2e sess., vol. 35, nº 20, 14 mai 1996, p. 1037.

du premier ministre du Canada qui ont été perçues par certains élus de l'Assemblée nationale comme une attaque à la démocratie québécoise et à la capacité de l'Assemblée nationale de tenir des consultations populaires légitimes. Le 22 mai 1996, la motion solennelle est adoptée par l'Assemblée nationale à la majorité de 66 voix contre 39[19].

[30] Il faut noter que peu avant, soit le 3 janvier 1996, Me Bertrand avait modifié son recours judiciaire déjà entrepris afin de s'attaquer plus largement à la « stratégie gouvernementale qui est de procéder unilatéralement à la séparation du Québec du reste du Canada, en passant par-dessus la Constitution canadienne »[20]. Il y soutient notamment que cette stratégie vise à procéder à la destruction du Canada et que ses droits et libertés garantis par la *Charte canadienne* sont ainsi gravement menacés par celle-ci.

[31] Le 12 avril 1996, le procureur général du Québec dépose une requête en irrecevabilité à l'encontre de la procédure intentée par Me Bertrand, alléguant notamment que « le processus d'accession du Québec à la souveraineté relève essentiellement d'une démarche démocratique fondamentale qui trouve sa sanction dans le droit international public »[21] et qu'il s'agit d'une question qui ne relève pas de la compétence des tribunaux. Le 30 avril 1996, le procureur général du Québec dépose également une requête similaire à l'encontre du recours de l'appelant et des autres demandeurs dans l'affaire *Singh*[22].

[32] Le 30 août 1996, l'honorable Robert Pidgeon, j.c.s., rejette la requête en irrecevabilité du procureur général du Québec, référant d'ailleurs à la motion solennelle adoptée par l'Assemblée nationale le 22 mai 1996[23] :

> [L']adoption par l'Assemblée nationale, en cours d'audition, d'une résolution […] réaffirmant que le peuple du Québec est libre d'assumer son propre destin et de déterminer, sans entrave, son statut politique, vient soutenir sa proposition à l'effet que ce projet est toujours vivant.

[33] Le juge Pidgeon souligne notamment la controverse quant au droit à la sécession unilatérale en droit international dont le Québec pourrait se prévaloir et

---

19 Assemblée nationale, *Journal des débats*, 35e lég., 2e sess., vol. 35, nº 24, 22 mai 1996, p. 1268.

20 Action réamendée pour jugement déclaratoire et injonction permanente et deuxième requête pour jugement interlocutoire amendée de Me Bertrand, 3 janvier 1996, par. 2 (Cour supérieure, n° 200-05-002117-955).

21 Requête déclinatoire et en irrecevabilité du procureur général du Québec rejetant l'action réamendée de Me Bertrand, 12 avril 1996, par. 12.

22 Requête déclinatoire et en irrecevabilité du procureur général du Québec rejetant la requête de *Singh et al.*, 30 avril 1995. Il appert du plumitif du dossier *Singh* que cette requête fut continuée *sine die* le 4 avril 1996. Il ne semble jamais y avoir eu d'audition ou de jugement sur celle-ci.

23 *Bertrand c. Bégin*, [1996] R.J.Q. 2393 (C.S.), p. 2409.

conclut que la situation du Québec à cet égard est loin d'être claire et définie. À son avis, les questions suivantes méritent une réponse judiciaire[24] :

- Le droit à l'autodétermination est-il synonyme de droit à la sécession?
- Le Québec peut-il unilatéralement faire sécession du Canada?
- Le processus d'accession du Québec à la souveraineté trouve-t-il sanction dans le droit international?
- Le droit international a-t-il préséance sur le droit interne?

[34] Le gouvernement du Québec réagit mal au jugement. Le 4 septembre 1996, le procureur général du Québec tient une conférence de presse au cours de laquelle il annonce son intention de s'abstenir de comparaître devant les tribunaux dans les procédures judiciaires portant sur la démarche menant à la souveraineté du Québec[25].

[35] Quant au gouvernement fédéral, le jugement du juge Pidgeon l'incite à entreprendre un renvoi à la Cour suprême du Canada. Ainsi, dès le 26 septembre 1996, le procureur général du Canada écrit une lettre au procureur général du Québec dans laquelle il fait valoir l'opportunité de faire trancher par la Cour suprême les aspects juridiques du processus de sécession identifiés par le juge Pidgeon et sur lesquels les acteurs politiques et les citoyens sont en désaccord[26]. Le même jour, le procureur général du Québec tient une conférence de presse, manifestant son intention de ne pas participer aux procédures devant la Cour suprême et réitérant sa position selon laquelle la démarche menant à la sécession du Québec est une question essentiellement politique[27].

[36] Les questions du renvoi sont soumises à la Cour suprême du Canada le 30 septembre 1996 par l'adoption d'un décret du Conseil privé à cette fin[28]. Il s'agit des questions suivantes :

> 1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la *Constitution du Canada*, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

---

24 *Id.,* p. 2409.

25 Transcription de la conférence de presse tenue par le procureur général du Québec concernant le jugement du juge Pidgeon, 4 septembre 1996.

26 Lettre du 26 septembre 1996 de l'honorable Allan Rock, procureur général du Canada, à l'honorable Paul Bégin, procureur général du Québec, concernant un renvoi à la Cour suprême du Canada.

27 Transcription de la conférence de presse tenue le 26 septembre 1996 par le procureur général du Québec, suite à la déclaration du procureur général du Canada.

28 Décret C.P. 1996-1497 du 30 septembre 1996.

> 2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
>
> 3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

[37] Plusieurs intervenants participent au débat, notamment l'appelant. Je note que plusieurs des positions exprimées par ce dernier devant la Cour suprême n'ont pas été retenues. Ces positions sont foncièrement les mêmes que celles que l'appelant présente à la Cour dans le présent dossier. J'y reviendrai.

[38] La Cour suprême du Canada nomme un *amicus curiae* afin de pallier à l'absence du procureur général du Québec au débat portant sur le renvoi. Elle tient ses auditions sur les questions du renvoi en février 1998. Elle prononce son avis par jugement le 20 août 1998. J'y reviendrai aussi.

[39] À la suite du *Renvoi sur la sécession*, les affaires *Bertrand* et *Singh* n'ont jamais procédé au fond et demeurent, depuis plusieurs décennies, dans un « état semi-comateux »[29].

[40] En réponse au *Renvoi sur la sécession*, le 13 décembre 1999, le gouvernement fédéral soumet au Parlement la *Loi sur la clarification*, laquelle sera sanctionnée le 29 juin 2000. Par cette loi, le Parlement adopte ses réponses aux questions identifiées par la Cour suprême dans le renvoi comme étant de nature essentiellement politique. Le Parlement exprime notamment son intention de jouer un « rôle important » pour déterminer en quoi consistent une question et une majorité suffisamment claires pour que le gouvernement du Canada engage des négociations sur la sécession d'une province du Canada[30].

[41] Les dispositions suivantes de la *Loi sur la clarification* permettent de dégager l'essence des réponses fédérales aux questions dites « politiques » identifiées au *Renvoi sur la sécession* :

1 (1) Dans les trente jours suivant le dépôt à l'assemblée législative d'une	**1 (1)** The House of Commons shall, within thirty days after the

[29] *Henderson c. Québec (Procureur général),* [2002] R.J.Q. 2435, 2002 CanLII 527 (QC CS), par. 50, note 36. Voir aussi plumitifs 200-05-002117-955 (affaire *Bertrand*); 500-05-011275-953 (affaire *Singh*).

[30] *Loi sur la clarification*, Préambule.

province, ou toute autre communication officielle, par le gouvernement de cette province, du texte de la question qu'il entend soumettre à ses électeurs dans le cadre d'un référendum sur un projet de sécession de la province du Canada, la Chambre des communes examine la question et détermine, par résolution, si la question est claire.

government of a province tables in its legislative assembly or otherwise officially releases the question that it intends to submit to its voters in a referendum relating to the proposed secession of the province from Canada, consider the question and, by resolution, set out its determination on whether the question is clear.

[…]

(…)

(3) Dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, la Chambre des communes détermine si la question permettrait à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada et devienne un État indépendant.

(3) In considering the clarity of a referendum question, the House of Commons shall consider whether the question would result in a clear expression of the will of the population of a province on whether the province should cease to be part of Canada and become an independent state.

☐ **(4)** Pour l'application du paragraphe (3), la question référendaire ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada dans les cas suivants :

(4) For the purpose of subsection (3), a clear expression of the will of the population of a province that the province cease to be part of Canada could not result from

a) elle porte essentiellement sur un mandat de négocier sans requérir de la population de la province qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada;

(a) a referendum question that merely focuses on a mandate to negotiate without soliciting a direct expression of the will of the population of that province on whether the province should cease to be part of Canada; or

b) elle offre, en plus de la sécession de la province du Canada, d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population de la province quant à savoir si celle-ci devrait cesser de faire partie du Canada.

(b) a referendum question that envisages other possibilities in addition to the secession of the province from Canada, such as economic or political arrangements with Canada, that obscure a direct expression of the will of the population of that province on whether the province should cease to be part

	of Canada.
[…]	(…)
(6) Le gouvernement du Canada n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles une province pourrait cesser de faire partie du Canada si la Chambre des communes conclut, conformément au présent article, que la question référendaire n'est pas claire et, par conséquent, ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement si elle veut ou non que celle-ci cesse de faire partie du Canada.	**(6)** The Government of Canada shall not enter into negotiations on the terms on which a province might cease to be part of Canada if the House of Commons determines, pursuant to this section, that a referendum question is not clear and, for that reason, would not result in a clear expression of the will of the population of that province on whether the province should cease to be part of Canada.
2 (1) Dans le cas où le gouvernement d'une province, après la tenue d'un référendum sur un projet de sécession de celle-ci du Canada, cherche à engager des négociations sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, la Chambre des communes, sauf si elle a conclu conformément à l'article 1 que la question référendaire n'était pas claire, procède à un examen et, par résolution, détermine si, dans les circonstances, une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada.	**2 (1)** Where the government of a province, following a referendum relating to the secession of the province from Canada, seeks to enter into negotiations on the terms on which that province might cease to be part of Canada, the House of Commons shall, except where it has determined pursuant to section 1 that a referendum question is not clear, consider and, by resolution, set out its determination on whether, in the circumstances, there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of that province that the province cease to be part of Canada.
(2) Dans le cadre de l'examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle voulait que celle-ci cesse de faire partie du Canada, la Chambre des communes prend en considération :	**(2)** In considering whether there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of a province that the province cease to be part of Canada, the House of Commons shall take into account
a) l'importance de la majorité des voix validement exprimées en faveur de la proposition de sécession;	**(a)** the size of the majority of valid votes cast in favour of the secessionist option;
b) le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au	**(b)** the percentage of eligible voters voting in the referendum;

référendum;

c) tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents.

[…]

(4) Le gouvernement du Canada n'engage aucune négociation sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, à moins que la Chambre des communes ne conclue, conformément au présent article, qu'une majorité claire de la population de cette province a déclaré clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada.

3 (1) Il est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada et que, par conséquent, la sécession d'une province du Canada requerrait la modification de la Constitution du Canada, à l'issue de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada.

(2) Aucun ministre ne peut proposer de modification constitutionnelle portant sécession d'une province du Canada, à moins que le gouvernement du Canada n'ait traité, dans le cadre de négociations, des conditions de sécession applicables dans les circonstances, notamment la répartition de l'actif et du passif, toute modification des frontières de la province, les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones du Canada et la protection des droits des minorités.

and

(c) any other matters or circumstances it considers to be relevant.

(…)

(4) The Government of Canada shall not enter into negotiations on the terms on which a province might cease to be part of Canada unless the House of Commons determines, pursuant to this section, that there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of that province that the province cease to be part of Canada.

3 (1) It is recognized that there is no right under the Constitution of Canada to effect the secession of a province from Canada unilaterally and that, therefore, an amendment to the Constitution of Canada would be required for any province to secede from Canada, which in turn would require negotiations involving at least the governments of all of the provinces and the Government of Canada.

(2) No Minister of the Crown shall propose a constitutional amendment to effect the secession of a province from Canada unless the Government of Canada has addressed, in its negotiations, the terms of secession that are relevant in the circumstances, including the division of assets and liabilities, any changes to the borders of the province, the rights, interests and territorial claims of the Aboriginal peoples of Canada, and the protection of minority rights.

[42] Cette loi est très mal reçue par la quasi-totalité des acteurs politiques de l'Assemblée nationale, toutes couleurs politiques confondues[31]. Par contre, à ce jour, elle n'a jamais fait l'objet d'une contestation judiciaire. La juge décrit d'ailleurs les vives critiques qui proviennent de l'Assemblée nationale où « [t]ous les partis politiques font […] front commun pour dénoncer l'intrusion du gouvernement fédéral dans les affaires du Québec »[32]. Il y avait alors consensus des acteurs politiques de l'Assemblée nationale sur l'importance de réagir[33].

[43] Pour le gouvernement du Québec, une réponse législative s'impose afin de « se munir d'un bouclier pour contrer la stratégie du fédéral, qui porte atteinte à plusieurs droits et principes démocratiques dévolus à la population du Québec, ainsi qu'à ses institutions légitimes »[34] et notamment dans le but de « ne pas laisser le peuple sur la fausse impression que son vote en faveur d'un […] projet sécessionniste pourrait n'avoir aucun effet »[35], ainsi que d'« ajuster le tir » sur ce qu'il considère comme « un travestissement grossier » et une « réécriture tout à fait déformée de l'avis de la Cour suprême »[36]. En outre, il s'agissait d'une occasion pour établir une « constitution interne qui réaffirmera plusieurs des droits et principes fondamentaux ayant toujours régi le peuple et les institutions démocratiques québécoises, regroupés dans un seul texte de loi »[37]. Tel que la juge de première instance le note, ce sont les éléments de la *Loi sur la clarification* qui « provoqueront des réactions qui ne sont pas étrangères à l'adoption de la [*Loi sur les prérogatives du Québec*] et surtout au contenu de celle-ci »[38].

[44] Or, bien que la quasi-totalité des élus de l'Assemblée nationale soient opposés à la *Loi sur la clarification*, et contrairement à ce que pourrait laisser entendre le jugement de première instance, il n'y a pas d'unanimité parmi ceux-ci sur le moyen d'y répondre et plus particulièrement au sujet de la *Loi sur les prérogatives du Québec*.

[45] La *Loi sur les prérogatives du Québec* est présentée à l'Assemblée nationale par le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Joseph Facal, le 15 décembre 1999. Elle est adoptée en troisième lecture le 7 décembre 2000 par un

---

31 Les élus de l'Assemblée nationale débattent non pas de leur opposition à la *Loi sur la clarification*, mais plutôt de la réponse appropriée, l'opposition officielle souhaitant procéder par résolution, alors que le gouvernement souhaite adopter une loi. Voir Assemblée nationale, *Journal des débats*, 36e lég., 1re sess., vol. 36, no 77, 10 décembre 1999, p. 4290-4291 (J. Charest et M. Brassard); Assemblée nationale, *Journal des débats*, 36e lég., 1re sess., vol. 36, no 78, 14 décembre 1999, p. 4294-4298; Assemblée nationale, *Journal des débats*, 36e lég., 1re sess., vol. 36, no 79, 15 décembre 1999, p. 4345.

32 Jugement de première instance, par. 90.

33 *Id.,* par. 88-91.

34 *Id.*, par. 97.

35 *Id.,* par. 92.

36 *Id.,* par. 98-99.

37 *Id.,* par. 104.

38 *Id.*, par. 77. Voir aussi par. 77-82.

vote de 69 contre 41[39]. Elle est sanctionnée le 13 décembre 2000 et entre en vigueur le 28 février 2001[40].

[46] Cette loi contraste fortement avec la *Loi sur la clarification*. Elle fut manifestement adoptée en réaction directe à cette loi fédérale et comme les réponses de l'Assemblée nationale du Québec aux questions politiques identifiées par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession*. Les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, qui font l'objet du présent appel, prévoient d'ailleurs ce qui suit :

1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.	**1.** The right of the Québec people to self-determination is founded in fact and in law. The Québec people is the holder of rights that are universally recognized under the principle of equal rights and self-determination of peoples.
2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.	**2.** The Québec people has the inalienable right to freely decide the political regime and legal status of Québec.
3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.	**3.** The Québec people, acting through its own political institutions, shall determine alone the mode of exercise of its right to choose the political regime and legal status of Québec.
Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.	No condition or mode of exercise of that right, in particular the consultation of the Québec people by way of a referendum, shall have effect unless determined in accordance with the first paragraph.
4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire* (chapitre C-64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides,	**4.** When the Québec people is consulted by way of a referendum under the *Referendum Act* (chapter C-64.1), the winning option is the option that obtains a majority of the valid votes cast, namely 50% of the

[39] Assemblée nationale, *Journal des débats*, 36e lég., 1re sess., vol. 36, no 149, 7 décembre 2000, p. 8582-8583.

[40] *Décret 148-2001 concernant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, (2001) 133 G.O.Q. II, 1609.

soit 50% de ces votes plus un vote.	valid votes cast plus one.
5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire.	**5.** The Québec State derives its legitimacy from the will of the people inhabiting its territory.
Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la *Loi électorale* (chapitre E-3.3) ou lors de référendums tenus en vertu de la *Loi sur la consultation populaire* (chapitre C-64.1).	The will of the people is expressed through the election of Members to the National Assembly by universal suffrage, by secret ballot under the one person, one vote system pursuant to the *Election Act* (chapter E-3.3), and through referendums held pursuant to the *Referendum Act* (chapter C-64.1).
La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la *Loi électorale*.	Qualification as an elector is governed by the provisions of the *Election Act*.
[…]	(…)
13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.	**13.** No other parliament or government may reduce the powers, authority, sovereignty or legitimacy of the National Assembly, or impose constraint on the democratic will of the Québec people to determine its own future.

[47] Quelques mois après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, l'appelant et la formation politique dont il est un dirigeant, le Parti Égalité, déposent à la Cour supérieure une demande pour jugement déclaratoire par laquelle ils cherchent les conclusions suivantes[41] :

> (1) **DECLARE** that sections 1, 2, 3, 4, 5 and 13 of the *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State* and *la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, being Bill 99 of the First Session of the Thirty-sixth Legislature of Quebec, adopted on December 7, 2000 and assented to on December 13, 2000 and being chapter 46 of the Statutes of Quebec for 2000, are *ultra vires*, absolutely null and void, and of no force or effect;
>
> (2) **DECLARE** that, with or without the approval of the electors of Quebec by referendum, there can be no change in the political regime and legal status of Quebec, as they are established under the Constitution of Canada, except by an

[41] Telles que citées dans *Henderson c. Québec (Procureur général),* 2007 QCCA 1138, par. 25.

> amendment to the Constitution of Canada made in accordance with the Constitution of Canada itself, and more particularly in accordance with Part V, sections 38 to 43 of the *Constitution Act, 1982*;
>
> (3) **DECLARE** that Petitioners have the right to be governed only in accordance with the Constitution of Canada itself and by laws validly made or continued under that Constitution, until such time as that Constitution, and those laws, are altered by lawful means; that is to say, altered in accordance with the Constitution of Canada itself, and not otherwise;
>
> (4) **DECLARE** that sections 1, 2, 3, 4, 5 and 13 of the said *Act* and any other legislative or executive measure (otherwise than as provided by sections 38 to 43 of the *Constitution Act, 1982*) purporting to confer the authority to establish Quebec as a sovereign state, or otherwise to alter the political regime and legal status of Quebec as a province of Canada, constitutes an infringement and denial of Petitioners' rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms,* and is accordingly unlawful, invalid, and of no force or effect;
>
> (5) **DECLARE** that no officer, agent, or employee of the Government of Quebec, nor any person acting at its direction or with its acquiescence, nor any other person whatsoever, has any right, power, or authority, to do any act or thing whatsoever to enforce or give effect to sections 1, 2, 3, 4, 5 and 13 of the said *Act*;
>
> (6) **DECLARE** the judgment to intervene herein opposable to the Mises-en-Cause, whether or not they appear in these proceedings.

[48] Le procureur général du Québec soumet un moyen préliminaire fondé sur l'irrecevabilité de ce recours en soulevant des arguments portant sur la litispendance avec l'affaire *Singh*, l'intérêt et la capacité des demandeurs, ainsi que le caractère non justiciable des questions soulevées dans la demande. Le 18 septembre 2001, l'honorable Claude Tellier, j.c.s., par jugement rendu séance tenante, défère cette demande en irrecevabilité au juge saisi du fond du litige. Le 9 novembre 2001, la Cour infirme ce jugement et retourne le dossier à la Cour supérieure pour qu'un juge tranche la demande en irrecevabilité de façon préliminaire[42].

[49] Le 16 août 2002, l'honorable Michel Côté, j.c.s., accueille la demande en irrecevabilité du procureur général du Québec et rejette la demande en jugement déclaratoire de l'appelant aux motifs que (1) le Parti Égalité n'a pas la capacité d'ester en justice; (2) le recours de l'appelant est irrecevable pour cause de litispendance avec l'affaire *Singh*; (3) l'appelant n'a pas l'intérêt requis pour poursuivre le recours entrepris; (4) le recours au jugement déclaratoire n'est pas approprié en l'absence de difficulté réelle et immédiate; et (5) les questions soulevées ne sont pas justiciables[43].

---

42 *Québec (Procureur général) c. Henderson*, JE 2001-2188, 2001 CanLII 39591 (QC CA).
43 *Henderson c. Québec (Procureur général),* [2002] R.J.Q. 2435, 2002 CanLII 527 (QC CS).

[50] Le 30 août 2007, notre Cour infirme en partie le jugement du juge Côté, déclare irrecevables les conclusions (2), (3), (5) et (6) de la demande originale de l'appelant, mais déclare recevables les conclusions (1) et (4) avec certaines modifications[44] :

> **DÉCLARE** recevables les seules conclusions (1) et (4), après y avoir retiré dans ce dernier cas les mots « and any other legislative or executive measure (otherwise than as provided by sections 38 to 43 of the *Constitution Act, 1982*) » et (7) de la requête en jugement déclaratoire du requérant, Keith Owen Henderson, du 9 mai 2001 maintenant ainsi libellées:
>
> > (1) **DECLARE** that sections 1, 2, 3, 4, 5 and 13 of the *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State* and la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, being *Bill 99* of the First Session of the Thirty-sixth Legislature of Quebec, adopted on December 7, 2000 and assented to on December 13, 2000 and being chapter 46 of the Statutes of Quebec for 2000, are *ultra vires*, absolutely null and void, and of no force or effect;
> >
> > (4) **DECLARE** that sections 1, 2, 3, 4, 5 and 13 of the said *Act* purporting to confer the authority to establish Quebec as a sovereign state, or otherwise to alter the political regime and legal status of Quebec as a province of Canada, constitutes an infringement and denial of Petitioners' rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and is accordingly unlawful, invalid, and of no force or effect;
> >
> > (7) **THE WHOLE** with costs.

[51] Plusieurs années plus tard, devant l'imminence de l'audition du recours de l'appelant devant la Cour supérieure, la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal (la « SSJBM ») demande la permission d'intervenir afin, notamment, de soulever la légitimité du projet d'indépendance du Québec sous le droit international. Le 1er septembre 2016, l'honorable Chantal Corriveau, j.c.s., rejette séance tenante cette demande aux motifs, notamment, que l'éclairage que la SSJBM propose n'est qu'une autre façon d'exposer le point de vue des autres parties et que sa volonté de mettre en lumière le droit international risque de faire déborder le débat[45].

[52] Le 27 janvier 2017, notre Cour infirme ce jugement et autorise l'intervention à titre amical de la SSJBM[46]. Pour la Cour, la position de la SSJBM se distingue des autres parties au litige et permet de jeter un éclairage différent sur les questions soulevées. La Cour convient toutefois que l'argumentaire annoncé par la SSJBM visant à mettre en lumière le droit international public n'est pas de nature à aider le tribunal dans sa prise de décision. Cet aspect de l'intervention est susceptible d'élargir le débat

---

44 *Henderson c. Québec (Procureur général),* 2007 QCCA 1138, par. 89.
45 *Henderson c. Procureure générale du Québec*, 2016 QCCS 6776.
46 *Société St-Jean-Baptiste de Montréal c. Henderson*, 2017 QCCA 179.

engagé par les parties, en plus d'exiger, selon toute vraisemblance, de la preuve additionnelle[47]. Ainsi, la Cour limite l'intervention de la SSJBM aux questions telles que déjà circonscrites à la seule lumière du droit interne canadien[48].

[53] Les décisions de la Cour de 2007 et de 2017 manifestent sa volonté de permettre qu'un débat judiciaire puisse se tenir sur la *Loi sur les prérogatives du Québec* tout en tentant d'éviter que ce même débat dérive sur des questions politiques, hypothétiques, non justiciables ou ayant déjà fait l'objet de décisions de la Cour suprême, reflétant ainsi le devoir de réserve judiciaire qui s'impose dans de tels dossiers.

[54] Le débat s'engage donc devant la Cour supérieure au mois de mars 2017. Le jugement est prononcé plus d'un an plus tard, soit le 18 avril 2018.

LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

[55] Il faut noter que, dès le départ, la juge fixe le cadre d'analyse qu'elle s'impose de façon à exclure tant la question de la sécession unilatérale du Québec que celle du défaut du Québec de respecter les paramètres établis par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession*, à moins que l'appelant n'établisse le contraire[49] :

> [226] Pour réussir, le requérant doit donc démontrer que les articles 1 à 5(1) et 13 de la *Loi 99* autorisent expressément le Québec, ou par implication nécessaire, à faire sécession unilatérale du Canada sans respecter au préalable les obligations constitutionnelles qui lui imposent de négocier une telle sécession avec les autres membres de la fédération canadienne, de la manière dont elle est rédigée, ainsi que par le but qu'elle recherche, et qu'elle permet de violer la *Charte*.

[56] Après une longue étude, elle finit par conclure que l'appelant n'a pas rempli ce fardeau. La juge analyse donc la loi comme si tant les questions liées à la sécession unilatérale que celles du défaut de respecter les paramètres établis par la Cour suprême n'étaient pas en jeu, ce qui lui permet de conclure au caractère constitutionnel de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, laquelle s'inscrirait plutôt dans une démarche interne du Québec au sein de la Constitution canadienne[50].

[57] Quel est le raisonnement suivi par la juge qui lui a permis de conclure ainsi?

[58] Après avoir longuement précisé les contextes politiques et juridiques dans lesquels s'inscrit la *Loi sur les prérogatives du Québec* et décrit les positions

---

47 *Id.,* par. 14.
48 *Id.,* par. 28.
49 Jugement de première instance*,* par. 226.
50 *Id.*, par. 567-571, 577-579 et 582-590.

respectives des parties, elle passe en revue les principes applicables dans les litiges de nature constitutionnelle. Elle procède ensuite à l'étude de la loi contestée.

[59] Elle voit dans le préambule anormalement long de la loi un indice de l'importance du contexte qui lui a donné naissance[51]. Elle termine son étude du titre, de la note explicative et de la structure de la loi en concluant que celle-ci ne vise que la souveraineté interne du Québec[52] :

> [329] Tout cela profile donc le canevas dans lequel les balises de l'exercice d'une souveraineté interne nécessaire à la gestion des affaires québécoises sont *réaffirmées*, *prévues* ou *établies*, selon le cas, et a pour objet de remettre les pendules à l'heure après le décalage provoqué par le message transmis par le fédéral au provincial, au moyen de la *Loi C-20,* comme nous le verrons de ce qui se dégage de l'analyse du long préambule de la *Loi*.
>
> [Soulignement ajouté]

[60] Elle traduit le message véhiculé par la *Loi sur les prérogatives du Québec* dans sa propre prose, fortement colorée par le vocabulaire du « nous » indéfini[53] :

> [330] Si nous avions à vulgariser le message qui ressort du langage juridique utilisé dans tous ces considérants, nous le ferions de cette manière :
>
> > Nous existons depuis longtemps, nos caractéristiques font de nous un peuple et nous détenons des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables. Nos institutions démocratiques, qui tiennent leur légitimité du peuple habitant notre territoire, sont là pour nous défendre contre toute démarche pouvant porter atteinte à nos droits ou à y mettre fin.
> >
> > Même si nous faisons partie de la fédération canadienne, que nous savons pertinemment que cela vient avec des obligations que l'on retrouve dans la Constitution et que nous avons l'intention de la respecter, sachez que l'Assemblée nationale défendra nos droits et privilèges contre toute tentative du gouvernement fédéral visant à entraver le bon fonctionnement de nos institutions. La *Loi C-20* en est le meilleur exemple et elle est inacceptable, dans le contexte des droits que la Cour suprême nous a reconnus.
> >
> > Il est donc hors de question que d'autres viennent s'immiscer dans nos affaires, qu'ils tentent de nous empêcher de choisir librement de disposer de notre avenir, qu'ils nous dictent en plus comment nous le ferons et qu'ils prennent la place des institutions qui nous gouvernent ou tentent de le faire.

---

51 *Id.,* par. 326-328.
52 *Id.,* par. 329.
53 *Id.,* par. 330-331.

> [331] Pour nous, même en sourdine, c'est le message qui résonne haut et fort et qui relève de ce que l'on retrouve dans la constitution interne d'un état membre d'une fédération.

[61] La juge commente ensuite deux désignations qui parsèment la *Loi sur les prérogatives du Québec*, soit celles de « peuple québécois » et « État du Québec ».

[62] D'avis que l'utilisation récurrente de la désignation « peuple du Québec » révèle une préoccupation majeure, elle écarte la prétention selon laquelle l'Assemblée nationale « ait tenté de mettre la table pour se séparer unilatéralement du Canada » en recourant à cette désignation[54]. Elle s'en explique en précisant que « cette désignation n'est pas un fait unique dans la législation québécoise »[55]. Cela étant, elle précise que cette désignation ne fait que réaffirmer les prétentions du gouvernement du Québec[56], mais la loi « ne crée donc pas ce peuple québécois et ne lui permet aucunement de faire sécession sans négocier au préalable »[57]. Elle refuse ainsi de se prononcer sur l'existence, en fait, de ce peuple, se retranchant derrière le refus de la Cour suprême de se prononcer sur la question dans le *Renvoi sur la sécession* et son devoir de réserve[58].

[63] De même, la juge observe que la désignation « État du Québec » n'est pas nouvelle et se retrouve aussi dans d'autres lois[59]. Ainsi, selon la juge « tout est une affaire de contexte »[60]. Selon elle, l'utilisation des désignations « État du Québec » et « État national » ne sauraient ainsi justifier une déclaration d'inconstitutionnalité des articles de la loi dans lesquels elles se retrouvent, puisqu'elles doivent être comprises dans le contexte constitutionnel canadien où se situe le Québec et non pas comme prélude à une déclaration unilatérale d'indépendance[61].

[64] Cette analyse, de même que celle de l'ensemble des considérants de la loi, permet à la juge « de conclure, de façon préliminaire, qu'il ne s'agissait pas de fournir au Québec des armes pour devenir un État indépendant, coûte que coûte, de manière cavalière, et sans respecter la recette que la Cour suprême avait fournie dans son Avis consultatif »[62].

[65] L'analyse que la juge fait de chacun des articles contestés de la *Loi sur les prérogatives du Québec* lui permet de valider cette conclusion préliminaire.

---

54 *Id.,* par. 337-338.
55 *Id.,* par. 340-347.
56 *Id.*, par. 348.
57 *Id.*, par. 349.
58 *Id.*, par. 354-360.
59 *Id.,* par. 369, 374 et 386.
60 *Id.*, par. 376.
61 *Id.*, par. 377-386.
62 *Id.*, par. 419.

[66] En examinant l'article 1, la juge met en évidence l'erreur – qu'elle qualifie de légitime – qui aurait été commise par l'appelant, en ayant « l'impression que cette Loi puisse *a priori* mener à une sécession unilatérale du Québec »[63]. Cette erreur serait causée par une lecture stricte qui s'arrête à la seule analyse des dispositions contestées[64] en y rajoutant les « désignations souverainistes » discutées précédemment[65]. La juge s'explique en deux temps. Elle affirme d'abord que « la preuve intrinsèque ne fait aucunement référence à la sécession unilatérale; elle ne le fait ni directement ni par implication nécessaire »[66]. Une telle sécession relève donc forcément « d'une simple possibilité [ou] d'une vague hypothèse »[67]. Elle ajoute que l'article 1 « pouvait donc faire peur », mais il ne change en rien la portée du *Renvoi sur la sécession* et il est donc conséquemment « insuffisant pour créer un droit direct ou indirect à la sécession unilatérale, au sens où la Cour suprême l'a défini »[68].

[67] Quant à l'article 2, la juge estime que l'idée qu'il exprime – soit le droit inaliénable du peuple québécois de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec – ne serait pas nouvelle et se serait illustrée, notamment par l'adhésion du Québec à la Confédération canadienne[69]. La juge distingue les notions de choix de « régime politique » et de choix de « statut juridique »[70]. Elle explique que dans un contexte de sécession ou de changement de statut juridique, il s'agit de bien saisir notre « système politique et juridique »[71], notamment à la lumière du cadre juridique établi par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession.* Elle ne voit donc « rien d'autre que le droit de la population qui réside au Québec d'être consultée, afin de voter lors de la première étape d'un projet souverainiste »[72], ce qui, selon elle, « relève des affaires internes du Québec et envoie le message que la liberté de choisir du peuple ne sera altérée par l'intervention d'aucun tiers »[73], une liberté qui aurait « toujours existé »[74].

[68] L'article 3 ne serait qu'une variation sur le même thème que celui énoncé aux deux premiers articles[75]. Par contre, la juge reconnaît que cet article peut laisser entendre que sa portée s'étendrait à une éventuelle déclaration unilatérale de sécession[76]. Elle écarte cette hypothèse « parce que l'on ne retrouve pas l'expression d'idées menant directement à une déclaration unilatérale d'indépendance sans

---

63 *Id.,* par. 426. Voir aussi par. 421-428.
64 *Id.,* par. 428.
65 *Id.,* par. 426.
66 *Id.,* par. 431.
67 *Id.,* par. 432.
68 *Id.*, par. 439.
69 *Id.,* par. 443.
70 *Id.,* par. 445-457.
71 *Id.,* par. 465.
72 *Id.*, par. 466.
73 *Id.*, par. 460.
74 *Id.*, par. 461.
75 *Id.*, par. 470.
76 *Id.*, par. 479.

négociations ou parce que cette idée ne découle pas des mots utilisés ni de l'intention recherchée »[77]. Quoi qu'il en soit, si elle se trompe à cet égard, elle se dit d'avis que la « technique de l'interprétation atténuée sauverait cet article et qu'il pourrait être déclaré conforme à la Constitution en limitant la portée de celui-ci à l'exercice de la souveraineté interne du Québec, dans le cadre plus précis du processus de consultation populaire, lequel, comme l'énonce la Cour suprême, ne joue pas un rôle décisionnel »[78].

[69] La juge est d'avis que l'article 4 de la loi, qui porte directement sur le processus de consultation par référendum, ne réitère que ce qui, selon son analyse, a toujours été la règle lors de la tenue d'un référendum au Québec ou ailleurs au Canada[79]. Cet article n'ajouterait donc rien de nouveau[80]. Elle note que la règle qui y est établie est celle qui aurait cours aussi à l'international. Ainsi, selon la juge, l'intention derrière l'article 4 relèverait d'une réponse législative québécoise à l'adoption de la *Loi sur la clarification*, laquelle loi fédérale chercherait à remettre en question ces règles[81]. Elle observe que le libellé de cet article n'est pas étranger à d'autres lois portant sur la consultation populaire dans les autres provinces et dont la constitutionnalité est incontestable[82]. Elle conclut que la consultation populaire à laquelle réfère l'article 4 ne peut rationnellement mener à la conclusion que l'Assemblée nationale recherchait un moyen direct ou même détourné de déclarer une sécession unilatérale lui permettant de violer les préceptes énoncés par la Cour suprême sur la question de la clarté référendaire[83].

[70] La juge note que l'appelant a retiré sa contestation du 2e al. de l'article 5 de la loi. Quant aux autres alinéas de cet article 5, elle note qu'ils ne reprennent que ce qui existe déjà dans la démocratie québécoise et qu'il n'y a là rien de condamnable sur le plan constitutionnel[84]. Rien dans ces dispositions n'ouvre la porte à une sécession unilatérale du Québec suite à une consultation populaire[85].

[71] Finalement, la juge estime que l'article 13 de la loi ne constitue qu'une « redite, une forme de conclusion, laquelle tire un trait définitif sur l'intention du législateur de réaffirmer les concepts fondamentaux » contenus dans la *Loi sur les prérogatives du Québec*[86]. Cette répétition s'expliquerait par le fait que l'Assemblée nationale aurait été

---

77 *Id.*, par. 489.
78 *Id.*, par. 490.
79 *Id.*, par. 492.
80 *Id.,* par. 494.
81 *Id.,* par. 496-499.
82 *Id.,* par. 500-503.
83 *Id.*, par. 506.
84 *Id.*, par. 516.
85 *Id.*, par. 517.
86 *Id.,* par. 541.

très heurtée par la *Loi sur la clarification* et qu'elle a jugé important « d'ajouter des bretelles à la ceinture, histoire de bien faire passer son message »[87].

[72] La juge conclut donc au rejet du recours entrepris par l'appelant[88]. Par contre, elle décide aussi, « par souci de précision »[89], de déclarer que les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec* respectent la Constitution canadienne ainsi que la *Charte canadienne*.

LES MOYENS SOULEVÉS EN APPEL

[73] La proposition principale de l'appelant repose sur les formules de modifications constitutionnelles. Selon lui, les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, individuellement ou dans leur ensemble, sont *ultra vires* la compétence législative du Québec en ce qu'elles accordent aux institutions et à l'électorat du Québec un pouvoir illimité de modification constitutionnelle contraire aux dispositions de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en particulier puisqu'elles créent une assise juridique autorisant la sécession unilatérale du Québec en contravention des enseignements de la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession*, ce qui porte atteinte à ses droits et libertés en tant que citoyen du Canada en rendant leur protection par la *Charte canadienne* conditionnelle à la seule volonté des institutions et de l'électorat du Québec.

[74] Le jugement entrepris serait donc erroné en ce qu'il omet de reconnaître le pouvoir illimité de modification constitutionnelle conféré par les dispositions contestées, à leur face même, et confirmé par la preuve extrinsèque. La juge de première instance aurait par conséquent commis des erreurs dans l'application des principes d'interprétation législative et dans son évaluation de la preuve extrinsèque en maintenant la validité constitutionnelle des dispositions et en concluant qu'elles ne portent pas atteinte à la *Charte canadienne.*

[75] L'appelant exprime sommairement les éléments centraux de ses principaux moyens d'appel comme suit[90] :

> (…) the central elements of Appellant's case, (…), in summary, are these:
>
> (i) the indispensable necessity that any constitutional change. – secession in particular, - must comply strictly with the amending procedures prescribed by Part V of the *Constitution Act, 1982* (…); the Canada-wide procedure specifically;
>
> (ii) that on their face, and on their literal meaning, supported by the Preamble, the contested sections do assert a right and power of Quebec's

---

87 *Id.,* par. 543.
88 *Id.*, par. 602.
89 *Id.*, par. 603.
90 Appellant's Brief in Reply to Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, par. 9.

> people, either by referendum or through their legislative institutions, to make any constitutional change they wish without complying with those prescribed procedures;
>
> (iii) that this interpretation is supported by the extrinsic material cited by Appellant (…) - legislative debates; party programmes; resolutions; constitutional history (of 1995 in particular); and now also by the Assembly's Resolution of 28 March 2019 (…)

[76] L'appelant prétend aussi que les dispositions contestées appuient le projet sécessionniste sur le droit à l'autodétermination des peuples en droit international, notamment en absorbant, sans raison et sans droit, les minorités du Québec dans la majorité francophone du Québec afin d'en faire un seul « peuple québécois ». Le but serait de lier ces minorités sur des questions fondamentales par le vote majoritaire francophone, dont celle portant sur la sécession du Québec du Canada. Il résume ainsi sa position sur ce moyen d'appel[91] :

> 7. ***(The Quebec people). Conflating the linguistic and cultural "people" with the heterogeneous civic "people".*** Appellant can perhaps clarify his position (…) with this summary: The contested sections conflate Quebec's majority, French speaking, linguistic and cultural "people", - which has the right of internal self-determination under s. 1 of the Act, - with Quebec's entire heterogeneous civic "people", - or citizenry, - or population, - or electorate, which, for example, votes in the elections or referendums referred to in s. 5. Appellant's concrete concern is that a referendum majority of the civic "people" contemplated by s.5 could be invoked as an expression of the will of the linguistic and cultural "people" under s. 1 and thereby found claims of rights to self-determination, - binding on the whole citizenry of Quebec as having spoken as one "people" under s. 1.
>
> 8***. Ibid. Dual concept of people.*** The term « people » in the sections of the Act seeks to accomplish two different things simultaneously. It must refer to a ***linguistic and culturally identified*** people so that it can meet the conditions for self-determination in international law (**Act, s. 1**). But it must also include the ***whole*** population of the province to ensure that all may vote in a referendum, and will be bound by the referendum result **(ss. 2 to 5**). These two purposes can only be accomplished together, - with a single meaning of the word "people" throughout the Act, - by legislatively absorbing into the French-speaking linguistic and cultural "people" all those in the Province of other languages and ethnicities. It is this construction *by statute* of an *artificial* "people" that informs the contested sections, and which Appellant submits is constitutionally objectionable. This arises because both categories are embraced in the one word "people".
>
> [Caractères gras et italiques dans l'original]

---

91 *Id.*, par. 7-8.

[77] L'appelant demande donc à la Cour de déclarer que les dispositions contestées sont (1) *ultra vires* la compétence législative du Québec et invalides; et (2) qu'elles enfreignent de manière injustifiée ses droits et libertés protégés par la *Charte canadienne*. Subsidiairement, il demande à la Cour de procéder à une réécriture judiciaire des dispositions contestées ou de prononcer diverses déclarations judiciaires afin d'en circonscrire explicitement le sens, la portée ou l'effet, tel que le propose le procureur général du Canada.

[78] Pour l'intimé, le procureur général du Québec, le jugement de première instance procède correctement à une interprétation contextuelle des dispositions contestées pour conclure qu'elles ne font que codifier, dans un même document, des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec qui ont toujours fait partie intégrante de son système démocratique, le tout à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien. L'appelant n'aurait pas rempli son fardeau de démontrer que ces dispositions ne relèvent pas de la compétence législative du Québec ou contreviendraient à une quelconque règle de droit de la Constitution du Canada. Le procureur général du Québec réitère que le litige est né en dehors de tout contexte factuel particulier autre que celui de l'adoption proprement dite de la *Loi sur les prérogatives du Québec* et ne met en cause aucune application concrète de ses dispositions. Il rappelle que la Cour a limité la portée du débat à deux reprises, en radiant certaines conclusions de la requête originale de l'appelant et en limitant l'intervention de la SSJBM. Il met en garde contre la tentative de l'appelant d'élargir le débat dans le cadre du présent pourvoi en appel.

[79] Le mis en cause, le procureur général du Canada, soutient que le sens et la portée des dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* sont ambigus. Ces dispositions peuvent s'interpréter (1) soit comme un fondement juridique d'une éventuelle déclaration de sécession unilatérale; ou (2) soit comme réitérant tout simplement la compétence législative du Québec de modifier la constitution interne de la province. Selon la première interprétation, les dispositions contestées sont invalides. La seconde interprétation nécessite une lecture atténuée de ses dispositions. Il suggère que la Cour devrait procéder à une lecture atténuée des dispositions contestées. Cette méthode permettrait de maintenir la validité constitutionnelle des celles-ci, sous réserve des déclarations suivantes : (1) en vertu de la Constitution du Canada, le Québec est une province du Canada; et (2) les dispositions contestées ne peuvent jamais constituer le fondement juridique d'une déclaration unilatérale d'indépendance par le gouvernement, l'Assemblée nationale, la législature du Québec ou « l'État du Québec ».

[80] Selon l'intervenante, la SSJBM, il ressort clairement des dispositions contestées et de la preuve extrinsèque que l'Assemblée nationale a voulu codifier formellement le droit du peuple québécois à l'existence juridique et à l'autodétermination interne, un droit qu'il posséderait déjà par nature. Elle soutient la thèse de la validité constitutionnelle des dispositions contestées et partage la mise en garde du procureur

général du Québec contre la tentative d'élargir le débat, tout en insistant contre toute réécriture, lecture atténuée ou autre forme d'interprétation qui aurait pour effet de dépouiller ces dispositions de leur substance ou les réduire à de simples énoncés de principes. Les arguments de la SSJBM se distinguent de celles des autres parties en ce qu'ils « s'attachent davantage à la prise en compte par le tribunal des intérêts du *peuple québécois* en tant que *sujet de droits collectifs* », lequel « *peuple québécois* constitue de toute évidence l'élément central » de la *Loi sur les prérogatives du Québec*[92]. La SSJBM conteste donc fortement la négation par l'appelant de l'existence même du peuple québécois tel que défini dans cette loi, « c'est-à-dire en tant que peuple « civique » ou sociopolitique »[93].

ANALYSE

[81] Je note à nouveau que les moyens soulevés par l'appelant dans le présent appel reflètent largement ses prétentions en tant qu'intervenant devant la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession*[94]*.* Ses prétentions n'ont pas été retenues par la Cour suprême, soit qu'elles ont été rejetées, soit qu'elles relèvent du domaine politique plutôt que juridique, soit qu'il n'y a pas eu lieu d'y répondre pour des raisons d'ordre pragmatique. Les moyens que fait valoir l'appelant devant la Cour laissent croire qu'il n'est pas satisfait des réponses apportées par la Cour suprême du Canada et qu'il tente d'obtenir un second avis consultatif sur ces mêmes questions, et ce, sans que le contexte ait substantiellement changé depuis. Il y a donc lieu de s'attarder au *Renvoi sur la sécession* pour en faire la démonstration.

[82] Dans le *Renvoi sur la sécession*, la Cour suprême prend soin de circonscrire le rôle consultatif limité qui lui est imparti afin de répondre aux questions posées relatives à la sécession possible du Québec. Elle qualifie d'abord sa tâche en précisant que le renvoi « allie des questions juridiques et constitutionnelles des plus subtiles et complexes à des questions politiques très délicates »[95]. Elle s'interroge ensuite sur l'étendue de sa compétence au regard des questions posées et aborde les arguments soulevés à l'encontre du caractère justiciable de celles-ci. Elle rejette les arguments fondés sur le caractère théorique, conjectural, politique ou insuffisamment mûr des questions vu l'étendue particulière de sa compétence en matière de renvoi par opposition à une affaire contentieuse, tout en précisant que « la Cour ne doit pas, même dans le contexte d'un renvoi, examiner des questions auxquelles il serait inapproprié de répondre »[96].

[83] La Cour suprême prend grand soin de ne pas glisser sur le champ politique hautement chargé de la sécession et insiste pour limiter le débat aux seules questions

---

92 Mémoire de l'intervenante SSJBM, par. 3, italiques dans l'original.
93 *Id.*, par. 6.
94 Pièce R-11: Intervener's factum in *Reference re Secession of Quebec*, par. 5, 9, 12, 21, 35 et 37.
95 *Renvoi sur la sécession,* par. 1.
96 *Id.,* par. 26.

juridiques, citant à cet effet l'extrait suivant du *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*[97] :

> […] Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de décider s'il convient de répondre à une question qui, allègue-t-on, ne relève pas de la compétence des tribunaux, la Cour doit veiller surtout à conserver le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement. [. . .] En s'enquérant du rôle qu'elle doit jouer, la Cour doit décider si la question qu'on lui a soumise revêt un caractère purement politique et devrait, en conséquence, être tranchée dans une autre tribune ou si elle présente un aspect suffisamment juridique pour justifier l'intervention du pouvoir judiciaire.
>
> [Soulignement dans l'original]

[84] La Cour suprême conclut donc qu'elle peut refuser, pour cause de « non-justiciabilité », de répondre à une question soumise dans les circonstances qui suivent[98] :

> (i) en répondant à la question, la Cour outrepasserait ce qu'elle estime être le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement, ou
>
> (ii) la Cour ne pourrait pas donner une réponse relevant de son champ d'expertise: l'interprétation du droit.

[85] Elle s'assure ainsi d'interpréter les questions qui lui sont soumises en fonction de leurs aspects strictement juridiques et justiciables, tout en exerçant sa réserve judiciaire pour refuser de se prononcer sur des questions par ailleurs juridiques, mais relevant davantage de décisions politiques à l'intérieur du cadre juridique établi. Elle dégage ainsi les aspects juridiques de la sécession d'une province en droit constitutionnel canadien[99] :

> [84] La sécession d'une province du Canada doit être considérée, en termes juridiques, comme requérant une modification de la Constitution, qui exige forcément une négociation. Les modifications requises pour parvenir à une sécession pourraient être vastes et radicales. […] Il est vrai que la Constitution est muette quant à la faculté d'une province de faire sécession de la Confédération, mais bien que la Constitution n'autorise pas ni n'interdise expressément la sécession, un acte de sécession […] est sans aucun doute incompatible avec nos arrangements constitutionnels actuels. Le fait que ces changements seraient profonds […] ne leur retire pas leur caractère de modifications de la Constitution du Canada […].

---

97 *Id.*, par. 26, citant le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.),* [1991] 2 R.C.S. 525, p. 545.

98 *Id.*, par. 26.

99 *Id.*, par. 84.

[Soulignement ajouté]

[86] Même si la Constitution du Canada est muette quant à la faculté de sécession d'une province, la Cour suprême énonce que[100] :

> La population du Canada, agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en œuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée, la sécession du Québec.
>
> [Soulignement ajouté]

[87] Une modification de la Constitution est donc nécessaire pour mettre en œuvre la sécession d'une province en droit canadien, ce qui implique forcément la négociation d'une telle modification[101]. Un référendum populaire dont les résultats « seraient dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu »[102] pourrait déclencher le processus de négociation en vue de la sécession. En effet, confronté à un tel résultat référendaire, les autres parties formant la Confédération canadienne auraient alors l'obligation de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé[103] :

> La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment.
>
> [Soulignement ajouté]

[88] La conduite des parties dans de telles négociations serait régie par les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit et de la protection des minorités[104]. Ces principes n'obligeraient pas les autres provinces et le gouvernement fédéral de donner leur assentiment à la sécession, sous réserve seulement de la négociation des détails logistiques pour ce faire, mais plutôt imposerait l'obligation de négocier pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à

---

100 *Id.,* par. 85.
101 *Id.,* par. 86
102 *Id.*, par. 87.
103 *Id.*, par. 88.
104 *Id.*, par. 90.

l'intérieur et à l'extérieur du Québec[105]. Ce serait assurément des négociations difficiles et complexes et il est concevable qu'elles aboutissent à une impasse[106].

[89] Par contre, l'évaluation de ce qui constitue une question « claire » et une majorité « claire » dans un référendum qui pourrait déclencher le processus de négociation, de même que le contenu ou la conduite des négociations et les implications d'un échec de celles-ci relèvent principalement, sinon exclusivement, des acteurs politiques[107] :

> [100] Le rôle de notre Cour dans ce renvoi se limite à identifier les aspects pertinents de la Constitution, dans leur sens le plus large. Nous avons interprété les questions comme se rapportant au cadre constitutionnel dans lequel des décisions politiques peuvent, en dernière analyse, être prises. À l'intérieur de ce cadre, les rouages du processus politique sont complexes et ne peuvent être déterminés que par le moyen de jugements et d'évaluations d'ordre politique. La Cour n'a aucun rôle de surveillance à jouer sur les aspects politiques des négociations constitutionnelles. De même, l'incitation initiale à la négociation, à savoir une majorité claire en faveur de la sécession en réponse à une question claire, n'est assujettie qu'à une évaluation d'ordre politique, et ce à juste titre. Le droit et l'obligation correspondante de négocier ne peuvent reposer sur une présumée expression de volonté démocratique si cette expression est elle-même chargée d'ambiguïtés. Seuls les acteurs politiques auraient l'information et l'expertise pour juger du moment où ces ambiguïtés seraient résolues dans un sens ou dans l'autre, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles le seraient.
>
> [101] Si les circonstances donnant lieu à l'obligation de négocier devaient survenir, l'analyse juridique ne permettrait pas non plus de faire la distinction entre la défense énergique d'intérêts légitimes et la prise de positions qui, en réalité, écarteraient totalement les intérêts légitimes de certains. La Cour n'aurait pas accès à toute l'information dont disposent les acteurs politiques, et les méthodes établies pour la recherche de la vérité devant une cour de justice sont mal adaptées à une analyse en profondeur de négociations constitutionnelles. Dans la mesure où les questions sont de nature politique, ce n'est pas le rôle du judiciaire d'interposer ses propres opinions sur les positions divergentes adoptées par les parties aux négociations, même s'il était invité à le faire. Il incombe plutôt aux représentants élus de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles d'une façon concrète que, en dernière analyse, seuls leurs électeurs et eux-mêmes sont en mesure d'évaluer. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes décrits plus haut relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le «donnant, donnant» du processus de

---

105 *Id.*, par. 90-96.
106 *Id.*, par. 97.
107 *Id.,* par. 100-103. Voir aussi le par. 153.

> négociation. Une fois établi le cadre juridique, il appartiendrait aux dirigeants démocratiquement élus des divers participants de résoudre leurs différends.
>
> [102] La non-justiciabilité de questions politiques dénuées de composante juridique ne retire pas au cadre constitutionnel existant son caractère impératif et ne signifie pas non plus que les obligations constitutionnelles pourraient être violées sans entraîner de graves conséquences juridiques. Quand il existe des droits, il existe des réparations, mais comme nous l'expliquons dans *Vérificateur général*, précité, à la p. 90, et *New Brunswick Broadcasting*, précité, le recours approprié, dans certaines circonstances, fait appel aux mécanismes du processus politique plutôt qu'aux tribunaux.
>
> [103] Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté internationale. Inversement, la violation de ces principes par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. Ainsi, un Québec qui aurait négocié dans le respect des principes et valeurs constitutionnels face à l'intransigeance injustifiée d'autres participants au niveau fédéral ou provincial aurait probablement plus de chances d'être reconnu qu'un Québec qui n'aurait pas lui-même agi conformément aux principes constitutionnels au cours du processus de négociation. La légalité des actes des parties au processus de négociation selon le droit canadien ainsi que la légitimité qu'on leur reconnaît seraient l'une et l'autre des considérations importantes dans le processus de reconnaissance. De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international.
>
> [Soulignement ajouté]

[90] À ces égards, malgré que la question ait été abordée dans le cadre du renvoi, la Cour suprême refuse de se prononcer sur la procédure constitutionnelle qui doit être suivie afin de procéder à la sécession du Québec, y compris à l'égard de l'application des formules d'amendement constitutionnel prévues à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*[108] :

> [105] Il faut souligner que la question 1 ne demande pas comment la sécession pourrait être réalisée de façon constitutionnelle, mais vise uniquement une seule forme de sécession, la sécession unilatérale. Bien que la possibilité d'appliquer des procédures diverses pour réaliser la sécession ait été abordée dans les plaidoiries, chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade. Selon la règle de prudence requise en matière

[108] *Id.*, par. 105.

> constitutionnelle, nous nous abstenons de toute conclusion quant à l'application possible d'une procédure précise pour faire sécession tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable.
>
> [Soulignement ajouté]

[91] D'ailleurs, le *Renvoi sur la sécession* ne contient aucune référence à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* portant sur les formules de modification constitutionnelle précisément parce que la Cour suprême ne se prononce pas sur la formule requise et considère plutôt que la « Constitution n'est pas un carcan » et est susceptible d'évolution[109].

[92] De même, la question du « peuple québécois » et de son droit à l'autodétermination est aussi abordée dans le *Renvoi sur la sécession*. La Cour suprême conclut qu'il n'est pas nécessaire d'étudier la qualification juridique du « peuple québécois », ni de déterminer si, à supposer qu'il existe au sens du droit international, ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci[110]. En effet, peu importe la réponse à ces questions, la population du Québec, quelle que soit la façon de la définir, ne possède pas, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada vu que les conditions du droit international pour ce faire – soit la colonisation, l'oppression ou l'exclusion – ne sont pas remplies[111] :

> [138] En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination. Ces circonstances exceptionnelles ne s'appliquent manifestement pas au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de «peuple» ou de «peuples», ni ses institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada.
>
> [Soulignement ajouté]

[93] Ce bref, mais incomplet résumé du *Renvoi sur la sécession* permet de rejeter les moyens invoqués par l'appelant dans le présent appel.

---

109 *Id.*, par. 150.
110 *Id.*, par. 124.
111 *Id.*, par. 138.

[94] Ainsi, comme l'appelant le souligne lui-même, sa proposition principale repose sur les formules de modifications constitutionnelles prévues à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lesquelles devraient, selon lui, être impérativement respectées, à défaut de quoi la sécession du Québec ne pourrait s'effectuer. Or, comme nous l'avons vu, la Cour suprême n'a pas déterminé quel serait le processus de modification constitutionnelle applicable à la sécession du Québec « tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable »[112]. Il n'y a pas plus aujourd'hui de faits clairs qui permettraient de soulever une question justiciable à ce sujet. En effet, depuis plus de 25 ans, aucun référendum sur une démarche d'indépendance n'a été entrepris au Québec et il est improbable qu'une telle démarche soit entreprise dans un avenir prévisible. Comme il l'avait fait dans le cadre du *Renvoi sur la sécession*, l'appelant cherche ainsi à enraciner une éventuelle hypothétique démarche d'indépendance du Québec dans un moule au sein duquel chaque province canadienne et le gouvernement fédéral auraient un droit de veto absolu et unilatéral sur la démarche entreprise. Or, cette approche ne fut pas entérinée par la Cour suprême du Canada.

[95] Au-delà de la question de la procédure ou formule de modification constitutionnelle, qu'il n'y a pas lieu de traiter dans le cadre du présent appel, l'appelant soutient aussi que la *Loi sur les prérogatives du Québec* permet une déclaration unilatérale d'indépendance sans suivre le cadre juridique établi par la Cour suprême pour ce faire. Or, après une longue analyse de la preuve soumise, la juge de première instance a conclu que tel n'était ni le but ni l'objet de la loi. Cela étant, il semble bien que la loi ait deux aspects, l'un constitutionnel l'autre non, selon les circonstances dans lesquelles ses dispositions seraient invoquées. J'y reviendrai lorsque je discuterai des prétentions du procureur général du Canada.

[96] Les prétentions de l'appelant voulant que les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, surtout la notion de « peuple québécois », fassent appuyer le projet sécessionniste sur le droit à l'autodétermination des peuples en droit international en absorbant les minorités du Québec dans la majorité francophone du Québec, ne peuvent non plus être retenues à la lumière du *Renvoi sur la sécession*. Comme la Cour suprême l'a conclu, il n'est pas nécessaire d'étudier la qualification juridique du « peuple québécois », ni de déterminer si ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci, pour conclure dans le contexte actuel que la population du Québec ne satisfait pas aux critères applicables en droit international pour invoquer un droit unilatéral à la sécession du Canada.

[97] Cela étant, rien n'empêche un gouvernement provincial de référer à sa population comme un « peuple » sans pour autant enfreindre le cadre constitutionnel canadien. On peut certes référer aux termes « *people of Ontario* », « *Ontario people* », « *people of Alberta* », « *people of Canada* » ou « *Canadian people* » sans enfreindre la

---

[112] *Id.*, par. 105.

Constitution canadienne ni nécessairement invoquer un droit à l'autodétermination externe en droit international. Pourquoi en serait-il autrement de l'expression « *people of Québec* » ou son équivalent français « peuple du Québec » ou « peuple québécois »? L'appelant ne soumet aucun argument convaincant qui appuierait sa prétention qu'il s'agirait là d'une grave infraction constitutionnelle qui entacherait irrémédiablement la constitutionnalité de la loi. Au contraire, son argument paraît plutôt fondé sur une conception largement dépassée de l'ordre constitutionnel canadien moderne. En somme, il s'agit là d'un faux débat, qui cherche à nier le concept de « peuple » au sens civique pour plutôt référer exclusivement au concept de « peuple » au sens ethnique ou sociologique. Il n'y a pas lieu pour la Cour de se laisser entraîner dans un tel débat, par ailleurs inutile sur le plan juridique vu la position exprimée à ce sujet dans le *Renvoi sur la sécession*.

[98] De plus, il découle du *Renvoi sur la sécession* qu'une démarche sécessionniste par le gouvernement du Québec ou l'Assemblée nationale ne contrevient pas en soi à l'ordre constitutionnel canadien pour autant qu'elle s'inscrive à l'intérieur du cadre juridique établi dans le *Renvoi sur la sécession* en ce qu'elle vise à entreprendre des négociations conformes aux principes constitutionnels afin d'en arriver à la modification constitutionnelle requise pour la concrétiser.

[99] Cela suffit pour conclure au rejet des moyens d'appel invoqués par l'appelant.

[100] Qu'en est-il maintenant de la position du procureur général du Canada?

[101] Celui-ci soutient que les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* sont ambiguës et peuvent être lues de façon très différente selon le contexte dans lequel elles seraient invoquées.

[102] Le procureur général du Canada convient que si ces dispositions sont lues comme ne s'appliquant qu'à la constitution interne du Québec, comme la juge l'a d'ailleurs elle-même conclu, elles sont valides au plan constitutionnel. Il n'appuie donc pas la demande de l'appelant visant à faire déclarer ces dispositions invalides et inconstitutionnelles, soutenant qu'il n'a pas à prendre une position sur l'issue de l'appel[113]. Cela étant, le procureur général du Canada soutient néanmoins que la Cour devrait préciser la portée de la *Loi sur les prérogatives du Québec* et, par implication nécessaire, celle du jugement de première instance, en énonçant par déclaration judiciaire (1) qu'en vertu de la Constitution du Canada, le Québec est une province du Canada; et (2) que les articles 1 à 5 et 13 de la loi ne constituent pas et ne peuvent constituer le fondement juridique d'une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec ni d'une sécession unilatérale du Canada[114].

---

[113] Mémoire du mis en cause procureur général du Canada, par. 68.
[114] *Id.*, par. 67.

[103] Il n'y a pas lieu de prononcer de telles déclarations judiciaires dans le cadre du présent appel.

[104] Que le Québec soit une province canadienne est un fait juridique incontestable et une déclaration judiciaire à cet effet ne servirait aucune fin juridique précise. Vu son inutilité juridique, elle pourrait plutôt mener à des incertitudes quant à sa raison d'être et quant à sa portée juridique. Elle aurait aussi presque certainement pour effet d'exacerber les lourdes tensions portant sur le statut du Québec au sein de la Confédération canadienne, y compris le statut de « société distincte » ou de « nation distincte » avancée par le gouvernement du Québec et plusieurs autres intervenants politiques et entérinée en 2006 par résolution du Parlement canadien[115], de même que la mouvance vers un fédéralisme dissymétrique préconisé par certains[116]. Avec égards pour l'opinion contraire, le Québec n'est pas une province comme les autres. Il s'agit là d'un fait sociologique et politique incontestable. Entres autres, le Québec est le foyer de la langue et de la culture française en Amérique du Nord et son régime juridique fondé sur le droit civil se distingue nettement de ceux de ses partenaires et voisins. Faire ces constats n'a pas pour objet de nier ou de diminuer les particularités propres aux autres provinces du Canada, mais plutôt d'éviter que les particularités importantes et incontestables du Québec soient elles-mêmes éclipsées ou évacuées du débat juridique. Cela dit, les effets juridiques précis rattachés à ces particularités ne font pas l'objet de l'appel et il serait inapproprié pour la Cour de se prononcer de quelque façon que ce soit à ces égards dans le cadre du présent pourvoi, ni directement ni indirectement.

[105] En ce qui concerne « l'État du Québec », il s'agit d'une expression politique que certains qualifieraient de pompeuse. Elle peut certes en agacer plusieurs, mais elle n'a aucun effet juridique. Tous comprennent d'ailleurs qu'il s'agit du gouvernement de la province du Québec et de son appareil bureaucratique au sein de la Confédération canadienne et non pas d'un état indépendant. Bien qu'on puisse désigner un parc provincial comme « parc national », outre la confusion que cela peut engendrer au sein du public quant au gouvernement responsable de sa gestion, cela n'entraîne aucune

---

[115] La résolution se lisait ainsi : « Que cette Chambre reconnaisse que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. » Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 39e leg., 1re sess., vol. 141, no 84, 22 novembre 2006, p. 5197 (S. Harper).

[116] Quant au statut de nation distincte du Québec au sein du Canada, voir *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay)*, Québec, Éditeur officiel, 1956, volume III, tome 2, p. 291-295 et 299; *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton)*, 1965, p. 103; Benoît Pelletier, « Les rapports de force entre les majorités et les minorités de langue officielle au Canada », (1994), 24 *R.D.U.S.* 255; Commission constitutionnelle du Parti Libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne (livre beige)*, Montréal, Parti libéral du Québec, 1980, p. 13; Sébastien Grammond, « Louis LeBel et la société distincte », (2016) 57 *C. de D.* 251; David Guénette et Félix Mathieu, « Le Québec face à la vision Trudeau — La question des nations minoritaires et de leur fragilité », (2020) 99 *S.C.L.R.* (2d) 213.

conséquence juridique véritable. Faut-il que la Cour le précise par déclaration judiciaire formelle? Je ne crois pas.

[106] Quant à la déclaration recherchée rattachée aux articles 1 à 5 et 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec*, elle vise à contrer une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec entraînant sa sécession unilatérale du Canada, soit sans négociations, soit à la suite de l'échec de négociations en ce sens. Or, la Cour suprême a déjà traité de ces questions dans le cadre du *Renvoi sur la sécession* et ses propos à ces égards s'appliquent tout autant en regard de la *Loi sur les prérogatives du Québec* dans l'éventualité que cette loi soit invoquée à de telles fins.

[107] En définitive, selon la Cour suprême, une sécession unilatérale du Québec, c'est-à-dire sans négociations préalables entreprises conformément aux principes constitutionnels, ne serait pas légale en droit canadien. La Cour suprême précise la portée juridique d'une telle sécession unilatérale sans négociations conformes aux principes constitutionnels[117] :

> [104] Il ressort donc clairement de l'analyse qui précède que la sécession du Québec du Canada ne peut pas être considérée un acte légal si elle est réalisée unilatéralement par l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes. Tout projet de sécession d'une province du Canada qui n'est pas entrepris en conformité avec la Constitution du Canada est une violation de l'ordre juridique du Canada […].
>
> [Soulignement ajouté]

[108] Il découle de cette conclusion que, dans le cas d'une législation qui s'inscrit dans un projet de sécession, celle-ci pourra être invalidée si elle se qualifie d'acte de sécession unilatéral ou si elle incarne des normes législatives qui ne sont pas conformes aux principes constitutionnels applicables dans le cas d'une démarche de sécession.

[109] Quant à ce qui adviendrait dans le cas d'une impasse ou d'un échec des négociations portant sur une éventuelle sécession, la Cour suprême refuse expressément de se prononcer sur la question[118], de toute évidence parce qu'elle estime qu'elle outrepasserait alors le rôle adjudicatif qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement et afin de tenir compte et de respecter le principe de la séparation des pouvoirs[119]. La Cour suprême exerce ainsi sa réserve judiciaire, visiblement parce qu'elle souhaite éviter un malentendu et parce que la réponse, dans l'abstrait, serait une conjecture. La Cour suprême précise que le défaut d'engager de telles négociations, en conformité avec les principes

---

117 *Renvoi sur la sécession*, par. 104.
118 *Id.,* par. 97-101.
119 *Id.*, par. 26.

constitutionnels qu'elle a définis, pourrait certes avoir un impact sur le plan de la reconnaissance d'un Québec souverain au plan international[120], ce qui relève principalement du domaine de la politique internationale, mais elle ne soumet aucune opinion de ce qu'il adviendrait dans un cas d'échec des négociations.

[110] Il n'y a donc pas lieu pour la Cour d'ajouter aux propos de la Cour suprême du Canada sur ces questions, comme nous y invite le procureur général du Canada.

[111] Cela étant, on ne peut exclure que la *Loi sur les prérogatives du Québec* soit un jour invoquée aux fins d'une déclaration unilatérale d'indépendance ou pour d'autres fins qui ne concorderaient pas avec le cadre constitutionnel canadien tel qu'il se présente aujourd'hui. Bien que la juge de première instance ait conclu de son analyse que ce ne serait pas le cas, il s'agit là aussi d'une hypothèse de sa part qui, cela dit avec respect, ne tient pas entièrement compte du contexte dans lequel cette loi fut adoptée, soit à la suite d'un référendum sur l'indépendance du Québec, le prononcé de l'avis de la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession* et l'adoption par le Parlement de la *Loi sur la clarification*.

[112] On peut raisonnablement conclure de l'ensemble du contexte qu'au moins l'une des considérations importantes menant à l'adoption de la *Loi sur les prérogatives du Québec* porte sur une possible déclaration unilatérale d'indépendance par l'Assemblée nationale du Québec, particulièrement en cas d'échec d'éventuelles négociations constitutionnelles menant à une sécession. L'article 13 de la loi, en particulier, ne constitue pas une simple « redite » comme en a conclu la juge de première instance[121]. Il signale plutôt la volonté ferme de l'Assemblée nationale d'avoir le dernier mot, tant au plan juridique que politique, sur le droit « du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir »[122]. Pour être conséquent avec les propos de la Cour suprême, résumés ci-haut, quant à une déclaration unilatérale de sécession et les impacts éventuels d'un refus de négocier ou d'un échec des négociations faisant suite à un référendum sur l'avenir du Québec au sein du Canada, il y a lieu pour la Cour d'être prudente.

[113] Ainsi, la déclaration de la juge de première instance au paragraphe [603] de son jugement – une déclaration faite par souci de précision dit-elle – voulant que les articles contestés de la loi respectent la Constitution du Canada et la *Charte canadienne*, s'explique par ses autres conclusions (qui se retrouvent dans le cœur de ses motifs) voulant que la question de la sécession unilatérale ou le défaut de respecter les paramètres établis par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession* ne soit pas en jeu dans le litige[123], la loi n'étant qu'une « manifestation de la souveraineté interne du Québec »[124]. Le procureur général du Québec reprend d'ailleurs ces paramètres dans

---

120 *Id.*, par. 103.
121 Jugement de première instance, par. 541-546.
122 Art. 13 de la *Loi sur les prérogatives du Québec*.
123 Jugement de première instance, par. 28, 226, 571-579.
124 *Id.*, par. 580.

son mémoire, soutenant que la loi « vient plutôt codifier, dans un même document, des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec qui ont toujours fait partie intégrante de son système démocratique, le tout à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien »[125]. Dans le cadre de ces paramètres, on peut raisonnablement conclure que les dispositions contestées de la *Loi sur les prérogatives du Québec* ne sont pas inconstitutionnelles.

[114] Or, la déclaration judiciaire prévue au paragraphe [603] du jugement n'ajoute rien dans la mesure où la *Loi sur les prérogatives du Québec* n'est invoquée par l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec que dans le cadre de la souveraineté interne du Québec, comme a conclu la juge et comme le soutient le procureur général du Québec. Cela étant, la juge n'exclut pas que la loi soit un jour invoquée à des fins autres, mais soutient qu'il s'agirait alors d'un évènement politique non justiciable, s'appuyant à cet égard sur sa lecture du *Renvoi sur la sécession*[126]. Dans ce contexte, la déclaration judiciaire énoncée au paragraphe [603] pourrait être comprise comme un endossement judiciaire à l'invocation de la loi pour d'autres fins. C'est d'ailleurs ce qui a incité le procureur général du Canada à requérir des déclarations judiciaires additionnelles afin de formellement cerner la portée juridique du jugement de première instance.

[115] Il ne faudrait pas que ces paramètres établis par la juge pour tirer ses conclusions – qui résultent manifestement d'une stratégie argumentative du procureur général du Québec dans ce dossier – fassent écran à un réexamen judiciaire de la question dans un contexte où les dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec* seraient invoquées afin de s'attaquer, de fait, à beaucoup plus que la constitution interne du Québec au sein de la Confédération canadienne. Il s'agirait là d'un changement de donne important qui n'aurait pas été pris en compte par la juge dans son jugement. Ainsi, bien que la *Loi sur la clarification* et la *Loi sur les prérogatives du Québec* doivent être conciliées l'une avec l'autre par les tribunaux, puisqu'elles font toutes deux parties du droit positif québécois, il pourrait survenir des circonstances où une telle conciliation s'avère impossible.

[116] Pour les motifs déjà exprimés, il n'est pas opportun dans le cadre du présent appel de prononcer les déclarations judiciaires suggérées par le procureur général du Canada, d'autant plus que la Cour suprême du Canada s'est déjà prononcée à ces égards : la sécession du Québec ne peut pas être considérée un acte légal si elle est réalisée unilatéralement, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes constitutionnels[127]. Cela étant, il n'était pas nécessaire non plus pour la juge de se prononcer comme elle l'a fait au paragraphe [603], ouvrant ainsi la porte aux reproches

---

125 Mémoire de la partie intimée (procureur général du Québec), par. 20.
126 Jugement de première instance, par. 586-587.
127 *Renvoi sur la sécession*, par. 104.

formulés par le procureur général du Canada quant à l'emploi potentiel des dispositions de la loi pour des fins non prévues aux motifs du jugement.

[117] Il ne s'agit pas de déclarer invalides les dispositions de la *Loi sur les prérogatives du Québec*. Par contre, on ne peut envisager toutes les circonstances dans lesquelles cette loi pourrait être invoquée et il est possible que, dans certains contextes, ses dispositions puissent s'avérer inapplicables ou inopérantes sur le plan du droit interne canadien. Il n'appartient pas à la Cour de spéculer sur ces contextes ni même de déterminer s'il y aurait effectivement une question justiciable dans un tel cas. En l'occurrence, le devoir de réserve judiciaire doit nous inciter à limiter la conclusion du litige au rejet du recours judiciaire entrepris par l'appelant, sans plus. Ainsi, la *Loi sur les prérogatives du Québec* demeure en vigueur et opérante sans pour autant qu'on puisse alléguer la doctrine du précédent judiciaire si ses dispositions sont un jour invoquées dans des contextes autres que ceux envisagés par la juge de première instance.

CONCLUSION

[118] Pour ces motifs, je propose à la Cour de confirmer le paragraphe [602] du dispositif du jugement de première instance et ainsi, confirmer le rejet du recours en jugement déclaratoire de l'appelant.

[119] Par contre, il y a lieu de rayer le paragraphe [603] du dispositif du jugement de première instance qui porte, « par souci de précision », sur une déclaration formelle de validité des articles concernés.

[120] Compte tenu de la nature du litige, la juge de première instance n'a pas cru bon d'ordonner le paiement des frais de justice. Je propose de faire de même en appel.

ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

Annexe nº A9 Résolution de la Chambre des communes sur le projet de l'Assemblée nationale d'enchâsser dans le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* une reconnaissance la nation québécoise et du statut du français comme seule langue officielle du Québec et langue commune de la nation québécoise, CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, Débats, 43e parl, 2e sess, Vol 119, no 146 (16 juin 2021), à la page 1113;

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

43rd PARLIAMENT, 2nd SESSION

43e LÉGISLATURE, 2e SESSION

JOURNALS

No. 119
Wednesday, June 16, 2021
2:00 p.m.

JOURNAUX

No 119
Le mercredi 16 juin 2021
14 heures

PRAYER

NATIONAL ANTHEM

STATEMENTS BY MEMBERS

Pursuant to Standing Order 31, members made statements.

ORAL QUESTIONS

Pursuant to Standing Order 30(5), the House proceeded to Oral Questions.

MOTIONS

By unanimous consent, it was resolved, — That the House:

(a) support the unanimous consent motion adopted by the National Assembly of Quebec on June 9, 2021, recognizing primarily that,

(i) the Charter of the French Language explicitly recognizes the right of First Nations and Inuit to maintain and develop their languages and cultures,

(ii) several Indigenous languages are threatened with extinction,

(iii) the 11 Indigenous nations in Quebec have, like the Quebec nation, the right to live in their languages and to promote and protect them,

(iv) the Government of Quebec has a responsibility to assume in this regard; and

(b) call on the federal government to recognize its responsibilities and to deploy more resources to protect and promote Indigenous languages in Quebec and in Canada.

PRIÈRE

HYMNE NATIONAL

DÉCLARATIONS DE DÉPUTÉS

Conformément à l'article 31 du Règlement, des députés font des déclarations.

QUESTIONS ORALES

Conformément à l'article 30(5) du Règlement, la Chambre procède à la période de questions orales.

MOTIONS

Du consentement unanime, il est résolu, — Que la Chambre :

a) appuie la motion de consentement unanime adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 9 juin 2021 reconnaissant principalement que,

(i) la Charte de la langue française reconnaît explicitement le droit des Premières Nations et des Inuits de maintenir et de développer leurs langues et leurs cultures,

(ii) plusieurs langues autochtones sont menacées de disparition,

(iii) les 11 nations autochtones au Québec ont, tout comme la nation québécoise, le droit de vivre dans leurs langues, de les promouvoir et de les protéger,

(iv) le gouvernement du Québec a une part de responsabilité à assumer à cet égard;

b) demande au gouvernement fédéral de reconnaître ses responsabilités et de déployer davantage de ressources pour protéger et promouvoir les langues autochtones au Québec et au Canada.

MacAulay (Cardigan)	**MacGregor**	**MacKenzie**	**MacKinnon (Gatineau)**
Maguire	**Maloney**	**Manly**	**Martel**
Martinez Ferrada	**Masse**	**Mathyssen**	**May (Cambridge)**
Mazier	**McCauley (Edmonton West)**	**McColeman**	**McCrimmon**
McDonald	**McGuinty**	**McKay**	**McKenna**
McKinnon (Coquitlam—Port Coquitlam)	**McLean**	**McLeod (Kamloops—Thompson—Cariboo)**	**McPherson**
Melillo	**Mendicino**	**Miller**	**Monsef**
Moore	**Morantz**	**Morrison**	**Morrissey**
Motz	**Murray**	**Nater**	**Ng**
O'Connell	**Oliphant**	**O'Regan**	**O'Toole**
Patzer	**Paul-Hus**	**Petitpas Taylor**	**Poilievre**
Powlowski	**Qaqqaq**	**Qualtrough**	**Ratansi**
Rayes	**Redekopp**	**Regan**	**Reid**
Rempel Garner	**Richards**	**Robillard**	**Rodriguez**
Rogers	**Romanado**	**Rood**	**Ruff**
Sahota (Calgary Skyview)	**Sahota (Brampton North)**	**Saini**	**Sajjan**
Saks	**Samson**	**Sangha**	**Sarai**
Saroya	**Scarpaleggia**	**Scheer**	**Schiefke**
Schulte	**Serré**	**Sgro**	**Shanahan**
Sheehan	**Shields**	**Shin**	**Shipley**
Sidhu (Brampton East)	**Sidhu (Brampton South)**	**Simms**	**Singh**
Sloan	**Sorbara**	**Soroka**	**Spengemann**
Stanton	**Steinley**	**Strahl**	**Stubbs**
Sweet	**Tabbara**	**Tassi**	**Tochor**
Trudeau	**Turnbull**	**Uppal**	**Van Bynen**
van Koeverden	**Van Popta**	**Vandal**	**Vandenbeld**
Vaughan	**Vecchio**	**Vidal**	**Viersen**
Virani	**Vis**	**Wagantall**	**Warkentin**
Waugh	**Webber**	**Weiler**	**Wilkinson**
Williamson	**Wilson-Raybould**	**Wong**	**Yip**
Young	**Yurdiga**	**Zahid**	**Zann**
Zimmer	**Zuberi — 294**		

PAIRED — PAIRÉS

Nil—Aucun

Business of Supply

Pursuant to order made Monday, January 25, 2021, the House proceeded to the taking of the deferred recorded division on the motion of Mr. Blanchet (Beloeil—Chambly), seconded by Mr. Therrien (La Prairie), — That the House agree that section 45 of the Constitution Act, 1982, grants Quebec and the provinces exclusive jurisdiction to amend their respective constitutions and acknowledge the will of Quebec to enshrine in its constitution that Quebeckers form a nation, that French is the only official language of Quebec and that it is also the common language of the Quebec nation.

The question was put on the motion and it was agreed to on the following division:

Travaux des subsides

Conformément à l'ordre adopté le lundi 25 janvier 2021, la Chambre procède au vote par appel nominal différé sur la motion de M. Blanchet (Beloeil—Chambly), appuyé par M. Therrien (La Prairie), — Que la Chambre convienne que l'article 45 de la Loi constitutionnelle de 1982 confère au Québec et aux provinces la compétence exclusive pour modifier leurs constitutions respectives, et prenne acte de la volonté du Québec d'inscrire dans sa constitution que les Québécoises et les Québécois forment une nation, que le français est la seule langue officielle du Québec et qu'il est aussi la langue commune de la nation québécoise.

La motion, mise aux voix, est agréée par le vote suivant :

(Division No. 146 — Vote n^{o} 146)

YEAS: 281, NAYS: 2 POUR : 281, CONTRE : 2

YEAS — POUR

Aboultaif	**Aitchison**	**Albas**	**Alghabra**
Alleslev	**Allison**	**Anand**	**Anandasangaree**
Angus	**Arnold**	**Ashton**	**Bachrach**

Badawey
Bagnell
Bains
Baker
Baldinelli
Barrett
Barsalou-Duval
Battiste
Beaulieu
Beech
Bendayan
Bennett
Bergen
Bergeron
Berthold
Bérubé
Bessette
Bezan
Bibeau
Bittle
Blaikie
Blair
Blanchet
Blanchette-Joncas
Blaney (North Island—Powell River)
Blaney (Bellechasse—Les Etchemins—Lévis)
Blois
Boudrias
Boulerice
Bragdon
Brassard
Bratina
Brière
Brunelle-Duceppe
Calkins
Cannings
Carr
Carrie
Casey
Chabot
Chagger
Champagne
Champoux
Charbonneau
Chen
Chiu
Chong
Cooper
Cumming
Dalton
Damoff
Dancho
Davidson
DeBellefeuille
Deltell
d'Entremont
Desbiens
Desilets
Dhaliwal
Diotte
Dowdall
Dreeshen
Drouin
Duclos
Duguid
Duncan (Stormont—Dundas—South Glengarry)
Duncan (Etobicoke North)
Duvall
Dzerowicz
Ehsassi
El-Khoury
Ellis
Epp
Falk (Provencher)
Fast
Fergus
Fillmore
Findlay
Finnigan
Fisher
Fonseca
Fortier
Fortin
Fragiskatos
Fraser
Freeland
Gallant
Garneau
Garrison
Gaudreau
Généreux
Genuis
Gerretsen
Gill
Gladu
Godin
Gould
Gourde
Gray
Guilbeault
Hajdu
Hallan
Harder
Hardie
Harris
Hoback
Holland
Hughes
Hussen
Hutchings
Ien
Jaczek
Jansen
Jeneroux
Johns
Joly
Jones
Jordan
Jowhari
Julian
Kelloway
Kelly
Kent
Khalid
Khera
Kitchen
Kmiec
Kram
Kurek
Kusie
Kusmierczyk
Lake
Lalonde
Lametti
Lamoureux
Larouche
Lauzon
Lawrence
LeBlanc
Lebouthillier
Lefebvre
Lehoux
Lemire
Lewis (Essex)
Liepert
Lightbound
Lloyd
Lobb
Longfield
Louis (Kitchener—Conestoga)
Lukiwski
MacAulay (Cardigan)
MacGregor
MacKenzie
MacKinnon (Gatineau)
Maguire
Maloney
Manly
Marcil
Martel
Martinez Ferrada
Masse
Mathyssen
May (Cambridge)
Mazier
McCauley (Edmonton West)
McCrimmon
McDonald
McGuinty
McKenna
McLean
McLeod (Kamloops—Thompson—Cariboo)
McPherson
Melillo
Mendicino
Michaud
Miller
Monsef
Moore
Morantz
Morrison
Morrissey
Motz
Murray
Nater
Ng
Normandin
O'Connell
Oliphant
O'Regan
O'Toole
Paul-Hus
Pauzé
Perron
Petitpas Taylor
Plamondon
Poilievre
Powlowski
Qaqqaq
Qualtrough
Rayes
Redekopp
Regan
Reid
Rempel Garner
Richards
Robillard
Rodriguez
Rogers
Rood
Ruff
Sahota (Calgary Skyview)
Sahota (Brampton North)
Saini
Sajjan
Saks
Sangha
Sarai
Saroya
Savard-Tremblay
Scheer
Schulte
Serré
Sgro
Shanahan
Sheehan
Shin
Shipley
Sidhu (Brampton East)
Sidhu (Brampton South)
Simard
Singh
Sorbara
Soroka
Spengemann
Stanton
Steinley
Ste-Marie
Sweet
Tabbara
Tassi
Thériault
Therrien
Tochor
Trudeau
Trudel
Turnbull
Uppal

Van Bynen	**van Koeverden**	**Van Popta**	**Vandal**
Vandenbeld	**Vaughan**	**Vecchio**	**Vidal**
Vignola	**Virani**	**Vis**	**Waugh**
Webber	**Wilkinson**	**Williamson**	**Wong**
Yip	**Young**	**Zahid**	**Zann**
Zimmer — 281			

NAYS — CONTRE

Sloan	**Wilson-Raybould — 2**

PAIRED — PAIRÉS

Nil—Aucun

Private Members' Business

Pursuant to order made Monday, January 25, 2021, the House proceeded to the taking of the deferred recorded division on the motion of Mr. Harris (St. John's East), seconded by Mr. Davies (Vancouver Kingsway), — That, in the opinion of the House, the government should establish a federal dental care plan as soon as possible for Canadian families earning less than $90,000 per year who are not covered by a dental care plan, as an interim measure toward the inclusion of full dental care in Canada's healthcare system. (*Private Members' Business M-62*)

The question was put on the motion and it was negatived on the following division:

Affaires émanant des députés

Conformément à l'ordre adopté le lundi 25 janvier 2021, la Chambre procède au vote par appel nominal différé sur la motion de M. Harris (St. John's-Est), appuyé par M. Davies (Vancouver Kingsway), — Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait établir dès que possible un régime fédéral de soins dentaires pour les familles canadiennes qui gagnent moins de 90 000 $ par année et qui ne sont pas couvertes par un régime de soins dentaires, à titre de mesure provisoire d'ici l'inclusion de soins dentaires complets dans le système de santé du Canada. (*Affaires émanant des députés M-62*)

La motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

(Division No. 147 — Vote n^{o} 147)

YEAS: 36, NAYS: 285 POUR : 36, CONTRE : 285

YEAS — POUR

Angus	**Ashton**	**Bachrach**	**Bagnell**
Blaikie	**Blaney (North Island—Powell River)**	**Boulerice**	**Cannings**
Davies	**Duvall**	**Erskine-Smith**	**Garrison**
Gazan	**Green**	**Harris**	**Hughes**
Johns	**Jones**	**Julian**	**Kelloway**
Kwan	**Lobb**	**Long**	**MacGregor**
Manly	**Masse**	**Mathyssen**	**McDonald**
McKinnon (Coquitlam—Port Coquitlam)	**McPherson**	**Qaqqaq**	**Rogers**
Sangha	**Simms**	**Singh**	**Zann — 36**

NAYS — CONTRE

Aboultaif	**Aitchison**	**Albas**	**Alghabra**
Alleslev	**Allison**	**Anand**	**Anandasangaree**
Arnold	**Arseneault**	**Arya**	**Badawey**
Bains	**Baker**	**Baldinelli**	**Barlow**
Barrett	**Barsalou-Duval**	**Beaulieu**	**Beech**
Bendayan	**Bennett**	**Benzen**	**Bergen**
Bergeron	**Berthold**	**Bérubé**	**Bessette**
Bezan	**Bibeau**	**Bittle**	**Blair**
Blanchet	**Blanchette-Joncas**	**Blaney (Bellechasse—Les Etchemins—Lévis)**	**Block**
Blois	**Boudrias**	**Bragdon**	**Brassard**
Bratina	**Brière**	**Brunelle-Duceppe**	**Calkins**

ANNEXES B

LISTE DES ANNEXES B

Annexe nº B1	Demande introductive d'instance, Cour supérieure du Québec, district de Montréal, dossier nº 500-17-120630-266 (pièces disponibles sur demande), 11 avril 2022;
Annexe nº B2	Demande de rejet par le Procureur général du Canada, Cour supérieure, dossier nº 500-17-120630-266 (pièces disponibles sur demande), 21 septembre 2022;
Annexe nº B3	Jugement de la Cour supérieure sur demande de rejet, 2023 QCCS 3345 (Pierre NOLLET, J.C.S.), 9 août 2023;
Annexe nº B4	Demande pour permission d'appeler, Cour d'appel du Québec, division de Montréal, dossier nº 500-09-030708-234 (annexes omises), 11 septembre 2023;
Annexe nº B5	Jugement de la Cour d'appel sur demande pour permission d'appeler, 2024 QCCA 830 (Geneviève MARCOTTE, J.C.A.), 28 mars 2024;
Annexe nº B6	Demande d'autorisation d'appel, Cour suprême du Canada, dossier nº 41303 (annexes omises), 27 mai 2024;
Annexe nº B7	Jugement de la Cour suprême sur demande d'autorisation d'appel, dossier nº 41303, 5 décembre 2024

Annexe nº B1 Demande introductive d'instance, Cour supérieure du Québec, district de Montréal, dossier nº 500-17-120630-266 (pièces disponibles sur demande), 11 avril 2022;

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N^{o} de dossier :

COUR SUPÉRIEURE

Justice pour le Québec, association créée en vertu du *Code civil du Québec*, RLRQ, ch. CCQ-1991 et domiciliée au 4522, avenue Jeanne-d'Arc, Montréal (Québec), H1X 2E3

Et

Frédéric Bastien, domicilié au 4522, avenue Jeanne-d'Arc, Montréal (Québec), H1X 2E3

Et

Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), personne morale sans but lucratif créée en vertu de la *Loi sur les compagnies*, partie III, RLRQ, ch. C-38 et domiciliée au 612, rue Saint-Jacques, bureau 15 E, Montréal (Québec), H3C 4M8

Et

Daniel Turp, domicilié au 4530, rue Sherbrooke Ouest, Montréal (Québec), H3Z 1E3

Et

Association de défense des droits individuels et collectifs du Québec (ADDICQ), personne morale sans but lucratif créée en vertu de la Loi sur les compagnies, partie 3, RLRQ, ch. C-38 et domiciliée au 177 4^{e} Rang Ouest, Stoke, (Québec), J0B 3G0

Et

Étienne-Alexis Boucher, domicilié au 177, 4^{e} Rang Ouest, Stoke (Québec), J0B 3G0

Demandeurs

c.

Procureur général du Canada, agissant pour le ministère de la Justice du Canada, dont le domicile est situé au 200, boul. René-Lévesque Ouest, Complexe Guy-Favreau, Tour Est, Montréal, (Québec), H2Z 1X4

Défendeur

Et

Procureur général du Québec, agissant pour le ministère de la Justice du Québec, dont le domicile est situé au 1200, route de l'Église, 8e étage, Québec, (Québec), G1V 4M1

Mis-en-cause

DEMANDE INTRODUCTIVE D'INSTANCE EN JUGEMENT DÉCLARATOIRE
(Art. 142 et suiv. C.p.c.)

AU SOUTIEN DE LEUR DEMANDE, LES DEMANDEURS AFFIRMENT CE QUI SUIT :

Par la présente demande, les demandeurs requièrent un jugement déclaratoire visant à déclarer nulles, invalides et inapplicables en droit canadien la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U) et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982.

I. LES PARTIES

A. LES DEMANDEURS

1. Le demandeur Justice pour Québec est une association, créée en vertu du *Code civil du Québec*, RLRQ, Ch. CCQ-1991, domiciliée au 4522, Avenue Jeanne-d'Arc, Montréal (Québec), H1X 2E3, tel qu'il appert de la **pièce P-1** ;

2. Le demandeur, M. Frédéric Bastien, est un citoyen canadien domicilié au 4522, Avenue Jeanne-D'Arc, Montréal (Québec), H1X 2E3 ;

3. Le demandeur Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales est une personne morale sans but lucratif (IRAI), créée en vertu de la *Loi sur les compagnies*, partie 3, RLRQ, Ch. C-38, domiciliée au 612, rue Saint-Jacques, Bureau 15 E, Montréal, (Québec), H3C 4M8, tel qu'il appert de la **pièce P-2, en liasse** ;

4. Le demandeur Daniel Turp, est un citoyen canadien domicilié au 4530, rue Sherbrooke Ouest, Montréal (Québec), H3Z 1E3 ;

5. Le demandeur Association pour la défense des droits collectifs et individuels du Québec (ADDICQ), est une personne morale sans but lucratif, créée en vertu de la Loi sur les compagnies, partie 3, RLRQ, Ch. C-38, domiciliée au au 177 4e Rang Ouest, Stoke, (Québec), J0B 3G0, tel qu'il appert de la **pièce P-3** ;

6. Étienne-Alexis Boucher, domicilié au 177, 4e Rang Ouest, Stoke (Québec), J0B 3G0 ;

B. LE DÉFENDEUR

7. Le Procureur général du Canada, domicilié au 200, boul. René-Lévesque Ouest, Complexe Guy-Favreau, Tour Est, Montréal (Québec) H2Z 1X4, représente et agit pour le ministère de la Justice du Canada ;

C. LE MIS-EN-CAUSE

8. Le Procureur général du Québec, domicilié au 1200, route de l'Église, 8e étage, Québec (Québec), G1V 4M1, représente et agit pour le ministère de la Justice du Québec ;

II. LES FAITS

9. Au cours des années 1850 et 1860, des premiers pourparlers ont lieu entre le Parlement du Royaume-Uni et celui des provinces de l'Amérique du Nord britannique afin d'unir ces dernières en une seule et même puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni ;

10. En septembre 1864, les délégués des provinces de l'Amérique du Nord britannique (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Canada-Uni) se rencontrent à Charlottetown à l'Île-du-Prince-Édouard afin d'établir les principes d'une éventuelle union entre elles ;

11. En octobre 1864, les délégués des provinces de l'Amérique du Nord britannique (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Canada-Uni), ainsi que ceux de Terre-Neuve à titre d'observateurs, se réunissent à Québec et adoptent 72 résolutions qui ont jeté les bases de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui sera adopté en 1867 ;

12. En 1865, le Parlement du Royaume-Uni adopte le *Colonial Laws Validity Act*, 28-29 Vict., ch. 63, (ci-après, le « *Colonial Laws Validity Act* ») ce qui a permis l'adoption du *British America Act*, 1867, 30-31 Victoria, ch. 3 (R.-U), (ci-après, la « *Loi constitutionnelle de 1867*[1] ») ;

13. Entre mars 1865 et juin 1866, les assemblées législatives du Canada-Uni, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse adoptent les 72 résolutions de la Conférence de Québec, tenue en octobre 1864 ;

14. Au cours de cette période, l'assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a, quant à elle, refusé d'adopter les 72 résolutions de la conférence de Québec, tenue en octobre 1864 ;

15. De décembre 1866 à mars 1867, les délégués du Canada-Uni, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick se réunissent à Londres avec des représentants du gouvernement du Royaume-Uni afin de finaliser la rédaction de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ;

16. Le 1er juillet 1867, *Loi constitutionnelle de 1867* entre en vigueur, son préambule affirmant « que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » ;

17. La *Loi constitutionnelle de 1867* crée les provinces de l'Ontario et du Québec à partir de ce qui était auparavant la province du Canada-Uni ;

[1] Pour des raisons pratiques, les lois constitutionnelles canadiennes sont citées selon leur titre présent à l'Annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il ne s'agit toutefois pas d'un aveu ou d'une admission quant à la validité de cette dernière.

18. De plus, la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit un partage des pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales[2] ;

19. En outre, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne contient pas de procédures de modification générale écrite, à l'exception de certaines dispositions précises, pour modifier la Constitution canadienne lorsque les pouvoirs du Parlement canadien et des législatures provinciales sont visés ;

20. Malgré l'absence de procédure générale de modification prévue dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Constitution canadienne a tout de même été modifiée à quelques reprises, avant 1982, avec l'accord de l'unanimité des provinces et du Parlement fédéral lorsque les pouvoirs du Parlement canadien et des législatures provinciales étaient visés ;

21. En effet, la *Loi constitutionnelle de 1867* a été modifiée avec l'accord unanime des provinces concernées dans les cas suivants (précédents positifs) :
    - en 1930, par l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1930*, par laquelle les provinces de l'Ouest ont reçu la propriété et le contrôle administratif de leurs ressources naturelles ;
    - en 1931, par l'adoption du *Statut de Westminster* ;
    - en 1940, par la création d'un régime national d'assurance-chômage ;
    - en 1951, par la création d'un régime de pensions de vieillesse, et ;
    - en 1964, par une modification relative au régime de pensions de vieillesse et prestations additionnelles ;

22. Au cours de la même période, huit (8) tentatives de modifications constitutionnelles (précédents négatifs) se sont soldées par un échec en l'absence de l'accord unanime des provinces à leur sujet[3] ;

23. Jusqu'en 1982, la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait que le pouvoir de modifier la constitution de la province, à l'exception des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur, est un pouvoir exclusif des législatures provinciales[4] ;

24. En 1931, le Parlement du Royaume-Uni adopte le *Statut de Westminster*, 22 Geo V, ch. 4 (R.-U.), (ci-après, le « *Statut de Westminster* ») en vertu duquel les Dominions de l'empire britannique acquièrent leur pleine autonomie juridique ;

25. En vertu du *Statut de Westminster* de 1931, l'entité fédérale canadienne n'a toutefois pas acquis son autonomie juridique au regard du pouvoir de modifier sa constitution lorsque les pouvoirs du Parlement canadien et des législatures provinciales étaient visés[5] ;

26. De plus, l'article 7 (3) du *Statut de Westminster* de 1931 prévoit que « Les pouvoirs conférés par la présente loi au Parlement du Canada et aux législatures des provinces se limitent à l'édiction de lois dont l'objet relève de leurs compétences respectives[6] ».

---

[2] À ce sujet, voir notamment pour les pouvoirs du Parlement canadien, l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et pour les pouvoirs des législatures provinciales, l'article 92 de cette loi.
[3] Sur la nécessité d'obtenir l'accord unanime des provinces, tant pour les précédents positifs que négatifs, voir le Renvoi de 1981, p. 891 et suiv.
[4] À ce propos, voir la *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92 (1), (abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982*).
[5] À ce sujet, voir le *Statut de Westminster* de 1931, art. 7.
[6] *Id.*, art. 7 (3).

27. En 1949, le Parlement du Royaume-Uni adopte *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2)*, 13 Geo VI, ch. 81 (R-U), (ci-après, l' « *Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2)* » qui prévoit que le Parlement du Canada peut modifier la Constitution canadienne, sauf en ce qui concerne les matières attribuées exclusivement aux législatures des provinces[7] ;

28. En octobre 1980, le gouvernement fédéral dépose au Parlement du Canada le *Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada* afin que le Parlement fédéral puisse rapatrier et modifier unilatéralement la Constitution canadienne ;

29. En réaction, les provinces du Manitoba, de Terre-Neuve et du Québec saisirent leur cour d'appel respectives par procédures de renvoi afin qu'elles se prononcent notamment sur la légalité de la démarche du gouvernement canadien pour rapatrier et modifier la Constitution canadienne sans l'assentiment de toutes les provinces ;

30. La Cour d'appel du Manitoba et celle du Québec indiquèrent notamment, dans le cadre de renvois, que la démarche du gouvernement du Canada était légale tandis que pour la Cour d'appel de Terre-Neuve, qui se prononça également par renvoi, cette démarche était illégale[8] ;

31. Le 28 septembre 1981, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur cette question, en appel des renvois des cours d'appel du Manitoba, du Québec et de Terre-Neuve, dans le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753 (ci-après, le « *Renvoi de 1981* ») ;

32. De manière succincte, les juges majoritaires de la Cour suprême énoncent dans le *Renvoi de 1981* que :
    - le projet de résolution présenté par le gouvernement fédéral en octobre 1980 aurait des effets sur les relations fédérales-provinciales ou sur les pouvoirs et privilèges garantis aux provinces ;
    - Que la *Loi de 1982 sur le Canada* et la *Loi constitutionnelle de 1981* (devenue *Loi constitutionnelle de 1982*) porteront atteinte à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne et au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne si elles entrent en vigueur ;
    - qu'au point de vue juridique, le consentement des provinces n'est pas constitutionnellement nécessaire pour modifier la Constitution canadienne lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution canadienne accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements, et ;
    - qu'au point de vue de la convention constitutionnelle, un degré appréciable de consentement provincial, que les politiciens et non les tribunaux doivent fixer, est conventionnellement nécessaire pour modifier la constitution canadienne[9] ;

33. Le 5 novembre 1981, les premiers ministres de toutes les provinces, à l'exception du Québec, signent une entente constitutionnelle pour rapatrier et modifier la Constitution canadienne ;

34. En décembre 1981, le Parlement canadien a adopté une résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la Constitution canadienne ;

---

[7] À ce propos, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2)* a ajouté l'article 91 (1) à la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2)* et l'article 91 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont été abrogés par la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[8] *Reference re Amendments of the Constitution of Canada*, 1981 CanLII 3000 (MB CA) ; *Reference re Amendments of the Constitution of Canada* 1981 CanLII 2638 (NL CA) ; *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] C.A. 80.

[9] *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

35. À ce propos, le 9 décembre 1981, le gouvernement du Québec a saisi la Cour d'appel du Québec, par procédure de renvoi, afin de déterminer si le consentement du Québec était nécessaire, par convention, pour l'adoption par le Parlement du Canada d'une résolution visant à modifier la Constitution canadienne de manière à affecter l'autorité de la législature québécoise et du gouvernement québécois au sein de la Constitution canadienne ;

36. Dans un avis du 7 avril 1982, Cour d'appel du Québec statue que le consentement du Québec n'est pas nécessaire, au point de vue conventionnel, pour l'adoption par le Parlement du Canada d'une résolution visant à modifier la Constitution canadienne[10] ;

37. Le 6 décembre 1982, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur cette question, en appel du renvoi de la Cour d'appel du Québec[11] ;

38. À cette occasion, la Cour suprême a énoncé, par renvoi, que le Québec n'a pas de droit de veto conventionnel sur les modifications constitutionnelles qui ont un effet sur le pouvoir législatif de la province ;

39. Entretemps, le 29 mars 1982, le Parlement du Royaume-Uni a adopté la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11, qui contient à son annexe B la *Loi constitutionnelle de 1982*[12] ;

40. La *Loi de 1982 sur le Canada* indique, à son préambule, qu'elle a été adoptée à la demande et avec le consentement du Canada ;

41. De plus, la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui constitue l'Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, a enchâssé la *Charte canadienne et droits et libertés* ainsi qu'une formule de modification de la Constitution canadienne ;

42. La *Loi constitutionnelle de 1982* est entrée en vigueur par la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982*, rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982 ;

43. La *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit qu'elle est la loi suprême du Canada et qu'elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit[13] ;

44. La *Loi constitutionnelle de 1982* s'applique tant au Parlement canadien qu'à toutes les législatures provinciales[14] ;

45. À ce jour, la législature du Québec, connue sous le nom de l'Assemblée nationale du Québec, n'a jamais donné son accord à la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne*, à la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U.) et à la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* ;

---

[10] *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] C.A. 33.
[11] *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.
[12] *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).
[13] *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52 (1).
[14] *Id.*, art. 32, 36 et 38 et suiv.

III. LA POSSIBILITÉ DE CONTESTER LA *LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982*

46. D'emblée, les tribunaux canadien ont le pouvoir d'exercer le contrôle de la constitutionnalité du droit applicable au Canada ainsi que des actes de la Couronne fédérale et des Couronnes provinciales[15] ;

47. De plus, l'adoption d'une loi constitutionnelle doit respecter les procédures de modification en vigueur pour être valide ;

48. En outre, la contestation des lois constitutionnelles est imprescriptible[16] ;

49. Qui plus est, tous les justiciables peuvent contester la constitutionnalité d'une loi[17] ;

50. De même, la contestation des actes de la Couronne fédérale et des Couronnes provinciales est également imprescriptible[18] ;

51. Au surplus, le *Renvoi de 1981* et le *Renvoi de 1982* n'ont pas l'autorité de la chose jugée puisque les renvois constituent des avis consultatifs par les tribunaux concernés, qui ne sont pas juridiquement contraignants, bien qu'ils soient suivis en pratique[19] ;

52. D'ailleurs, la Cour suprême n'est pas liée par ses propres jugements, et ce, sans admission sur le caractère contraignant des renvois prononcés par ce tribunal[20] ;

53. Dans le cadre de la présente requête, il n'y a pas non plus d'autorité de la chose jugée puisqu'il n'y a pas d'identité entre les parties par rapport au *Renvoi de 1981* et au *Renvoi de 1982* et que les questions posées dans la présente demande sont nouvelles ;

IV. LES MANQUEMENTS À LA SÉPARATION DES POUVOIRS ET À L'INDÉPENDANCE DES TRIBUNAUX LORS DU *RENVOI DE 1981*

54. D'emblée, le principe de l'indépendance judiciaire découlant du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* a la même autorité supralégislative, pour les tribunaux judiciaires, que le dispositif de la Constitution[21] ;

55. Ainsi, le principe de la séparation entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, ainsi que son corollaire, l'indépendance judiciaire, sont donc des principes enchâssés dans la Constitution canadienne ;

56. Or, au moment du *Renvoi de 1981*, ce principe n'a pas été respecté tel que nous le montrent des documents émanant du *Foreign Office* britannique ;

---

[15] Voir notamment : *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, 745 ; *Manitoba Metis Federation Inc.* c. *Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14 (CanLII).
[16] *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*, *Id.*
[17] Voir notamment : *Immeubles Port Louis Ltée* c. *Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, p. 360 ; *Canada (Procureur général)* c. *Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575, p. 598 ; *Henderson* c. *Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1138 (CanLII), par. 64 et suiv.
[18] *Manitoba Metis Federation Inc.* c. *Canada (Procureur général)*, préc., note 13.
[19] *Loi sur la Cour suprême du Canada*, L.R.C. (1985), art. 53 ; *R.* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 40.
[20] *Capital Cities Communications Inc.* c. *C.R.T.C.*, 2 R.C.S. 141, p. 161.
[21] *R.* c. *Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56 ; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 ; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781 ; *Bell Canada* c. *Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884, p. 899-900.

57. En effet, dans une dépêche diplomatique, le *High Commissioner* britannique au Canada, John Ford, précise, le 9 octobre 1980, qu'il a eu une discussion avec le juge de la Cour suprême du Canada, Willard Estey, dans laquelle ce dernier lui a mentionné que le projet de loi joint à l'adresse présentée à la Chambre des communes en octobre 1980 pose des problèmes au regard du droit impérial relatif à l'indépendance des anciennes colonies britanniques et que le juge Willard Estey a également informé du personnel du ministère de la Justice du Canada à ce sujet, tel qu'il appert de la **pièce P-4** ;

58. Le 27 mars 1981, le *High Commissioner* britannique au Canada, John Ford, informe le *Foreign Office*, dans un télégramme classé confidentiel que le juge en chef de la Cour suprême du Canada a informé le gouvernement du Canada qu'il espère que le Renvoi de la Cour suprême du Canada (*Renvoi de 1981*) sera transmis avant que la session parlementaire soit terminée au Royaume-Uni, tel qu'il apert de la **pièce P-5** ;

59. Dans un document de breffage d'une rencontre du cabinet (conseil exécutif) britannique du 21 mai 1981, il est écrit que les ministres ont des indications à l'effet que la majorité des juges de la Cour suprême sont en faveur de la position du gouvernement du Canada, et ce, alors que le *Renvoi de 1981* ne sera rendu public que le 28 septembre suivant, tel qu'il appert de la **pièce P-6** ;

60. Le 2 juillet 1981, Robert Armstrong, secrétaire du conseil exécutif britannique, précise dans une note confidentielle, que Michael Pitfield, secrétaire du conseil exécutif canadien, lui a dit qu'il a eu une discussion téléphonique avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, selon laquelle ce dernier retourne au Canada pour aller discuter avec ses collègues de la décision que Cour doit rendre sur la question constitutionnelle et que cette décision pourrait être rendue le 7 juillet suivant, tel qu'il appert de la **pièce P-7** ;

61. Le 2 juillet 1981, Lord Carrington, ministre des Affaires étrangères britannique, informe Robert Moran, *High Commissioner* britannique au Canada, dans un télégramme classé secret que le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, a discuté la veille avec le Michael Havers, procureur-général britannique, pour l'informer qu'il y a une mésentente importante parmi ses collègues au sujet de la décision que la Cour doit rendre au sujet de la Constitution, qu'il ne faut pas attendre de décision avant la fin du mois d'août et que cette décision doit être rédigée avec soin et traduite dans les deux langues officielles du Canada, tel qu'il appert de la **pièce P-8** ;

62. Le 13 juillet 1981, Robert Armstrong, secrétaire du conseil exécutif britannique, écrit, dans un message confidentiel, à Michael Alexander, conseiller politique de Margaret Thatcher, tel qu'il appert de la **pièce P-9 ;**

63. Dans ce message confidentiel, Robert Armstrong écrit que Bora Laskin, a informé Michael Pitfield, secrétaire du conseil privé canadien, qu'il était rentré à Ottawa pour faire entendre raison à ses collègues (*to bang their heads together*) dans le cadre de la décision à rendre dans le dossier constitutionnel canadien, tel qu'il appert de la **pièce P-9** ;

64. Le 16 juillet 1981, Ian Sinclair, conseiller légal au *Foreign Office* britannique, informe Martin Berthoud, chef de la diplomatie britannique pour l'Amérique du Nord, dans une correspondance confidentielle, qu'il a discuté la veille avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, du fait que ce dernier était rentré à Ottawa quelques jours auparavant pour faire entendre raison à ses collègues (*to try to knock a few heads together*) mais que ces derniers sont toujours divisés sur la décision à rendre dans le dossier constitutionnel canadien, tel qu'il appert de la **pièce P-10** ;

65. Le 10 septembre 1981, le *High commissioner*, Robert Moran, informe le *Foreign Office* qu'il a eu une discussion la veille avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, et que celui-ci lui a indiqué qu'il allait les informer quelques jours à l'avance de la production du jugement sur la constitution, qu'il ne pouvait pas mettre de la pression sur ses collègues et que la Cour devait produire une traduction française précise du jugement de tout ce qui affecte les droits du Québec, tel qu'il appert de la **pièce P-11** ;

66. Dans ce document, Robert Moran écrit que les juges de la Cour suprême du Canada sont toujours divisés en ce qui concerne le jugement sur la constitution, tel qu'il appert de la **pièce P-11** ;

V. LE CARACTÈRE JURIDIQUE DE LA PROCÉDURE GÉNÉRALE DE MODIFICATION UTILISÉE ENTRE 1867 et 1982

67. Dans le *Renvoi de 1981*, les juges majoritaires de la Cour suprême précisent que la procédure générale de modification ainsi que le rapatriement constitutionnel contiennent des éléments juridiques mais également des aspects conventionnels ;

68. Au point de vue juridique, les juges majoritaires se prononcent sur la possibilité, pour le Parlement canadien, de modifier et rapatrier unilatéralement la Constitution canadienne ;

69. Au regard de la nécessité, pour le Parlement fédéral, d'obtenir l'accord de toutes les provinces pour modifier et rapatrier la Constitution canadienne, les juges majoritaires se prononcent au point de vue de la convention constitutionnelle ;

70. Pour les juges majoritaires dans le *Renvoi de 1981*, les conventions constitutionnelles sont de nature politique, ce qui fait en sorte que les tribunaux ne peuvent sanctionner leur violation[22] ;

71. Or, pour les acteurs dans les précédents relatifs à la modification et au rapatriement de la Constitution canadienne, celle-ci ne revêt qu'un caractère juridique et relève des législateurs ;

72. En effet, le 30 septembre 1964, le ministre de la Justice, M. Guy Favreau, déclare à la Chambre des communes du Canada, en réponse à des questions sur la Conférence constitutionnelle de juillet 1964, tenue à Charlottetown, que la modification et le rapatriement de la Constitution canadienne sont une question d'ordre juridique qui intéresse le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en tant que législateurs, tel qu'il appert de la **pièce P-12** ;

73. De plus, dans le Livre blanc de 1965 portant sur la modification de la Constitution du Canada, il est indiqué que la méthode prévue pour modifier la constitution d'un pays est un aspect essentiel du droit qui régit un pays et que la formule de modification est une partie importante de l'acte constitutif d'États fédéraux, tel qu'il appert de la **pièce P-13** ;

74. Dans le *Renvoi de 1981*, les juges majoritaires ont précisé que le Livre blanc de 1965 est l'exposé officiel d'une politique gouvernementale, sous l'autorité du ministre fédéral de la Justice en tant que membre d'un gouvernement responsable devant le Parlement qui n'a été contesté par aucune législature provinciale[23] ;

---

[22] *Renvoi de 1981*, p. 774 et suiv. et p. 882.
[23] *Renvoi de 1981*, p. 900.

75. Ainsi, les parties visées par la procédure de modification et de rapatriement de la Constitution mise en place avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* convenaient que celle-ci était d'ordre juridique et non conventionnelle ;

76. Les tribunaux sont donc compétents pour se prononcer sur la validité de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* au regard de la nécessité, pour le Parlement fédéral, d'obtenir l'accord préalable de la législature de toutes les provinces pour modifier et rapatrier la Constitution canadienne à cette occasion ;

VI. L'ABSENCE DE COMPÉTENCE DU PARLEMENT FÉDÉRAL POUR MODIFIER ET RAPATRIER UNILATÉRALEMENT LA CONSTITUTION

77. Ainsi que nous l'avons mentionné, les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada ont énoncé, dans le *Renvoi de 1981*, que d'un point de vue juridique, le Parlement fédéral pouvait modifier et rapatrier la Constitution canadienne puisque le consentement des provinces n'était pas nécessaire, ce qui est contesté par la présente requête ;

A. L'ATTEINTE AU DROIT À L'AUTONOMIE DU QUÉBEC ET DES PROVINCES

78. Dans le *Renvoi de 1981*, les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada précisent que le projet de modification et de rapatriement constitutionnel porterait atteinte à l'autorité à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne et au statut ou rôle des législatures ou des gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne ;

79. Or, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne permet pas au Parlement fédéral de porter atteinte aux pouvoirs législatifs exclusifs des législatures provinciales sans leur accord, lequel n'a jamais été donné par la législature du Québec ;

80. De ce fait, la *Loi constitutionnelle de 1982* porte atteinte à l'autonomie des provinces, dont le Québec, protégée notamment par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ;

81. Par ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1982* porte atteinte au pouvoir des provinces, dont le Québec, de modifier la constitution de la province prévus à l'article 91 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ;

82. Au surplus, le Parlement fédéral et les législatures provinciales ne pouvaient modifier et rapatrier la Constitution de manière à porter atteinte à l'autonomie d'une province, protégée notamment par l'article 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sans son accord préalable ;

83. L'accord unanime préalable des provinces était donc nécessaire pour toute modification constitutionnelle et pour rapatrier la Constitution lorsque les pouvoirs exclusifs du Parlement et de toutes les législatures provinciales étaient concernés ;

B. L'ATTEINTE AU PARTAGE DES POUVOIRS EXCLUSIFS ENTRE LE PARLEMENT ET LES LÉGISLATURES PROVINCIALES

84. D'emblée, l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982*) précise que le pouvoir de modifier la constitution d'une province est un pouvoir exclusif des législatures provinciales ;

85. Par ailleurs, l'article 91 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ajouté en 1949 et abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982*, précise, quant à lui que le gouvernement fédéral n'est autorisé à modifier la Constitution canadienne que dans les champs de compétence fédéraux ;

86. En 1931, l'article 7 (3) du *Statut de Westminster* précise que le Parlement canadien et les législatures provinciales ne peuvent édicter des lois que dans leurs compétences respectives ;

87. En 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé statue qu'une loi adoptée par le Parlement fédéral, qui affecte les compétences en matière de droits civils dans chaque province, est invalide[24] ;

C. L'ATTEINTE AUX POUVOIRS EXCLUSIFS DE LA LÉGISLATURE DU QUÉBEC EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ ET DROITS CIVILS

88. L'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce que le gouvernement fédéral n'est autorisé à uniformiser que les lois relatives à la propriété et au droit civil et la procédure dans les tribunaux de l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, avec leur accord, ce qui exclut les lois en cette matière pour le Québec ;

89. En effet, les pouvoirs de la province de Québec en matière de propriété et de droit civil sont protégés en vertu de l'*Acte de Québec de 1774* et de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce qui fait en sorte que le Parlement canadien ne peut y porter atteinte, ni adopter des lois pour uniformiser les lois relatives à la propriété et au droit civil du Québec, ni passer outre au désaccord que celui-ci a exprimé à l'encontre de la modification et du rapatriement de la Constitution[25] ;

90. Dans les faits, la *Loi constitutionnelle de 1982* est contraire à l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* puisqu'elle porte atteinte, sans son consentement, aux pouvoirs exclusifs de la législature du Québec en matière de propriété et de droit civil en plus d'uniformiser les lois en matière de propriété et de droits civils du Québec avec celles des autres provinces, ce qui n'est pas permis pour le Québec ;

91. Ainsi, au contraire des conclusions énoncées dans le *Renvoi de 1982*, la législature du Québec possédait donc un droit de veto, au point de vue juridique, en vertu de l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* à l'égard de toute modification constitutionnelle qui pourrait affecter ses droits, intérêts et privilèges en matière de propriété et de droits civils ;

D. L'ACCORD UNANIME DES PROVINCES POUR ADHÉRER AU *PACTE RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES*

92. En 1976, le Canada n'a adhéré au *Pacte international sur les droits civils et politiques* qu'après avoir reçu l'adhésion de toutes les provinces, lesquelles participent à sa mise en œuvre ;

93. Or, le *Pacte international sur les droits civils et politiques* prévoit à son article 2 (2) que les États qui sont parties à ce Pacte doivent le faire en conformité avec leurs procédures constitutionnelles[26] ;

---

[24] *The Attorney-General of Canada* v. *The Attorney-General of Ontario and Others*, [1937] UKPC 7.
[25] *Acte de Québec de 1774*, 14 Geo III, c. 31 (R.-U.) reproduit dans L.R.C. 1985 app. II, no 2 ; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92 (13).
[26] Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, [En ligne] [https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights] (page consultée le 4 avril 2022).

94. Ainsi, le fait que le Canada n'a adhéré à ce Pacte qu'après avoir reçu l'approbation de toutes les provinces, alors qu'il devait le faire en conformité avec ses procédures constitutionnelles, montre que l'accord préalable des provinces lorsque leurs compétences exclusives sont visées est nécessaire et fait partie des procédures constitutionnelles de l'entité fédérale canadienne ;

E. L'ABSENCE D'UNE DEMANDE ET DU CONSENTEMENT DU « CANADA »

95. Le sens du mot « Canada », est énoncé dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* de cette manière : « Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed the Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a constitution similar in Principle to that of United Kingdom » ;

96. L'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise « Unless it is otherwise expressed or implied, the Name Canada shall be taken to mean Canada as constituted under this Act » ;

97. Or, l'article 3 de la même *Loi* indique que « […] the provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick shall form and be One Dominion under the Name of Canada ; and on and after that Day those Three Provinces shall form and be One Dominion under that Name accordingly » ;

98. De même, l'article 5 de cette *Loi* édicte que : « Canada shall be divided in Four Provinces, named Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick » ;

99. Au surplus, dès 1904, le Comité judiciaire du Conseil privé précise que le mot « Canada », dans la Constitution canadienne doit être interprété dans un sens large afin de comprendre les provinces et les territoires qui sont présents dans l'entité fédérale[27] ;

100. Ainsi, la demande et le consentement nécessaire pour que le Parlement du Royaume-Uni adopte la *Loi constitutionnelle de 1982*, tel que prévu à l'article 4 du *Statut de Westminster de 1931* et dans le préambule du *Canada Act, 1982*, (R-U), c. 11, devait être donné par le Canada en tant qu'entité fédérale, incluant toutes ses provinces ;

101. D'ailleurs, dans le Livre Blanc de 1965 portant sur la modification de la Constitution canadienne, il est précisé, au regard du troisième principe général qui y est énoncé, que le gouvernement britannique ne doit pas intervenir dans les affaires du Canada, sauf s'il en est requis par le gouvernement fédéral agissant au nom de tout le Canada, tel qu'il appert de la **pièce P-13** ;

102. Pour toutes ces raisons, le Parlement fédéral n'a jamais eu, avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le pouvoir de modifier et rapatrier unilatéralement la Constitution canadienne au point de vue juridique ;

VI. LA NÉCESSITÉ D'OBTENIR L'ACCORD PRÉALABLE DE TOUTES LES PROVINCES POUR MODIFIER ET RAPATRIER LA CONSTITUTION

103. Dans le *Renvoi de 1981*, les juges majoritaires énoncent qu'au point de vue de la convention constitutionnelle, un degré appréciable de consentement provincial, que les politiciens et non les tribunaux doivent fixer, est nécessaire pour modifier la constitution canadienne ;

---

[27] *The Attorney General for the Province of New Brunswick* et *al.* v. *The Attorney General for the Dominion of Canada,* [1904] UKPC 67.

104. Pour ce faire, ils abordent le quatrième principe concernant la procédure de modification de la Constitution énoncé dans le Livre blanc de 1965, dans lequel il est énoncé qu'« [i]l n'a pas été facile […] de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification[28] » ;

105. Ce faisant, ils omettent de discuter du paragraphe suivant portant sur ce principe dans le Livre blanc de 1965 dans lequel toutes les modifications constitutionnelles, qu'elles touchent ou non les pouvoirs exclusifs des législatures provinciales sont abordées sans distinction, ce qui explique pourquoi la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification ne sont pas faciles à préciser[29] ;

106. Toutefois, il est précisé, dans ce paragraphe qu'« [e]n cinq occasions – en 1907, 1940, 1951, 1960 et 1964 – le gouvernement fédéral a consulté toutes les provinces sur des projets de modification intéressant chacune d'elles[30] » ;

107. Or, ce sont ces modifications en particulier qu'il faut aborder pour savoir si l'accord unanime des provinces était requis pour modifier la Constitution lorsque leurs pouvoirs exclusifs sont concernés, tel que le prévoit le *Renvoi de 1981*[31] ;

108. De plus, comme nous l'avons vu, la procédure de modification constitutionnelle applicable avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* doit être analysée du point de vue juridique et non conventionnel ;

109. À ce propos, la *Loi constitutionnelle de 1867*, ne permet ni au Parlement fédéral de légiférer dans les champs de compétences des provinces ni aux législatures provinciales de légiférer à l'égard des autres provinces[32] ;

110. En conséquence, seule la législature provinciale concernée peut modifier la constitution de sa propre province, ce qui fait en sorte que l'accord préalable du Parlement fédéral et de toutes les législatures provinciales était nécessaire pour modifier et rapatrier la Constitution en 1982[33] ;

111. De surcroît, les délégués qui ont adopté les 72 résolutions lors de la Conférence de Québec de 1864 et qui se sont prononcés sur la question ainsi que les acteurs fédéraux et provinciaux impliqués dans les précédents pour modifier la Constitution, ont précisé que toutes les provinces devaient donner leur accord préalable avant de s'adresser au Parlement du Royaume-Uni ;

A. LES DÉLÉGUÉS QUI ONT ADOPTÉ LES 72 RÉSOLUTIONS LORS DE LA CONFÉRENCE DE QUÉBEC DE 1864

112. D'emblée, tel que précisé, les 72 résolutions adoptées lors de la conférence de Québec de 1864 ont jeté les bases de la *Loi constitutionnelle de 1867* ;

113. Lors des débats parlementaires, dans chaque province (colonie) qui se sont réunies sous une même puissance (*Dominion*) dans le cadre de la *Loi constitutionnelle de 1867*, plusieurs délégués présents à la Conférence de Québec de 1864 ont précisé de quelle manière cette dernière loi pourrait être modifiée dans le futur ;

---

[28] *Renvoi de 1981*, p. 899.
[29] *Livre blanc de 1965*, p. 16.
[30] *Id.*
[31] *Renvoi de 1981*, p. 891 et suiv.
[32] *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91 et 92.
[33] *Id*, art. 92 (1)

114. D'abord, la 70e résolution adoptée lors de la Conférence de Québec de 1867 prévoit que la sanction du parlement impérial (Royaume-Uni) et celui des parlements locaux (provinces) doit être obtenue pour que ces dernières soient assujetties aux 72 résolutions, ce qui montre la nécessité d'obtenir l'accord de toutes les provinces pour adhérer à la *Loi constitutionnelle de 1867*, tel qu'il appert de la **pièce P-14** ;

115. Par ailleurs, le 3 et le 6 février 1865, John A. McDonald, procureur-général de la section ouest du Canada, mentionne à la législature du Canada-Uni que les 72 résolutions adoptées à la Conférence de Québec de 1864 constituent un traité entre les différentes colonies et qu'on ne peut les modifier à moins d'obtenir l'accord de toutes les autres colonies dont leurs représentants les ont adoptées à l'unanimité, tel qu'il appert de la **pièce P-15** ;

116. Le 6 février 1865, John A. McDonald, précise également que les provinces ne peuvent modifier les 72 résolutions adoptées lors de la Conférence de Québec de 1864, tout comme le Royaume-Uni ne peut modifier, sans l'accord de l'Écosse, l'*Acte d'Union* qui l'unit à cette dernière, tel qu'il appert de la **pièce P-15** ;

117. Le 8 février 1865, George Brown, président du Conseil, indique lui aussi à la législature du Canada-Uni que les 72 résolutions constituent un traité entre les différentes colonies et qu'on ne peut les modifier sans l'accord de toutes les autres colonies, tel qu'il appert de la **pièce P-16** ;

118. Le 9 février 1865, Thomas d'Arcy McGee, ministre de l'Agriculture, mentionne devant cette même législature que le Parlement impérial a donné l'autorité aux colonies d'Amérique du Nord britannique de conclure un traité afin de s'unir et de se doter d'une loi constitutionnelle, que les 72 résolutions adoptées lors de la Conférence de Québec de 1864 ne peuvent être modifiées sans l'accord des autres colonies et que l'accord unanime de ces dernières et du Parlement impérial est nécessaire pour que ces résolutions soient adoptées, tel qu'il appert de la **pièce P-17** ;

119. Le 16 février 1865, Sir Paschal-Étienne Taché, membre du conseil législatif, receveur-général et ministre de la Milice, déclare également devant l'assemblée législative du Canada-Uni que les 72 résolutions constituent un traité en vue de l'union fédérale des colonies de l'Amérique du Nord britannique, tel qu'il appert de la **pièce P-18** ;

120. Le 17 février 1865, Alexander Campbell, membre du conseil législatif et ministre des Terres de la Couronne précise devant cette assemblée qu'ils ont le pouvoir de faire une adresse à Sa Majesté pour modifier la Constitution après avoir obtenu le consentement unanime de l'ensemble des colonies de l'Amérique du Nord britannique, tel qu'il appert de la **pièce P-19** ;

121. Le 7 mars 1865, George Étienne Cartier, procureur-général de la section est du Canada-Uni, mentionne que le gouvernement du Canada-Uni ne sera lié par la Constitution qu'en autant que les autres parties contractantes l'accepteront, tel qu'il appert de la **pièce P-20** ;

122. Le 18 mars 1866, une lettre de M. Edward Caldwell, secrétaire d'État aux colonies du gouvernement britannique, est portée à la connaissance de l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick afin de les informer que Sa Majesté est en faveur des 72 résolutions adoptées à la Conférence de Québec de 1864 et que lorsque celles-ci seront adoptées par les législatures provinciales concernées, elles pourront être présentées au Parlement impérial, tel qu'il appert de la **pièce P-21** ;

123. Le 6 avril 1866, Charles Tupper, provincial secretary, mentionne à l'assemblée de la Nouvelle-Écosse, que tous les délégués présents lors de la Conférence de Québec de 1864 sont liés par les

résolutions qui y ont été adoptées et que celles-ci ne deviendront une loi que lorsque toutes les législatures provinciales et le Parlement impérial l'auront approuvées, tel qu'il appert de la **pièce P-22** ;

124. Le 26 juin 1866, Albert James Smith, chef de l'opposition, informe l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick que M. Edward Caldwell, secrétaire d'État aux colonies du gouvernement britannique, l'a informé qu'aucune modification ne pouvait être apportées aux 72 résolutions adoptées lors de la Conférence de Québec de 1864, tel qu'il appert de la **pièce P-23** ;

125. Le 28 juin 1866, Samuel Leonard Tilley, provincial secretary, précise à l'assemblée législative de Nouveau-Brunswick qu'ils ont été élus sur le principe de l'union proposée dans les 72 résolutions adoptées lors de la Conférence de Québec, ce qui fait en sorte qu'elles doivent être adoptées sans délai, tel qu'il appert de la **pièce P-24** ;

B. LES ACTEURS DANS LES PRÉCÉDENTS AVANT 1982

126. Par ailleurs, une coutume constitutionnelle, et non une convention constitutionnelle, nécessitant l'accord préalable de toutes les provinces pour modifier la Constitution lorsque leurs pouvoirs étaient touchés s'est mise en place avant 1982 ;

127. Cette coutume constitutionnelle s'applique au point de vue légal, est légalement contraignante et est constituée d'un aspect matériel, soit les précédents, et d'un aspect psychologique parmi les acteurs dans les précédents (l'*opinio juris*) ;

128. Au regard de l'aspect matériel, les juges majoritaires dans le *Renvoi de 1981* conviennent que l'unanimité a toujours été requise pour les modifications constitutionnelles impliquant les pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux[34] ;

129. Pour l'aspect psychologique, celui-ci nécessite une pratique et une acceptation générale, et non unanime, des acteurs visés par la coutume[35] ;

130. Après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les déclarations des membres du gouvernement canadien devant la Chambre des communes montrent sans équivoque que les acteurs dans le précédent se sont crus liés par la règle de l'accord préalable unanime des provinces pour modifier et rapatrier la Constitution ;

131. Le 28 janvier 1907, le premier ministre Wilfrid Laurier déclare, le 28 janvier 1907 que la modification constitutionnelle pour l'adoption d'une nouvelle formule de répartition des subventions financières aux provinces n'a été possible qu'après une conférence avec les provinces au cours de laquelle tous les gouvernements se sont unis pour demander la même chose, tel qu'il appert de la **pièce P-25** ;

132. Le 9 mars 1927, le ministre de la Justice, Ernest Lapointe, énonce, lors d'un débat portant sur une motion pour la nomination d'un comité chargé d'examiner l'opportunité de modifier la Constitution, que comme par le passé, on ne peut la modifier sans le consentement de ses signataires ou de leurs successeurs et que la Constitution ne peut être modifiée que par l'accord mutuel des parties au pacte manifesté par les provinces, tel qu'il appert de la **pièce P-26** ;

---

[34] *Renvoi de 1981*, p. 893.
[35] À titre d'exemple, voir : *Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve,* [1984], 1 R.C.S. 86, p. 118.

133. Lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1930*, qui modifie la Constitution exclusivement à l'égard des provinces de l'Ouest, le gouvernement fédéral a tout de même consulté les autres provinces et les a impliquées dans le processus de négociation, tel qu'il appert de la **pièce P-27** ;

134. Le 31 avril 1931, le premier ministre, Richard Bennett précise que l'article 7 du *Statut de Westminster*, qui concerne exclusivement l'entité fédérale canadienne, est dans la forme dans laquelle il a été conçu et accepté par toutes les provinces, lors d'une conférence tenue le même mois, et qu'il n'est pas libre d'en changer un iota, avant de le soumettre au Parlement impérial, puisque les conclusions portant sur cet article ont été initialées par les représentants de toutes les provinces, tel qu'il appert de la **pièce P-28** ;

135. À ce propos, le Livre blanc de 1965 énonce que lors du débat parlementaire à la Chambre des communes pour adopter le *Statut de Westminster de 1931*, plusieurs députés soulignèrent que toute méthode de modification qui serait éventuellement adoptée devrait être acceptable au gouvernement fédéral et aux provinces, tel qu'il appert de la **pièce p-14**[36] ;

136. Le 28 janvier 1935, le ministre de la Justice, Hugh Guthrie, déclare, lors du débat sur la proposition de nomination d'un comité spécial pour modifier la Constitution afin de trouver une solution face aux problèmes économiques urgents, que le Parlement adopterait une modification de la Constitution à la demande du Parlement canadien mais que l'accord préalable des provinces est nécessaire puisqu'elles jouissent d'une autorité suprême dans les sujets qui leur ont été attribués par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tel qu'il appert de la **pièce P-29** ;

137. Le 1er avril 1936, le ministre des Finances, Charles Avery Dunning, répond, malgré la situation économique préoccupante que l'accord unanime des provinces est requis pour modifier la Constitution, tel qu'il appert de la **pièce P-30** ;

138. Le 31 janvier 1938, le premier ministre William Lyon McKenzie King, précise, lors du discours du trône de la Chambre des communes, que la seule méthode pour la mise en place d'un régime d'assurance-chômage requiert l'accord unanime des provinces, tel qu'il appert de la **pièce P-31** ;

139. Le 6 juin 1938, le premier ministre William Lyon McKenzie King précise que l'adoption d'un régime national d'assurance-chômage est impossible faute de coopération des provinces et que le gouvernement fédéral ne peut les contraindre sur cette question, tel qu'il appert de la **pièce P-32** ;

140. À ce propos, les juges majoritaires dans le *Renvoi de 1981* retiennent plutôt une déclaration du ministre de la Justice, Ernest Lapointe, réalisée le 25 juin 1940, devant la Chambre des communes, selon laquelle ni le premier ministre ni lui n'ont dit que l'accord unanime des provinces était nécessaire mais plutôt qu'il est désirable[37] ;

141. Ce faisant, les juges majoritaires dans le Renvoi de 1981 occultent un autre passage de la même allocution du ministre de la Justice, du même jour, à l'effet qu'une adresse n'a pu être envoyée par le Parlement fédéral au Parlement impérial avant ce moment puisque les provinces n'avaient pas donné leur consentement unanime à cette modification constitutionnelle, tel qu'il appert de la **pièce P-33** ;

142. De plus, les juges majoritaires dans le *Renvoi de 1981* s'attardent également sur un passage d'une déclaration du premier ministre, William Lyon McKenzie King, également réalisée le 25 juin 1940, lors

---

[36] Livre blanc de 1965, p. 19.
[37] *Renvoi de 1981*, page 901-902.

du même débat devant la Chambre des communes, suivant laquelle la question de l'assentiment unanime des provinces a été évitée et qu'elle pourra se présenter plus tard[38] ;

143. Une fois de plus, les juges majoritaires occultent ce que le premier ministre, William Lyon McKenzie King, précise, juste avant, à savoir que l'effet que l'accord unanime des provinces permet d'éviter que la modification constitutionnelle requise pour créer le régime national d'assurance-chômage ne soit contestée devant les tribunaux et ce qu'il mentionne, juste après, à savoir que l'absence d'accord unanime des provinces aurait créé une embûche pour la création du régime d'assurance-chômage, tel qu'il appert de la **pièce P-34** ;

144. Le 16 décembre 1949, le premier ministre, Louis-Stephen Saint-Laurent, déclare que la *Loi constitutionnelle de 1949* a pu être réalisée sans l'accord des provinces puisqu'elle n'empiète pas sur leurs droits et ceux de leurs assemblées législatifs, notamment au regard des écoles et de l'usage des deux langues officielles, que le Parlement a pris soin d'éviter de toucher aux modifications touchant conjointement les autorités fédérales et provinciales, que si le Parlement adopte une modification constitutionnelle qui touche des droits des provinces et de leurs assemblées législatives, celles-ci, ou tout autre intéressé, pourraient s'adresser aux tribunaux pour y remédier et que le Parlement a pris les seules démarches qu'il pouvait prendre sans l'assentiment des provinces, tel qu'il appert de la **pièce P-35** ;

145. Le 28 février 1951, le ministre de la Justice, Stuart Garson, dans une lettre présentée à la Chambre des communes à l'occasion d'un débat concernant la modification de la Constitution au regard des pensions de vieillesse, mentionne aux premiers ministres des provinces qu'il sera peut-être nécessaire de se réunir à nouveau afin d'en venir à une entente générale sur cette question avant de modifier la Constitution, tel qu'il appert de la **pièce P-36** ;

146. Le 22 mai 1951, le premier ministre, Louis-Stephen Saint-Laurent précise que le gouvernement fédéral ne s'opposerait pas à une modification constitutionnelle pour l'octroi de pouvoirs en matière de taxation indirecte aux provinces si les gouvernements provinciaux le demandent à l'unanimité, tel qu'il appert de la **pièce P-37** ;

147. Le 30 janvier 1956, le premier ministre Louis-Stephen St-Laurent déclare que la modification de la Constitution pour y insérer une charte des droits pour garantir les libertés fondamentales est impossible sans l'accord unanime des provinces en raison du caractère fédératif de la Constitution, tel qu'il appert de la **pièce P-38** ;

148. Entre cette déclaration du premier ministre Saint-Laurent et le rapatriement de 1982, aucune modification constitutionnelle n'a été adoptée pour permettre l'insertion d'une charte des droits et libertés dans la Constitution sans l'accord de l'unanimité des provinces ;

149. Le 14 juin 1960, le premier ministre John Diefenbaker mentionne, en lien avec la modification de l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* portant sur la durée des fonctions des juges des cours supérieures, que le recours au Parlement de Westminster pour modifier la Constitution, lorsque les pouvoirs des provinces sont impliqués, est nécessaire car leur assentiment et leur accord unanime sont nécessaires pour y parvenir, tel qu'il appert de la **pièce P-39** ;

150. À cette même occasion, le chef de l'opposition à la Chambre des communes, Lester B. Pearson, précise qu'aucune procédure de modification constitutionnelle ne sera acceptable si elle ne respecte pas les droits de chaque province et qu'en cette matière, chacune d'entre elles a les mêmes droits que toutes les autres, tel qu'il appert de la **pièce P-40** ;

---

[38] *Id.*

151. Le 1er juillet 1960, le premier ministre John Diefenbaker précise que la *Déclaration canadienne des droits* ne s'appliquera aux domaines de compétence fédérale car il faudrait modifier la Constitution avec l'accord unanime des provinces, en raison de leurs pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils, tel qu'il appert de la **pièce P-41** ;

152. Le 27 mai 1961, le ministre de la Justice, Edmund Davie Fulton déclare que la procédure de modification connue sous le nom de « formule Fulton » doit être acceptable à tous les gouvernements, les assemblées législatives et le Parlement et dès que ces derniers l'auront approuvée, elle sera mise en œuvre, tel qu'il appert de la **pièce P-42** ;

153. La « formule Fulton » n'a pas été adoptée en l'absence de l'accord unanime des provinces due au retrait du Québec ;

154. Le 20 février 1964, le premier ministre, Lester B. Pearson indique, dans le contexte qui précède immédiatement les négociations constitutionnelles avec les provinces sur l'adoption de la « formule Fulton-Favreau » et des pensions de vieillesse, que l'accord unanime des provinces est nécessaire pour leur adoption en raison de leurs droits, de leurs ressources et de leurs compétences, ce qui est particulièrement vrai pour le Québec, qui forme non seulement une province mais également la mère-patrie des Canadiens-Français, le gardien de leur langue, de leurs traditions et de leur mode de vie, tel qu'il appert de la **pièce P-43** ;

155. Le 18 juin 1864, le ministre de Justice Guy Favreau informe la Chambre des communes que la modification constitutionnelle relative aux pensions de vieillesse et aux prestations additionnelles peut être effectuée car toutes les provinces, dont la législature du Québec, y ont donné leur accord, tel qu'il appert de la **pièce P-44** ;

156. Le 15 octobre 1964, le ministre de la Justice Guy Favreau précise, au lendemain de la conférence fédérale-provinciale sur la modification de la Constitution, que la « Formule Fulton-Favreau » a été acceptée à l'unanimité par les provinces et qu'elle sera mise en œuvre après que la requête conjointe du Parlement, qui doit être envoyée au Parlement du Royaume-Uni, sera acceptée par chaque province, tel qu'il appert de la **pièce P-45** ;

157. Le 11 mars 1965, le premier ministre Lester B. Pearson dit que le Québec a le même droit de véto que les autres provinces au regard des modifications constitutionnelles qui touchent ses pouvoirs exclusifs, tel qu'il appert de la **pièce P-46** ;

158. Le 6 avril 1965, le premier ministre Lester B. Pearson réitère que l'assentiment de toutes les provinces est nécessaire pour l'adoption de toute formule modificatrice de la Constitution, tel qu'il appert de la **pièce P-47** ;

159. La « formule Fulton-Favreau » n'a pas été adoptée en l'absence de l'accord unanime des provinces due au retrait du Québec en janvier 1966 ;

160. Le 10 février 1971, le premier ministre Pierre Elliot Trudeau indique au lendemain d'une conférence fédérale-provinciale sur la modification constitutionnelle, tenue à Ottawa, que tous les premiers ministres provinciaux devront avoir l'approbation de leurs cabinets respectifs sur la « formule Turner-Trudeau » avant de se présenter à la Conférence de Victoria au cours du mois de juin suivant, tel qu'il appert de la **pièce P-48** ;

161. Le 2 juin 1971, le ministre de la Justice, John Turner, informe la Chambre des communes qu'il s'est rendu au Royaume-Uni afin de préparer le rapatriement de la Constitution dont il sera discuté lors de la Conférence de Victoria et qu'il a pu parler avec tous les premiers ministres provinciaux en vue de l'obtention de leur accord unanime au sujet de la réforme de la Constitution envisagée, tel qu'il appert de la **pièce P-49** ;

162. Le 23 juin 1971, le premier ministre suppléant et secrétaire d'État aux affaires extérieures, Mitchell Sharp, se prononce sur le retrait du Québec de l'entente intervenue à la conférence de Victoria et indique qu'une nouvelle entente devrait rallier toutes les parties intéressées, tel qu'il appert de la **pièce P-50** ;

163. Le 5 février 1976, le premier ministre, Pierre Elliot Trudeau, déclare qu'il espère trouver une formule de modification qui sera acceptable à tous les premiers ministres d'ici la fin de la présente session, tel qu'il appert de la **pièce P-51** ;

164. Le 18 mai 1976, le secrétaire d'État aux affaires extérieures, Allan J. MacEachen, indique qu'il peut déposer au siège social des Nations Unies les instruments relatifs au Pacte des droits civils et économiques puisque les provinces lui ont donné leur accord unanime, tel qu'il appert de la **pièce P-52** ;

165. Le 12 juin 1978, lors de l'étude du projet de Loi C-60 visant à modifier la Constitution dans les champs de compétence fédéraux, le premier ministre Pierre Elliot Trudeau indique qu'il a l'intention de soumettre un projet charte des droits et libertés constituant un document constitutionnel qui ne pourrait lier que le Parlement fédéral car un tel projet de charte ne peut lier les provinces dans leurs compétences exclusives, tel qu'il appert de la **pièce P-53** ;

166. Le 25 janvier 1979, le premier ministre Pierre Elliot Trudeau indique que seules les provinces désirant adhérer au projet de Loi C-60 y seraient liées, tel qu'il appert de la **pièce P-54** ;

167. Au cours de l'année 1979, le gouvernement fédéral mentionne, dans le rapport de la Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : Observations et recommandations*, p. 27, qu'il serait possible de proclamer la nouvelle constitution canadienne si tous les gouvernements du pays abordent cette entreprise avec la volonté d'aboutir, tel qu'il appert de la **pièce P-55** ;

168. Le 9 février 1979, le ministre d'État des relations fédérales-provinciales, John Reid, indique que les questions de modifications constitutionnelles abordées lors de la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, tenue à Ottawa, les 5 et 6 février précédents, ont achoppé en raison de la règle de l'unanimité adoptée par les provinces, tel qu'il appert de la **pièce P-56** ;

169. Le 2 novembre 1979, le premier ministre Joe Clark, précise que l'accord de toutes les provinces est nécessaire pour modifier la Constitution en matière de compétences sur les ressources marines, tel qu'il appert de la **pièce P-57** ;

170. Le 26 novembre 1979, le premier ministre Joe Clark affirme que l'enchâssement d'une charte des droits et libertés dans la Constitution pour protéger les minorités linguistiques ne peut être imposée aux provinces réfractaires en raison du partage des compétences prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, tel qu'il appert de la **pièce P-58** ;

171. Le 2 juillet 1980, le premier ministre Pierre Elliot Trudeau précise qu'il a dit à la première ministre du Royaume-Uni, Margaret Thatcher, que le Parlement du Canada et tous les premiers ministres provinciaux s'étaient engagés à renouveler la fédération, tel qu'il appert de la **pièce P-59** ;

172. Le 12 mai 1981, le secrétaire parlementaire du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Louis Duclos, mentionne, lors du débat sur la résolution du Parlement pour rapatrier et modifier la Constitution, que celle-ci est de légalité très douteuse car elle va à l'encontre de la coutume constitutionnelle de l'unanimité requise pour modifier la Constitution et qu'elle est contraire à l'article 91 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui ne permet pas au gouvernement fédéral de modifier les compétences exclusives du Parlement et des législatures provinciales, tel qu'il appert de la **pièce P-60** ;

173. De fait, les acteurs dans les précédents ont tous indiqué, avant le rapatriement de 1982, que la nécessité d'obtenir l'accord unanime des provinces pour modifier et rapatrier la Constitution lorsque leurs pouvoirs étaient concernés ;

174. Une coutume constitutionnelle, légalement contraignante, existait donc pour modifier la Constitution canadienne avec l'accord préalable des provinces lorsque leurs pouvoirs étaient concernés puisque la pratique et l'acceptation générale, en non unanime, des acteurs dans les précédents étaient présentes ;

VII. LA VIOLATION DU SERMENT DE SA MAJESTÉ LA REINE DU CANADA

175. Au moment de son couronnement, Sa Majesté la Reine Elizabeth II a, en vertu du *Coronation Oath Act, 1689*, fait serment de gouverner les peuples du Royaume-Uni et du Canada selon leurs lois et coutumes respectives[39] ;

176. Or, les lois et coutumes de l'entité fédérative canadienne existantes, avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, font en sorte que l'accord unanime des provinces préalable à la modification et au rapatriement de la Constitution était obligatoire ;

177. De ce fait, Sa Majesté la Reine ne pouvait sanctionner le *Canada Act, 1982* et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982 car ils ne respectent pas les lois et coutumes en vigueur au Royaume-Uni et au Canada ;

178. Avec respect, la sanction du *Canada Act, 1982* et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982 ont été réalisées à l'encontre du serment de Sa Majesté la Reine II prononcé lors de son couronnement, ce qui les rend nuls, invalides et inapplicables ;

VIII. LA VIOLATION DU DROIT DU PEUPLE QUÉBÉCOIS À DISPOSER DE LUI-MÊME

179. Le peuple québécois existe, en fait et en droit ;

180. Qui plus est, le peuple québécois jouit, au Canada d'un statut constitutionnel ;

181. Le peuple québécois étant un peuple en droit, il est donc sujet de droit, titulaire du droit universellement reconnu des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré par la Charte des Nations Unies que le Canada a signée le 26 juin 1945 et ratifiée le 9 novembre 1945 ;

182. Ce droit est également garanti par les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, auxquels le Canada a adhéré, avec l'assentiment du Québec, le 23 mars 1976 ;

---

[39] *Coronation Oath Act, 1689*, 1688, 1 Will and Mar, Ch. 6.

183. Le paragraphe premier de l'article 1er commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* dispose que « [t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes » et qu' « [e]n vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » ;

184. Le paragraphe trois de ce même article ajoute que « [l]es États parties […] sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies » ;

185. S'agissant des modalités de l'exercice par le peuple québécois de son droit à disposer de lui-même, la *Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la charte des Nations Unies* (ci-après « *Déclaration sur les relations amicales* ») prévoit que « [l]a création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec une État indépendant ou *l'acquisition de tout autre statut politique* librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même » (les italiques sont de nous) ;

186. À ce titre, la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U) et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982, a violé le droit du peuple québécois à disposer de lui-même et a modifié illégalement son statut politique et constitutionnel en droit interne, sans son consentement ;

187. La présente demande est bien fondée en faits et en droit ;

POUR CETTE RAISON, PLAISE AU TRIBUNAL DE :

DÉCLARER nulles, invalides et inapplicables

1) la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981 ;
2) la *Loi de 1982 sur le Canada y compris la Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U) ;
3) la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982 ;

SUBSIDIAIREMENT :

DÉCLARER nulle, invalide et inapplicable à l'endroit du Québec

1) la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981 ;
2) nulle, invalide et inapplicable à l'endroit de la législature de la province de Québec la *Loi de 1982 sur le Canada y compris la Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U) ;
3) nulle, invalide et inapplicable à l'endroit de la législature de la province de Québec la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982 ;

DÉCLARER, AU SURPLUS, QUE

le rapatriement et la modification de la constitution canadienne sans le consentement du Québec, et l'adoption de la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne*, la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.U.) et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982 constituent une violation de droit du peuple québécois à disposer de lui-même.

Le tout avec frais de justice.

Montréal, le 11 avril 2022

Me François Boulianne
Procureur des demandeurs
François Boulianne Avocat
4635, rue du Golf
Québec, Québec, G2A 3M7
francboul@hotmail.com
418-805-6201

AVIS D'ASSIGNATION
(Articles 145 et suivants C.p.c.)

Dépôt d'une demande en justice

Prenez avis que la partie demanderesse a déposé au greffe de la Cour supérieure du district judiciaire de Montréal la présente demande introductive d'instance.

Réponse à cette demande

Vous devez répondre par écrit, personnellement ou par avocat au palais de justice de Montréal situé au 1, rue Notre-Dame Est, Montréal, (Québec), H2Y 1B6 dans les 15 jours de la présente demande ou, si vous n'avez ni domicile, ni résidence, ni établissement au Québec, dans les 30 jours de celle-ci. Cette réponse doit être notifiée à l'avocat du Demandeur ou, si ce dernier n'est pas représenté, au Demandeur lui-même.

Défaut de répondre

Si vous ne répondez pas dans le délai prévu, de 15 ou 30 jours, selon le cas, un jugement par défaut pourra être rendu contre vous sans autre avis dès l'expiration de ce délai et vous pourriez, selon les circonstances, être tenu au paiement des frais de justice.

Contenu de la réponse

Dans votre réponse, vous devez indiquer votre intention, soit :

- de convenir du règlement de l'affaire ;
- de proposer une médiation pour régler le différend ;
- de contester cette demande et, dans le cas requis par le Code, de convenir à cette fin, en coopération avec le demandeur, le protocole qui régira le déroulement de l'instance. Ce protocole devra être déposé au greffe de la Cour du district mentionné plus haut dans les 45 jours de la signification du présent avis ou, en matière familiale, ou, si vous n'avez ni domicile, ni résidence, ni établissement au Québec, dans les trois mois de cette signification ;
- de proposer la tenue d'une conférence de règlement à l'amiable ;

Cette réponse doit inclure vos coordonnées et, si vous êtes représentés par un avocat, le nom de celui-ci et ses coordonnées.

Changement de district judiciaire

Vous pouvez demander au tribunal le renvoi de cette demande introductive d'instance dans le district où est situé votre domicile, ou à défaut, votre résidence ou, le domicile que vous avez élu ou convenu avec le demandeur.

Si la demande porte sur un contrat de travail, de consommation ou d'assurance ou sur l'exercice d'un droit hypothécaire vous servant de résidence principale ou que vous êtes le consommateur, le salarié, l'assuré, le bénéficiaire du contrat d'assurance ou le débiteur hypothécaire, vous pouvez demander ce renvoi dans le district où est situé votre domicile ou votre résidence ou cet immeuble ou encore le lieu du sinistre. Vous présentez cette demande au greffier spécial du district territorialement compétent après l'avoir notifiée aux autres parties et au greffe du tribunal qui en était déjà saisi.

Transfert de la demande à la Division des petites créances

Si vous avez la capacité d'agir comme demandeur suivant les règles relatives au recouvrement des petites créances, vous pouvez également communiquer avec le greffier du tribunal pour que cette demande soit traitée selon ces règles. Si vous faites cette demande, les frais de justice du demandeur ne pourront alors excéder le montant des frais prévus par le recouvrement des petites créances.

Convocation à une gestion

Dans les 20 jours suivants, le dépôt du protocole mentionné plus haut, le tribunal pourra vous convoquer à une conférence de gestion en vue d'assurer le bon déroulement de l'instance. À défaut, ce protocole sera présumé accepté.

Pièces au soutien de la demande

Pièce P-1	Déclaration d'immatriculation de Justice pour le Québec
Pièce P-2	Statuts et déclaration d'immatriculation de l'IRAI
Pièce P-3	Déclaration d'immatriculation de l'ADDICQ
Pièce P-4	Correspondance de John Ford, *High Commissioner*, au *Foreign Office* britannique, Documents du *Foreign Office* britannique, 9 octobre 1980
Pièce P-5	Correspondance de John Ford, *High Commissioner*, au *Foreign Office* britannique, Documents du *Foreign Office* britannique, 27 mars 1981
Pièce P-6	Document de breffage du cabinet (conseil exécutif) britannique, Documents du *Foreign Office* britannique, 21 mai 1981
Pièce P-7	Note confidentielle de Robert Armstrong au *Foreign Office* britannique, Documents du *Foreign Office* britannique, 2 juillet 1981
Pièce P-8	Télégramme de Lord Carrington à Robert Moran, Documents du *Foreign Office* britannique, 2 juillet 1981
Pièce P-9	Correspondance de Robert Armstrong à Michael Alexander, Documents du *Foreign Office* britannique, 13 juillet 1981
Pièce P-10	Correspondance d'Ian Sinclair à Martin Berthoud, Documents du *Foreign Office* britannique, 16 juillet 1981
Pièce P-11	Correspondance de Robert Moran au *Foreign Office* britannique, Documents du *Foreign Office* britannique, 10 septembre 1981
Pièce P-12	Déclaration de Guy Favreau à la Chambre des communes, 30 septembre 1964
Pièce P-13	Guy Favreau, *Livre blanc sur la modification de la Constitution au Canada*, février 1965
Pièce P-14	72 résolutions adoptées à la Conférence de Québec de 1864, reproduits dans les débats parlementaires de la législature du Canada, 13 mars 1865
Pièce P-15	Déclarations de John A. MacDonald à la législature du Canada, 3 et 6 février 1865
Pièce P-16	Déclaration de George Brown à la législature du Canada, 8 février 1865
Pièce P-17	Déclaration de Thomas d'Arcy McGee à la législature du Canada, 8 février 1865
Pièce P-18	Déclaration de Sir Paschal-Étienne Taché à la législature du Canada, 16 février 1865
Pièce P-19	Déclaration d'Alexander Campbell à la législature du Canada, 19 février 1865
Pièce P-20	Déclaration de George Étienne Cartier à la législature du Canada, 7 mars 1865
Pièce P-21	Correspondance de M. Edward Caldwell, datée du 18 mars 1866, déposée à la législature du Nouveau-Brunswick
Pièce P-22	Déclaration de Charles Tupper à la législature de Nouvelle-Écosse, 6 avril 1866
Pièce P-23	Déclaration d'Albert James Smith à la législature du Nouveau-Brunswick, 26 juin 1866
Pièce P-24	Déclaration de Samuel Leonard Tilley à la législature du Nouveau-Brunswick, 28 juin 1866

Pièce P-25	Déclaration de Wilfrid Laurier à la Chambre des communes, 28 janvier 1907
Pièce P-26	Déclaration d'Ernest Lapointe à la Chambre des communes, 9 mars 1927
Pièce P-27	Extrait des débats de la Chambre des communes lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1930*
Pièce P-28	Déclaration de Richard Bennett à la Chambre des communes, 31 avril 1931
Pièce P-29	Déclaration de Hugh Guthrie à la Chambre des communes, 28 janvier 1935
Pièce P-30	Déclaration de Charles Avery Dunning à la Chambre des communes, 1er avril 1936
Pièce P-31	Déclaration de William Lyon McKenzie King à la Chambre des communes, 31 janvier 1938
Pièce P-32	Déclaration de William Lyon McKenzie King à la Chambre des communes, 6 juin 1938
Pièce P-33	Déclaration d'Ernest Lapointe à la Chambre des communes, 25 juin 1940
Pièce P-34	Déclaration de William Lyon McKenzie King à la Chambre des communes, 25 juin 1940
Pièce P-35	Déclaration de Louis-Stephen Saint-Laurent à la Chambre des communes, 16 décembre 1949
Pièce P-36	Déclaration de Stuart Garson à la Chambre des communes, 28 février 1951
Pièce P-37	Déclaration de Louis-Stephen Saint-Laurent à la Chambre des communes, 22 mai 1951
Pièce P-38	Déclaration de Louis-Stephen Saint-Laurent à la Chambre des communes, 30 janvier 1956
Pièce P-39	Déclaration de John Diefenbaker à la Chambre des communes, 14 juin 1960
Pièce P-40	Déclaration de Lester B. Pearson à la Chambre des communes, 14 juin 1960
Pièce P-41	Déclaration de John Diefenbaker à la Chambre des communes, 1er juillet 1960
Pièce P-42	Déclaration d'Edmund Davie Fulton à la Chambre des communes, 27 mai 1960
Pièce P-43	Déclaration de Lester B. Pearson à la Chambre des communes, 20 février 1964
Pièce P-44	Déclaration de Guy Favreau à la Chambre des communes, 18 juin 1964
Pièce P-45	Déclaration de Guy Favreau à la Chambre des communes, 15 octobre 1864
Pièce P-46	Déclaration de Lester B. Pearson à la Chambre des communes, 11 mars 1965
Pièce P-47	Déclaration de Lester B. Pearson à la Chambre des communes, 6 avril 1965
Pièce P-48	Déclaration de Pierre Elliot Trudeau à la Chambre des communes, 10 février 1971
Pièce P-49	Déclaration de John Turner à la Chambre des communes, 2 juin 1971
Pièce P-50	Déclaration de Mitchell Sharp à la Chambre des communes, 23 juin 1971
Pièce P-51	Déclaration de Pierre Elliot Trudeau à la Chambre des communes, 5 février 1976
Pièce P-52	Déclaration d'Allan J. MacEachern à la Chambre des communes, 18 mai 1976
Pièce P-53	Déclaration de Pierre Elliot Trudeau à la Chambre des communes, 12 juin 1978
Pièce P-54	Déclaration de Pierre Elliot Trudeau à la Chambre des communes, 25 janvier 1979
Pièce P-55	Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : observations et recommandations*, 1979
Pièce P-56	Déclaration de John Reid à la Chambre des communes, 9 février 1979
Pièce P-57	Déclaration de Joe Clark à la Chambre des communes, 2 novembre 1979
Pièce P-58	Déclaration de Joe Clark à la Chambre des communes, 26 novembre 1979
Pièce P-59	Déclaration de Pierre Elliot Trudeau à la Chambre des communes, 2 juillet 1980
Pièce P-60	Déclaration de Louis Duclos à la Chambre des communes, 12 mai 1981

Ces pièces sont disponibles sur demande.

Demande accompagnée d'un avis de présentation

S'il s'agit d'une demande présentée en cours d'instance ou d'une demande visée par les Livres III, IV, à l'exception de celles portant sur les matières familiales mentionnées à l'article 409, ou VI du Code, la

préparation d'un protocole de l'instance n'est pas requise ; toutefois, une telle demande doit être accompagnée d'un avis indiquant la date et l'heure de sa présentation.

No: _____

COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

Justice pour le Québec

et

al.

Demandeurs

c.

Procureur général du Canada

Défendeur

et

Procureur général du Québec

Mis-en-cause

DEMANDE INTRODUCTIVE D'INSTANCE
JUGEMENT DÉCLARATOIRE
(Art. 142 C.p.c.)

ORIGINAL

Me François Boulianne
4635, rue du Golf
Québec (Québec) G2A 3M7
francboul@hotmail.com
418-805-6201
Procureur des demandeurs

Annexe nº B2 Demande de rejet par le Procureur général du Canada,
Cour supérieure, dossier nº 500-17-120630-266
(pièces disponibles sur demande),
21 septembre 2022;

C A N A D A

C O U R S U P É R I E U R E

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No: 500-17-120630-266

JUSTICE POUR LE QUÉBEC

FRÉDÉRIC BASTIEN

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI)

DANIEL TURP

ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)

ÉTIENNE-ALEXIS BOUCHER

Demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Defendeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mise en cause

DEMANDE DE REJET DE LA PARTIE DÉFENDERESSE
(Art. 51 et 168 du *Code de procédure civile*)

À L'UN DES JUGES DE LA COUR SUPÉRIEURE, SIÉGEANT EN DIVISION DE PRATIQUE DANS ET POUR LE DISTRICT DE MONTRÉAL, LE CANADA EXPOSE CE QUI SUIT :

Introduction

1. Le défendeur, le Procureur général du Canada, demande le rejet de la demande introductive d'instance.

2. Par leur recours en jugement déclaratoire, les demandeurs cherchent à faire déclarer invalides les instruments ayant concrétisé le rapatriement de la Constitution du Canada il y a quarante ans, au motif essentiellement qu'ils sont viciés par l'absence d'accord du gouvernement du Québec. Il s'agit en l'occurrence des instruments suivants :

- La Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la Constitution canadienne adoptée par les deux chambres du Parlement du Canada en décembre 1981;

- La *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11, y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11;

- La *Proclamation* de la *Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982;

3. La demande introductive d'instance est irrecevable aux termes des articles 51 et 168 *C.p.c.*, compte tenu que :

- Le débat a déjà été tranché par la Cour suprême du Canada (CSC)
- Les allégations de crainte raisonnable de partialité de la CSC sont irrecevables et dénuées de fondement à leur face même
- La demande introductive d'instance constitue un abus de procédure

Le débat a déjà été tranché par la Cour suprême du Canada

4. Dans le cadre du *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753 (le *Renvoi de 1981*), suite à un débat auquel ont pris part tous les procureurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral, la Cour a conclu que d'un point de vue juridique, le consentement des provinces n'était pas nécessaire afin de procéder aux modifications constitutionnelles proposées. La Cour concluait en outre que du point de vue de la convention constitutionnelle, un « degré appréciable » de consentement provincial était requis afin procéder à ces modifications.

5. Par la suite, dans le cadre du *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier* la *Constitution*, [1982] 2 RCS 793 (le *Renvoi de 1982*), la Cour a précisé que du point de vue de la convention constitutionnelle, un « degré appréciable » de consentement provincial ne signifiait pas que le consentement du Québec était requis afin procéder aux modifications en question.

6. Ces conclusions lient les tribunaux au Canada, y compris cette honorable Cour, en vertu du principe du *stare decisis*.

7. De façon similaire, les conclusions de la CSC lient les tribunaux et cette honorable Cour en l'espèce en vertu du principe de la préclusion fondée sur la cause d'action (*cause of action estoppel*), lequel est une branche de la chose jugée (*res judicata*).

8. Les quatre conditions de la préclusion fondée sur la cause d'action sont rencontrées, à savoir :

> *Un jugement définitif a été rendu par un tribunal compétent*. Deux jugements définitifs ont été rendus par un tribunal compétent, notamment le *Renvoi de 1981* et le *Renvoi de 1982* rendus par la CSC.
>
> *Les parties dans les deux instances sont les mêmes ou sont leurs ayants droit*. Les demandeurs sont des résidents du Québec qui cherchent à rouvrir le débat auquel a participé la province ayant donné lieu aux renvois de 1981-82. Ils n'ont pas un intérêt distinct de celui qu'avait la province à l'occasion des renvois de 1981-82. Ils tentent en ce sens d'agir au nom de l'intérêt public pour faire valoir à nouveau les intérêts de la province. Les demandeurs ne peuvent se voir accorder plus de droits que si c'était la province elle-même qui tentait de rouvrir le débat. Il y a nécessairement et effectivement réciprocité de parties, à titre direct ou à titre d'ayant droit.
>
> *Chaque instance repose sur une cause d'action qui n'est pas séparée ou distincte*. Les demandeurs fondent aujourd'hui leur recours sur un ensemble de circonstances factuelles déjà bien connues, abondamment plaidées et analysées à l'époque aux fins du *Renvoi de 1981* et du *Renvoi de 1982*. La cause d'action est essentiellement la même aujourd'hui qu'à l'époque, à savoir le processus ayant mené à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
>
> *Les mêmes arguments ont été plaidés ou auraient pu être plaidés dans l'instance précédente.* Manifestement, toutes les questions aujourd'hui proposées par les demandeurs ont été ou auraient pu être soulevées par les procureurs généraux des provinces à l'occasion du *Renvoi de 1981* et du *Renvoi de 1982*.

9. Les tribunaux au Canada, y compris cette honorable Cour, sont par conséquent liés par les conclusions de la CSC rendues dans les renvois de 1981 et de 1982.

Les allégations de crainte raisonnable de partialité de la CSC sont irrecevables et dénuées de fondement à leur face même

10. Les demandeurs formulent des allégations qui en substance reviennent à affirmer que le *Renvoi de 1981* est entaché d'une crainte raisonnable de partialité.

11. Cette crainte de partialité découlerait de communications auxquelles auraient pris part deux juges de la CSC, soit le juge en chef Laskin et le juge Estey, avec les autorités canadiennes et britanniques.

12. D'abord, les demandeurs sont forclos de soulever cette question en raison de la tardiveté de leur recours.

13. Les demandeurs s'appuient sur des documents d'archives pour fonder leurs allégations de partialité. Or, le contenu de ces documents était déjà relaté dans l'ouvrage du demandeur Frédéric Bastien, *La bataille de Londres,* (Montréal : Éditions du Boréal, 2013); *The Battle of London* (Toronto: Dundurn Press, 2014). Suite à la parution de cet ouvrage les allégations sont devenues de notoriété publique.[1]

14. Ce n'est qu'en avril 2022 que le présent recours a été intenté par les demandeurs.

15. Il est établi depuis longtemps qu'une partie qui veut invoquer la partialité décisionnelle ou institutionnelle doit le faire dès que possible, faute de quoi elle est considérée avoir renoncé à ce moyen.

16. Depuis 1982, tous ont agi dans l'arène judiciaire en tenant pour acquis que la *Loi constitutionnelle de 1982* ne peut être remise en question.

17. Notamment, plusieurs lois québécoises ont été contestées en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait partie de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans que la validité de la *Charte* elle-même ou l'autorité du Renvoi de 1981 de la CSC ne soit remis en question.

18. Des dispositions de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* (la procédure de modification constitutionnelle) ont été invoquées, y compris afin de contester certaines mesures prises par les autorités fédérales.

19. À tout événement, et même si ces allégations étaient tenues pour avérées, elle ne seraient pas suffisantes pour générer une crainte raisonnable de partialité.

20. Une crainte de partialité doit être fondée sur des motifs sérieux, vu la forte présomption d'impartialité dont jouissent les tribunaux.

21. En ce qui concerne le juge Estey, ni les allégations ni les documents invoqués ne permettent d'identifier quel que fait que ce soit qui puisse suggérer un manquement quelconque au devoir d'impartialité.

22. Que le juge en chef Laskin ait émis à des représentants du gouvernement fédéral ou britannique des commentaires laissant supposer d'un délai dans lequel il espérait que le jugement de la Cour puisse être rendu, puis qu'il ait indiqué subséquemment à un représentant britannique que le délai serait probablement plus

[1] Voir documents joints à l'affidavit de Shanel Pickering-Dionne, ajointe juridique au Ministère de la justice du Canada, **Pièce D-1**.

long compte tenu de dissensions au sein de la Cour, n'est pas suffisant pour appuyer une crainte raisonnable de partialité.

23. Le rôle du juge en chef comprend notamment de veiller à la célérité du travail de la Cour et d'être le porte-parole de celle-ci.

24. Rien dans les paroles imputées au juge en chef Laskin ne porte à conséquence juridique.

25. Par ailleurs, le juge en chef ne peut pas imposer son opinion ou un délai pour rendre jugement à un autre juge. Chacun des juges est indépendant et il n'est pas allégué le contraire.

26. Les allégations des demandeurs, même si tenues pour avérées, ne peuvent mener à la conclusion que le processus décisionnel de la CSC dans son ensemble était entaché d'une apparence de partialité à l'occasion du *Renvoi de 1981*.

La demande introductive d'instance constitue un abus de procédure

27. La doctrine de l'abus de procédure fait intervenir le pouvoir inhérent du tribunal d'empêcher que sa procédure soit utilisée d'une manière qui aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice. Cette doctrine fait appel aux principes d'économie, de cohérence, et de caractère définitif des instances.

28. Des débats ont eu lieu devant la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada, auxquels le Québec a d'ailleurs participé, et aux termes desquels la constitutionnalité du processus de modification constitutionnelle a été confirmé.

29. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, tous ont agi et ont organisé leurs affaires en conséquence.

30. Compte tenu que le débat a déjà eu lieu entre les parties intéressées, que la CSC a tranché, et que le sujet a depuis été traité par tous comme étant juridiquement clos, permettre maintenant aux demandeurs de rouvrir le débat déconsidérerait l'administration de la justice.

31. À l'occasion du renvoi de 1982, le Procureur général du Québec ne contestait déjà plus la validité de la *Loi constitutionnelle de 1982*, se contentant d'alléguer que son adoption avait porté atteinte aux conventions constitutionnelles.

32. Tel que l'a énoncé la CSC dans sa décision sur le *Renvoi de 1982* (p. 806), puis réitéré dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, (para. 32):

> *La Loi constitutionnelle de 1982 est maintenant en vigueur. Sa légalité n'est ni contestée ni contestable.*

33. Le demande en jugement déclaratoire des demandeurs constitue un abus de procédure.

34. Le défendeur soutient que cette Cour devrait rejeter le recours des demandeurs.

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL DE :

REJETER la demande introductive d'instance;

LE TOUT, avec dépens.

Montréal, le 21 septembre 2022

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Ministère de la Justice – Canada
Bureau régional du Québec
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec) H2Z 1X4
Télécopieur : (514) 496-7876
NotificationPGC-AGC.civil@justice.gc.ca

Par : **Me Marc Ribeiro**
Téléphone : (514) 283-6272
Courriel : Marc.Ribeiro@justice.gc.ca

Par : **Me Frédéric Paquin**
Téléphone : (438) 455-8153
Courriel : Frederic.Paquin@justice.gc.ca

Procureurs du défendeur

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-120630-266

C O U R S U P É R I E U R E
(Chambre civile)

JUSTICE POUR LE QUÉBEC

FRÉDÉRIC BASTIEN

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI)

DANIEL TURP

ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)

ÉTIENNE-ALEXIS BOUCHER

Demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Défendeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mise en cause

AVIS DE PRÉSENTATION
CIVILE (SALLE 2.16)

1. PRÉSENTATION DE LA DEMANDE

PRENEZ AVIS que la Demande de rejet de la partie défenderesse sera présentée en division de pratique de la Chambre civile de la Cour supérieure, en salle 2.16 du palais de justice de Montréal, situé au 1 Rue Notre-Dame Est, Montréal, le **26 octobre 2022**, à **9h00**, ou aussitôt que le conseil pourra être entendu.

2. COMMENT JOINDRE L'APPEL DU RÔLE DE PRATIQUE VIRTUEL

Les coordonnées pour vous joindre à l'appel du rôle virtuel de la salle 2.16 sont les suivantes :

a) **par l'outil Teams :** en cliquant sur le lien correspondant à la salle 2.16 disponible **ici**[1].

Vous devrez alors inscrire votre nom et cliquez sur « Rejoindre maintenant ». Afin de faciliter le déroulement et l'identification des participants, nous vous invitons à inscrire votre nom de la façon suivante :

Les avocats : Me Prénom, Nom (le nom de la partie représentée)

Les parties non représentées par avocat : Prénom, Nom (précisez : demandeur(esse), défendeur(esse) ou autre)

Pour les personnes qui assistent à une audience publique : se limiter à inscrire la mention « public»

b) **par téléphone :**

Canada (Numéro gratuit) : (833) 450-1741

Canada, Québec (Numéro payant) : +1 581-319-2194

ID de conférence : 470 980 973#

c) **par vidéoconférence** : **teams@teams.justice.gouv.qc.ca**

ID de la conférence VTC : 1197347661

d) **en personne**, si et seulement si vous n'avez pas accès aux autres moyens précités.

3. DÉFAUT DE PARTICIPER À L'APPEL DU RÔLE DE PRATIQUE

PRENEZ AVIS qu'à défaut par vous de participer à l'appel du rôle, un jugement par défaut pourrait être rendu contre vous, sans autre avis ni délai.

4. OBLIGATIONS

4.1 La collaboration

PRENEZ AVIS que vous avez l'obligation de coopérer avec l'autre partie, notamment en vous informant mutuellement, en tout temps, des faits et des éléments susceptibles de favoriser un débat loyal et en vous assurant de préserver les éléments de preuve pertinents (*Code de procédure civile*, art. 20).

4.2 Mode de prévention et de règlement des différends

PRENEZ AVIS que vous devez, avant de vous adresser au Tribunal, considérer le recours aux modes privés de prévention et de règlement de votre différend qui sont la négociation entre les parties de même que la médiation ou l'arbitrage, pour lesquels les parties font appel à l'assistance d'un tiers (*Code de procédure civile*, art. 1 et 2).

---

[1] Les *Liens TEAMS pour rejoindre les salles du Palais de justice de Montréal en matière commerciale, civile et familiale* sont publiés sous la rubrique *Audiences virtuelles* disponible sur le site Internet de la Cour supérieure à l'adresse suivante : https://coursuperieureduquebec.ca/roles-de-la-cour/audiences-virtuelles.

VEUILLEZ AGIR EN CONSÉQUENCE.

Montréal, ce 21 septembre 2022.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Ministère de la Justice – Canada
Bureau régional du Québec
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec) H2Z 1X4
Télécopieur : (514) 496-7876
NotificationPGC-AGC.civil@justice.gc.ca

Par : **Me Marc Ribeiro**
Téléphone : (514) 283-6272
Courriel : **Marc.Ribeiro@justice.gc.ca**

Par : **Me Frédéric Paquin**
Téléphone : (438) 455-8153
Courriel : **Frederic.Paquin@justice.gc.ca**

Procureurs du défendeur

C A N A D A

C O U R S U P É R I E U R E

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No: 500-17-120630-266

JUSTICE POUR LE QUÉBEC

FRÉDÉRIC BASTIEN

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI)

DANIEL TURP

ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)

ÉTIENNE-ALEXIS BOUCHER

Demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Defendeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mise en cause

AFFIDAVIT DE SHANEL PICKERING-DIONNE

Je, soussignée, Shanel Pickering-Dionne, adjointe juridique au sein du ministère de la Justice Canada, Secteur national du contentieux, Bureau régional du Québec, 200 boulevard René-Lévesque Ouest, Tour Est, 5e étage, Montréal, province de Québec, H2Z 1X4, déclare solennellement ce qui suit :

1. Je travaille à titre d'adjointe juridique au sein du ministère de la Justice Canada, Secteur national du contentieux, Bureau régional du Québec. À ce titre, j'ai une connaissance personnelle des faits énoncés dans le présent affidavit ou, lorsque spécifié dans mon affidavit, j'ai été informée des faits sur lesquels je me fonde.

2. Au soutien du présent affidavit, je produis les documents publics suivants :

Pièce SPD-1 : Extraits du livre publié par Frédéric Bastien, *La bataille de Londres* (Montréal : Éditions du Boréal, 2013)

Pièce SPD-2 : Extraits du livre publié par Frédéric Bastien*, The Battle of London* (Toronto: Dundurn Press, 2014)

Pièce SPD-3 : Extraits du journal des débats de l'Assemblée nationale du 16 avril 2013

Pièce SPD-4 : Communiqué de presse de la Cour suprême du Canada du 26 avril 2013

Pièce SPD-5 : Articles de journaux publiés entre le 8 avril 2013 et le 7 novembre 2014 (en liasse):

> 2013-04-08 La Presse - *Le rapatriement de la Constitution de 1982 était-il un coup d'État?*
>
> 2013-04-08 Le Devoir - *"Coup d'état constitutionnel" de Trudeau*
>
> 2013-04-09 Le Devoir – *Un « coup d'État constitutionnel »?*
>
> 2013-04-09 La Presse - *Rapatriement de 1982: Québec demande à Ottawa d'ouvrir ses livres*
>
> 2013-04-09 Le Devoir - *Rapatriement de la Constitution: la Cour suprême va mener une enquête*
>
> 2013-04-09 Radio-Canada - *La Cour suprême plonge dans La bataille de Londres*
>
> 2013-04-09 The Globe and Mail - *Supreme Court launches probe over allegations of chief justice leaking details of constitutional talks*
>
> 2014-04-09 National Post - *Probe called after book alleges Supreme Court interference into 1982 'constitutional coup d'état'*

2013-04-16 Radio-Canada - *Constitution: Québec interpelle Ottawa d'une seule voix*

2013-04-24 Radio-Canada - *Constitution : Québec veut avoir accès aux archives fédérales*

2013-04-24 The Globe and Mail - *Quebec makes push for repatriation documents*

2013-04-26 Radio-Canada - *La bataille de Londres : la Cour suprême n'a rien pour appuyer cette thèse*

2013-12-08 La Presse - *Rapatriement de la Constitution: Trudeau n'aurait pas reçu d'infos privilégiées*

2014-10-18 Le Devoir - *Un juge de la Cour suprême aurait conseillé Ottawa sur le rapatriement de la Constitution*

2014-11-07 National Post - *Frederic Bastien: The true 'battle of London'*



SHANEL PICKERING -DIONNE

Affirmé solennellement devant moi,
À Montréal, province de Québec
ce 21 septembre 2022

Commissaire à l'assermentation

Ceci est la pièce « **SPD-1** » dont il est fait mention dans l'affidavit de SHANEL PICKERING-DIONNE.
Assermenté devant moi à Montréal, province de Québec, ce 21 septembre 2022.

_____

Commissaire à l'assermentation

Annexe nº B3 Jugement de la Cour supérieure sur demande de rejet,
2023 QCCS 3345 (Pierre NOLLET, J.C.S.),
9 août 2023;

COUR SUPÉRIEURE

2023 QCCS 3345 (CanLII)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

Nº : 500-17-120630-226.

DATE : Le 9 aout 2023

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE PIERRE NOLLET, J.C.S.

JUSTICE POUR LE QUÉBEC
FRÉDÉRIC BASTIEN
INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI)
DANIEL TURP
ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)
ÉTIENNE ALEXIS BOUCHER
DEMANDEURS
c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA.
DÉFENDEUR

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC.
MIS EN CAUSE

JUGEMENT

APERÇU.....2
ANALYSE.....2

1. L'affaire doit-elle être déclarée irrecevable par application de la règle du *stare decisis* (art. 168 C.p.c.) ? 2
1.1 Conclusion....2
1.2 Faits pertinents à la question en litige 3
1.3 Principes juridiques quant à l'irrecevabilité (art. 168 C.p.c.) 5
1.4 Principes juridiques quant à la règle du *stare decisis*. 5
1.5 Discussion 7
2. L'affaire doit-elle être rejetée pour cause de préclusion ? 20
2.1 Conclusion....20
2.2 Faits pertinents à la question en litige 20
2.3 Principes juridiques 20
2.4 Discussion 21
3. L'affaire doit-elle être rejetée pour cause d'abus 22
3.1 Principes juridiques quant au rejet sous l'article 51 C.p.c. 22
3.2 Discussion 23
POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :....25

2023 QCCS 3345 (CanLII)

APERÇU

[1] Les demandeurs introduisent une demande de jugement déclaratoire pour faire déclarer nulles la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982.

[2] Le défendeur Procureur Général du Canada («**PGC»**) présente une demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus.

[3] Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal accueille la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus.

ANALYSE

1. L'AFFAIRE DOIT-ELLE ÊTRE DÉCLARÉE IRRECEVABLE PAR APPLICATION DE LA RÈGLE DU *STARE DECISIS* (ART. 168 C.P.C.) ?

1.1 Conclusion

[4] Dans le présent dossier, la règle du *stare decisis* est applicable à la demande introductive d'instance (DII) et constitue ici un moyen d'irrecevabilité puisque la DII n'a aucune chance raisonnable de succès.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.2 Faits pertinents à la question en litige

[5] En septembre 1981, la Cour suprême du Canada (« **CSC** »), se prononce sur la légalité d'une résolution du Parlement canadien publiée le 2 octobre 1980 et s'adressant à Sa Majesté la Reine afin que le Parlement canadien puisse rapatrier et modifier unilatéralement la constitution canadienne, c'est-à-dire sans l'accord unanime des provinces (« le **Renvoi de 1981** »)[1].

[6] La CSC conclut qu'au point de vue juridique, le consentement des provinces n'est pas constitutionnellement nécessaire pour modifier la constitution canadienne même lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements.

[7] Cependant, la CSC énonce que du point de vue des conventions constitutionnelles, un degré appréciable de consentement provincial, que les politiciens et non les tribunaux doivent fixer, est nécessaire pour modifier la constitution canadienne.

[8] En décembre 1981, le Parlement canadien adopte une résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne. Neuf provinces sur dix (à l'exception du Québec) y adhèrent.

[9] Le gouvernement du Québec saisit la Cour d'appel du Québec, par procédure de renvoi, afin de déterminer si le consentement du Québec est nécessaire, par convention, pour l'adoption par le Parlement canadien, d'une résolution visant à modifier la constitution canadienne de manière à : i) porter atteinte à l'autorité législative de la législature québécoise et du gouvernement québécois en vertu de la constitution canadienne, et ii) porter atteinte au statut et rôle de la législature ou du gouvernement du Québec au sein de la fédération canadienne (le «**Renvoi de 1982**»).

[10] Le 7 avril 1982, la Cour d'appel du Québec statue que le consentement du Québec n'est pas nécessaire[2].

[11] Appel est porté devant la CSC. Le 6 décembre 1982 la CSC confirme que l'accord du Québec n'est pas obligatoire, cette province n'ayant pas de droit de véto[3].

[12] Entretemps, le 29 mars 1982, le Parlement du Royaume-Uni adopte la *Loi de 1982 sur le Canada*[4], qui contient à son annexe B la *Loi constitutionnelle de 1982.*

---

1 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.
2 *P.G. du Québec et P.G. du Canada (Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'Appel relatif à une résolution concernant la Constitution du Canada*, [1982] C.A. 33.
3 *Renvoi sur l'opposition du Québec pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.
4 1982, ch. 11 (R.-U.).

[13] Cette loi entre en vigueur le 17 avril 1982 par la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* faite par lettres patentes signées à Ottawa.

[14] Les demandeurs sont des particuliers domiciliés au Québec[5] de même que deux personnes morales et une association, toutes domiciliées au Québec.

[15] Ils demandent à la Cour supérieure de **DÉCLARER** nulles, invalides et inapplicables

- La *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981;

- La *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U) ;

- La *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982;

[16] Les motifs au soutien de leur demande sont les suivants :

- Il y a eu manquement à la séparation des pouvoirs lors du Renvoi de 1981.

- L'accord unanime des provinces était requis juridiquement.

- Les modifications constitutionnelles intervenues portent atteinte au droit à l'autonomie des provinces, aux pouvoirs législatifs exclusifs des législatures provinciales, au droit exclusif des provinces à la modification de la constitution[6] et à la nécessité d'obtenir le consentement des provinces.

- L'absence d'une demande du Canada pour rapatrier la constitution.

- L'atteinte aux pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils.

- L'existence d'une coutume constitutionnelle pour modifier la constitution canadienne avec l'accord préalable unanime des provinces lorsque leurs pouvoirs sont concernés[7].

- La violation du serment de sa Majesté la Reine[8].

---

5 Le demandeur Bastien est décédé pendant le délibéré et aucun avis de reprise d'instance n'a été communiqué.
6 Demande Introductive d'instance (DII), par. 84.
7 *Id.* par. 126 à 174.
8 *Id.* par. 175 à 178.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

- La violation du droit du Québec à disposer de lui-même.

[17] Subsidiairement ils demandent de déclarer les mêmes lois, résolution et proclamation nulles, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec uniquement.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.3 Principes juridiques quant à l'irrecevabilité (art. 168 C.p.c.)

[18] Les demandeurs exposent correctement les principes applicables lorsqu'ils énoncent dans leur mémoire ce qui suit :

> 18.1. En présence d'une demande fondée à la fois sur les articles 51 C.p.c. et 168 C.p.c., le tribunal doit analyser en premier lieu l'irrecevabilité prévue à l'article 168 C.p.c..
>
> 18.2. Le juge doit tenir les faits allégués dans la demande introductive d'instance pour avérés, ce qui comprend les pièces déposées à son soutien.
>
> 18.3. À ce stade, le juge doit agir avec prudence et ne pas mettre fin prématurément à l'instance.
>
> 18.4. Il faut une situation claire et évidente ne laissant aucun doute sur l'irrecevabilité de la demande.

1.4 Principes juridiques quant à la règle du *stare decisis*.

[19] La règle du *stare decisis* vertical oblige les Tribunaux de *common law* de rangs inférieurs à donner une même réponse en droit à une même question que celle donnée par le Tribunal de rang supérieur.

[20] Dans *Canada (Procureur général)* c. *Confédération des syndicats nationaux*[9] la CSC écrit en 2014 :

> [24] Certes, la règle de l'autorité du précédent ou du *stare decisis* n'est plus d'une rigidité absolue aujourd'hui. Comme l'a rappelé notre Cour dans l'arrêt *Bedford*, la valeur précédentielle d'un jugement peut être remise en cause « lorsque de nouvelles questions de droit sont soulevées par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne » (par. 42). En revanche, quand la question juridique demeure la même et s'insère dans un contexte similaire, le précédent représente toujours l'état du droit et doit être respecté par les tribunaux (*Bedford*, par. 46).
>
> [25] D'utilisation limitée dans la procédure civile du Québec, la méthode de rejet au stade préliminaire fondée sur la règle du *stare decisis* se rapproche de l'exception fondée sur la chose jugée (par. 165(1) C.p.c.) [actuellement 168 al.1(1) C.p.c.]. Tout comme cette dernière, elle requiert que les questions juridiques

[9] 2014 CSC 49.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

> soulevées par la partie demanderesse aient déjà été clairement tranchées par les tribunaux. Toutefois, contrairement à la chose jugée, elle n'exige pas nécessairement que le débat oppose les mêmes parties. En effet, l'élément important consiste à établir que le débat, tel qu'il a été entrepris, reste le même, et que les questions qu'il soulève aient déjà été réglées par une juridiction supérieure dont le jugement possède l'autorité de la chose jugée.
>
> […]
>
> [27] Cela dit, avant d'accueillir une requête en irrecevabilité pour absence de fondement juridique, encore faut-il que le juge d'instance soit convaincu, au regard du dossier et des faits allégués, que le précédent invoqué par le requérant porte bien sur *l'ensemble du débat* qu'il devrait normalement trancher et qu'il y apporte une solution *complète, certaine et définitive*. En cas de doute, le juge doit rejeter la requête en irrecevabilité et laisser aux parties la possibilité de débattre au fond des questions litigieuses.

[21] Dans *R. c. Comeau* (2018), la CSC indique qu'on ne peut déroger au principe du *stare decisis* « sous réserve d'exceptions extraordinaires » :

> [26] Les tribunaux de *common law* sont liés par les précédents faisant autorité. Ce principe — celui du *stare decisis* — est fondamental pour assurer la certitude du droit. Sous réserve d'exceptions extraordinaires, une juridiction inférieure doit appliquer les décisions des juridictions supérieures aux faits dont elle est saisie. C'est ce qu'on appelle le *stare decisis* vertical. Sans ce fondement, le droit fluctuerait continuellement selon les caprices des juges ou les nouveaux éléments de preuve ésotériques produits par des plaideurs insatisfaits du statu quo[10].

[22] Le juge Marc-André Blanchard, j.c.s. écrit ceci dans la décision *Hak c. Procureur général du Québec*[11],

> [205] Le Tribunal inférieur ne peut refuser d'appliquer le précédent liant que dans des circonstances exceptionnelles dont traitent les arrêts *Bedford* et *Carter* de la Cour suprême. Il s'agit : 1) de l'existence d'une nouvelle question juridique ou 2) d'une modification de la situation ou de la preuve qui « change radicalement la donne »

[23] Le juge Blanchard réfère aux circonstances exceptionnelles en citant l'arrêt Lapointe :

> [54] Dans l'arrêt *R.* c. *Bernard*, le juge en chef Dickson relève quatre raisons justifiant la rupture avec un précédent : 1) la décision est antérieure à la *Charte* et n'est pas conforme aux valeurs consacrées par celle-ci; 2) l'évolution subséquente du droit remet en question la validité du précédent; 3) la décision antérieure crée

---

10 *R. c. Comeau*, [2018] 1 R.C.S. 342, par. 26.

11 2021 QCCS 1466 (déclarations d'appel et d'appel incident, C.A., 31-05-2021, 500-09-029537-214, 500-09-029539-210, 500-09-029541-216, 500-09-029544-210 et 500-09-029550-217).

2023 QCCS 3345 (CanLII)

> de l'incertitude, allant ainsi à l'encontre des valeurs de clarté et de certitude que suppose le principe du *stare decisis*; 4) la décision antérieure joue contre l'accusé en accroissant sa responsabilité criminelle au-delà des limites normales. Il s'agit d'une énumération non exhaustive. Plus récemment, dans *R.* c. *Henry*, le juge Binnie établit que les raisons suivantes peuvent justifier d'écarter un précédent : 1) la décision antérieure n'est pas conforme à l'objet d'une disposition de la *Charte* défini dans un précédent; 2) la décision est inapplicable en pratique, car son application s'est révélée inutilement complexe et formaliste; 3) elle est contraire à des principes valables; 4) elle est contraire à l'équité[12].

1.5 Discussion

[24] Les décisions de la Cour Suprême sur les Renvois de 1981 et 1982 privent-ils la DII de toute chance raisonnable de succès[13]?

1.5.1 L'application de la règle du *stare decisis*

[25] Selon les demandeurs la règle du s*tare decisis* est inapplicable parce que les *Renvois* sont des avis non juridiquement contraignants.

[26] Dans le cadre d'un *Renvoi*, il est généralement reconnu que les opinions émises par les Cours d'appel ou la CSC ne sont pas exécutoires ni contraignantes bien qu'en pratique elles soient suivies[14]. Sur cette base, les demandeurs plaident que la règle du *stare decisis* ne peut recevoir application.

[27] L'article 53 de la *Loi sur la Cour suprême*[15] édicte que le gouverneur en conseil peut soumettre au jugement de la Cour toute question importante de droit ou de fait sur plusieurs sujets et que la Cour est tenue d'étudier tout renvoi et de répondre à chaque question qui lui est ainsi déférée.

[28] Elle transmet ensuite au gouverneur en conseil, pour son information, un avis certifié et motivé sur chacune des questions, de la même manière que dans le cas d'un jugement rendu sur appel porté devant elle; tout juge dont l'opinion diffère de celle de la majorité transmet pareillement son avis certifié et motivé.

[29] L'article 36 de la même loi stipule que l'avis donné par une Cour d'appel d'une province sur toute question déférée à ce tribunal par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province est assimilé à un jugement ayant autorité de chose jugée et est susceptible d'appel au même titre qu'un jugement rendu dans une action.

---

12 *R.* c. *Lapointe*, 2021 QCCA 360.
13 *Canada (Procureur général)* c. *Confédération des syndicats nationaux*, 2014 CSC 49, par. 2.
14 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 40.
15 L.R.C. (1985), c. S-26.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[30] Dans le *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*, art. 35., la CSC suspend les effets de son avis (et prolonge ultérieurement cette suspension). Elle précise l'impact d'un avis sur les affaires en cours malgré le caractère consultatif de celui-ci :

> [151] En principe, la procédure de renvoi n'a qu'un caractère consultatif. La réponse donnée à la question d'un renvoi s'apparente à un avis juridique fourni à l'exécutif dont la nature est similaire à un avis qui serait donné par les juristes de l'État […]. Dans le cadre d'un renvoi, la Cour n'a donc pas le pouvoir de déclarer formellement une loi inconstitutionnelle. Elle n'a que le pouvoir de répondre à la question soumise […]
>
> [152] Malgré leur caractère consultatif et donc, en principe, non contraignant, les avis donnés dans le cadre d'un renvoi sont traités, en pratique, comme des décisions judiciaires, et ils sont suivis par les autres tribunaux […]. Dès le lendemain du prononcé de l'avis, il est vraisemblable qu'un tribunal de première instance saisi de la même question appliquerait l'avis donné par la Cour en raison de sa force persuasive […]. Lorsque la situation le requiert, il peut donc être opportun que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de réparation afin d'en suspendre les effets éventuels dans le cadre d'un renvoi, comme elle le ferait dans le cas d'un pourvoi.[16]
>
> [Références omises]

[31] Dans les faits, pour assurer la stabilité du droit, dans l'arrêt *Bedford*[17] la CSC pose explicitement la question de savoir si les tribunaux inférieurs sont liés par un de ses avis :

> [37] Avant de passer aux moyens fondés sur la *Charte*, j'examine d'abord deux questions préliminaires. Premièrement, les juges de première instance et notre Cour sont-ils liés par le *Renvoi sur la prostitution de 1990*, qui confirme la validité des dispositions interdisant les maisons de débauche et la communication à des fins de prostitution?

[32] Au lieu d'écarter le *Renvoi sur la prostitution* en raison de son caractère non contraignant, la CSC traite le *Renvoi* comme un précédent « régulier »[18] :

> [40] Dans la présente affaire, le précédent correspond à l'avis consultatif de la Cour dans le *Renvoi sur la prostitution*, qui confirme la constitutionnalité des interdictions faites par deux des trois dispositions contestées en l'espèce de tenir une maison de débauche et communiquer à des fins de prostitution. Dans ce renvoi, la Cour devait décider […]. Bien que les avis consultatifs puissent ne pas être juridiquement contraignants, dans les faits, il sont suivis (G. Rubin, « The

---

16 *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc), art. 35*, 2021 CSC 27, par. 151.

17 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72.

18 Johanne POIRIER, « Les avis consultatifs au Canada : omniprésents, déterminants, banalisés et déroutants », (2019) 65 *R.D. McGill* 117, 137.

> Nature, Use and Effect of Reference Cases in Canadian Constitutional Law » (1960), 6 *R.D. McGill* 168, p. 175)[19].
>
> [Soulignements ajoutés; reproduit tel quel]

[33] La CSC poursuit l'analyse des critères permettant à un juge de première instance de réexaminer les conclusions d'un renvoi à la CSC :

> [42] À mon avis, le juge du procès peut se pencher puis se prononcer sur une prétention d'ordre constitutionnel qui n'a pas été invoquée dans l'affaire antérieure; il s'agit alors d'une nouvelle question de droit. De même, le sujet peut être réexaminé lorsque de nouvelles questions de droit sont soulevées par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne.
>
> […]
>
> [44] […] la juridiction inférieure ne peut faire abstraction d'un précédent qui fait autorité, et la barre est haute lorsqu'il s'agit de justifier le réexamen d'un précédent. Rappelons que, selon moi, le réexamen est justifié lorsqu'une nouvelle question de droit se pose ou qu'il y a modification importante de la situation ou de la preuve. Cette approche met en balance les impératifs que sont le caractère définitif et la stabilité avec la reconnaissance du fait qu'une juridiction inférieure doit pouvoir exercer pleinement sa fonction lorsqu'elle est aux prises avec une situation où il convient de revoir un précédent.[20]

[34] Les demandeurs ont donc raison lorsqu'ils affirment que les *Renvois* de 1981 et 1982 ne sont pas juridiquement contraignants. En revanche, ils se méprennent sur les effets pratiques de ces *Renvois*.

[35] D'ailleurs les demandeurs invoquent eux-mêmes le *Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba*[21] à l'appui de leur argument sur l'imprescriptibilité de leur action[22]. Un *Renvoi* aurait donc la même force qu'un précédent.

[36] Les *Renvois* constituent *de facto* des précédents dont les conclusions doivent être suivies par la Cour supérieure. Sous réserve de l'existence d'une des exceptions à la règle du *stare decisis*, la Cour supérieure ne peut réexaminer les *Renvois* de 1981 et 1982.

[37] Si les questions de droit soulevées dans le présent recours sont le résultat d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne par rapport aux *Renvois* de 1981 et 1982, la demande

---

19 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 40.
20 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 42, 44.
21 [1985] 1 R.C.S. 721.
22 Plan d'argumentation des demandeurs, par. 27.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

sera jugée recevable. Dans le cas contraire elle sera irrecevable parce que n'ayant aucune chance raisonnable de succès.

[38] Revoyons les questions soulevées pour déterminer si elle participe d'une évolution importante du droit d'une modification de la situation ou de la preuve.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.5.2 Le manquement à la séparation des pouvoirs

[39] Les demandeurs s'appuient sur de nombreux manquements allégués à la séparation des pouvoirs pour plaider atteinte à l'indépendance des tribunaux, un droit quasi constitutionnel, dans le cadre de la décision sur le Renvoi de 1981[23].

[40] Cette crainte de partialité découlerait de communications auxquelles auraient pris part deux juges de la CSC, soit le juge en chef Laskin et le juge Estey, avec les autorités canadiennes et britanniques.

[41] Ces craintes sont illustrées par les allégués suivants :

41.1. Le 9 octobre 1980, le *High Commissioner* britannique au Canada, John Ford, a eu une discussion avec le juge de la Cour suprême du Canada, Willard Estey, dans laquelle ce dernier lui a mentionné que le projet de loi joint à l'adresse présentée à la Chambre des communes en octobre 1980 pose des problèmes au regard du droit impérial relatif à l'indépendance des anciennes colonies britanniques et que le juge Willard Estey a également informé le personnel du ministère de la Justice du Canada à ce sujet[24].

41.2. Le 27 mars 1981, le *High Commissioner* britannique au Canada, John Ford, informe le *Foreign Office*, dans un télégramme classé confidentiel que le juge en chef de la Cour suprême du Canada a informé le gouvernement du Canada qu'il espère que le Renvoi de la Cour suprême du Canada (*Renvoi de 1981*) sera transmis avant que la session parlementaire soit terminée au Royaume-Uni[25].

41.3. Un document de breffage d'une rencontre du cabinet (conseil exécutif) britannique du 21 mai 1981, indique que la majorité des juges de la Cour suprême sont en faveur de la position du gouvernement du Canada, et ce, alors que le Renvoi de 1981 ne sera rendu public que le 28 septembre suivant[26].

41.4. Le 2 juillet 1981, Robert Armstrong, secrétaire du conseil exécutif britannique, précise dans une note confidentielle, que Michael Pitfield,

---

23 DII, par 54 à 66.
24 Pièce P-4.
25 Pièce P-5.
26 Pièce P-6.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

secrétaire du conseil exécutif canadien, lui a dit qu'il a eu une discussion téléphonique avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, selon laquelle ce dernier retourne au Canada pour aller discuter avec ses collègues de la décision que la Cour doit rendre sur la question constitutionnelle et que cette décision pourrait être rendue le 7 juillet suivant[27].

41.5. Le même jour, Lord Carrington, ministre des Affaires étrangères britannique, informe Robert Moran, *High Commissioner* britannique au Canada, dans un télégramme classé secret, que le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, a discuté la veille avec Michael Havers, procureur-général britannique, pour l'informer qu'il y a une mésentente importante parmi ses collègues au sujet de la décision que la Cour doit rendre au sujet de la Constitution, qu'il ne faut pas attendre de décision avant la fin du mois d'août et que cette décision doit être rédigée avec soin et traduite dans les deux langues officielles du Canada[28].

41.6. Le 13 juillet 1981, Robert Armstrong, secrétaire du conseil exécutif britannique écrit que Bora Laskin, a informé Michael Pitfield, secrétaire du conseil privé canadien, qu'il était rentré à Ottawa pour faire entendre raison à ses collègues (to bang their heads together) dans le cadre de la décision à rendre dans le dossier constitutionnel canadien[29].

41.7. Le 16 juillet 1981, Ian Sinclair, conseiller légal au *Foreign Office* britannique, informe Martin Berthoud, chef de la diplomatie britannique pour l'Amérique du Nord, dans une correspondance confidentielle, qu'il a discuté la veille avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, du fait que ce dernier était rentré à Ottawa quelques jours auparavant pour faire entendre raison à ses collègues (*to try to knock a few heads together*) mais que ces derniers sont toujours divisés sur la décision à rendre[30].

41.8. Le 10 septembre 1981, le *High commissioner*, Robert Moran, informe le *Foreign Office* qu'il a eu une discussion la veille avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, et que celui-ci lui a indiqué qu'il allait les informer quelques jours à l'avance de la production du jugement sur la constitution, qu'il ne pouvait pas mettre de la pression sur ses collègues qui sont toujours divisés et que la Cour devait produire une traduction française précise du jugement de tout ce qui affecte les droits du Québec[31].

---

27 Pièce P-7.
28 Pièce P-8.
29 Pièce P-9.
30 Pièce P-10.
31 Pièce P-11.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[42] Cet aspect n'a pas été soulevé dans le cadre des Renvois de 1981 ou 1982. Il faut toutefois s'interroger sur l'apparent bien-fondé de l'argument au présent stade.

[43] Le Tribunal tient pour avérés les faits allégués sans être toutefois lié par la qualification juridique qu'en font les demandeurs à savoir constituer un manquement à la séparation des pouvoirs.

[44] Les demandeurs plaident que cette question doit se distinguer de la crainte raisonnable de partialité[32]. Ils s'abstiennent toutefois de préciser quels seraient les effets de ce manquement à la séparation des pouvoirs si l'on ne tient pas compte de la crainte raisonnable de partialité. De même, ils ne précisent pas en vertu de quel précédent un tel manquement peut mener à l'annulation d'une loi constitutionnelle par opposition à l'annulation d'une décision judiciaire.

[45] Si l'argument ne sert qu'à appuyer l'absence de *stare decisis* ou sa possible remise en cause, il est vain. La partialité décisionnelle ou institutionnelle ne peut être invoquée après un aussi long délai depuis que la décision a été rendue ou depuis le moment où les faits allégués au soutien de la partialité ont été connus[33].

[46] La séparation des pouvoirs est un principe du droit constitutionnel canadien. Le pouvoir législatif est chargé de faire les lois tandis que le pouvoir judiciaire est chargé d'interpréter et d'appliquer les lois. Si ces deux pouvoirs sont confondus, cela peut entraîner des conséquences graves pour la démocratie et l'état de droit.

[47] Le manquement à la séparation des pouvoirs peut entraîner une violation des droits fondamentaux des citoyens et une perte de confiance dans le système judiciaire. Si les tribunaux sont perçus comme étant partiaux ou influencés par le pouvoir législatif, cela peut nuire à leur crédibilité et à leur intégrité. Généralement, dans un tel contexte, le Tribunal optera pour une solution qui favorisera le respect des droits fondamentaux.

[48] Ici, sans considérer la partialité, le Tribunal ne voit pas que l'argument sur le manquement à la séparation des pouvoirs puisse mener à une réponse différente aux questions qui étaient posées à la CSC dans les *Renvois* de *1981 ou de 1982*.

[49] Quant à l'argument sur la partialité de la CSC dans les Renvois de 1981 ou de 1982, le Tribunal est d'accord avec le PGC à l'effet que les allégations telles que formulées seraient insuffisantes pour générer une crainte raisonnable de partialité.

[50] En effet, il y a une forte présomption d'impartialité des tribunaux[34]. La crainte raisonnable de partialité correspond à la conclusion de partialité à laquelle en arriverait

---

32 Plan d'argumentation des demandeurs, par. 59.

33 *Collège de Rosemont c. Boissonneault*, 2018 QCCA 1841, par. 22; voir aussi *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 RCS 892, aux pages 941 à 943.

34 *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2003] 2 RCS 259, par. 76.

une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique[35]. Rien dans les allégués ne mène à cette conclusion.

[51] Au surplus, si l'on constatait que le rôle d'un ou deux juges avait fait naitre une crainte raisonnable de partialité, aucune personne raisonnable connaissant le processus décisionnel de la CSC ne saurait conclure que les autres juges ont été influencés d'une façon quelconque par la partialité redoutée de la part d'un ou deux juges. D'ailleurs, la décision contient des dissidences, dont celle du juge en chef dans un cas, preuve, s'il en faut une, qu'il n'a pas influencé le résultat du débat.

[52] Même si les allégations pouvaient être considérées suffisantes, la partialité mène généralement à une demande de récusation du juge considéré comme partial. Une telle demande doit s'adresser au juge en question lorsque c'est possible.

[53] Bien que les demandeurs n'invoquent pas l'argument juridique de cette façon, une partialité découverte après coup pourrait possiblement mener à une demande en rétractation de jugement. Il ne revient toutefois pas à la Cour supérieure de se prononcer sur la partialité d'un tribunal supérieur ni de rétracter le jugement d'une telle cour. Si les demandeurs recherchent la rétractation des avis sur les Renvois de 1981 et 1982, ils doivent s'adresser à la CSC.

1.5.3 L'accord unanime des provinces requis juridiquement

[54] L'argument des demandeurs veut que la CSC n'ait pas analysé le besoin d'un accord d'un point de vue juridique mais uniquement du point de vue conventionnel.

[55] Selon les demandeurs, la modification et le rapatriement de la Constitution n'ont qu'un caractère juridique. Les juges majoritaires dans le Renvoi de 1981 auraient erronément conclu que les conventions constitutionnelles sont de nature politique, ce qui fait en sorte que les tribunaux ne pourraient sanctionner leur violation[36].

[56] De l'avis du Tribunal, les demandeurs se méprennent sur cet aspect. En réponse à la question B (i) c) et (ii) c) du Renvoi de 1981 provenant du Québec, les juges majoritaires décident que l'accord unanime des provinces n'est pas juridiquement requis. En effet, ils répondent que l'exigence du consentement des provinces ne s'est pas cristallisée en une règle de droit[37].

[57] D'ailleurs les demandeurs écrivent au paragraphe 77 de leur Demande introductive d'instance que « *les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada ont énoncé, dans le Renvoi de 1981, que d'un point de vue juridique, le Parlement fédéral*

---

35 *Id.* par. 60.
36 DII, par. 67 à 76.
37 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

pouvait modifier et rapatrier la Constitution canadienne puisque le consentement des provinces n'était pas nécessaire, ce qui est contesté par la présente requête ».

[58] La CSC a donc déjà répondu à la question. Les demandeurs remettent tout simplement en question les conclusions de la CSC sur la nécessité d'un accord unanime des provinces pour ce faire, sans rencontrer les critères qui permettraient d'écarter la règle du *stare decisis*.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.5.4 L'existence d'une coutume

[59] Les demandeurs plaident l'existence d'une coutume constitutionnelle, et non d'une convention constitutionnelle, nécessitant l'accord préalable de toutes les provinces pour modifier la Constitution lorsque leurs pouvoirs sont touchés[38].

[60] La distinction que font les demandeurs entre une coutume et une convention constitutionnelle n'est pas utile ici.

[61] La Constitution n'est écrite qu'en partie. Elle se compose de textes législatifs, de règles de droit (écrite ou non comme celles découlant de la *common law*) et d'une partie encore plus importante formée de coutumes, de l'usage et de conventions. Or, la CSC décide que le non-respect d'une convention constitutionnelle ne peut être sanctionné que par ses effets politiques. Cela nous apparait encore plus évident pour ce que les demandeurs appellent les coutumes.

[62] Ainsi, même la reconnaissance par la CSC de la coutume constitutionnelle alléguée n'aurait pu avoir pour effet de donner raison aux demandeurs.

[63] Ceux-ci citent de nombreuses circonstances impliquant des conférences ou des consultations avec toutes les provinces dans le cadre de modifications constitutionnelles ou encore des déclarations de divers politiciens à divers moments dans l'histoire du Canada, lesquels soulignent l'importance du consentement des signataires à la Constitution ou de leurs successeurs pour modifier la Constitution.

[64] Les juges de la CSC auraient occulté cette coutume en choisissant de retenir plutôt une déclaration du ministre de la Justice de l'époque, Louis S. St-Laurent, qui évoquait qu'un retrait des pouvoirs aux provinces ne saurait convenablement se faire sans le consentement de celles-ci.

[65] La CSC écrit dans sa décision sur le Renvoi de 1981 :

> La déclaration vise les convenances, c'est-à-dire la conformité aux usages, ce qui est la terminologie ordinairement utilisée pour les conventions constitutionnelles.

---

[38] DII, par. 126 à 174.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[66] La CSC conclut que si plusieurs précédents favorisent la théorie de l'unanimité, il ne semble pas que tous les acteurs dans les précédents aient accepté la règle de l'unanimité. C'est ainsi qu'elle conclut qu'un degré appréciable de consentement provincial est nécessaire sans préciser plus avant[39].

[67] Loin d'occulter la situation, la CSC en a plutôt décidé autrement. La Cour supérieure ne pourrait décider le contraire aujourd'hui.

1.5.5 L'atteinte au droit à l'autonomie, au droit à la modification, aux pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils, nécessité d'obtenir le consentement des provinces

[68] Selon les demandeurs, les pouvoirs de la province de Québec en matière de propriété et de droit civil étaient protégés en vertu de *l'Acte de Québec de 1774* et de la *Loi constitutionnelle de 1867.* Le Parlement canadien ne pouvait porter atteinte, ni adopter des lois pour uniformiser les lois relatives à la propriété et au droit civil du Québec, ni passer outre au désaccord que celui-ci a exprimé à l'encontre de la modification et du rapatriement de la Constitution[40].

[69] L'argument sur l'atteinte aux pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils a été traité par la CSC en particulier à compter de la page 822 du Renvoi de 1981.

[70] De même, selon les demandeurs, avant l'abrogation de l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867,* seules les législatures provinciales avaient le pouvoir de modifier la Constitution[41]. La CSC traite également de cette question dans le Renvoi de 1981 et résume les positions des Cours d'appel à ce sujet[42].

[71] Dans ces deux cas, il ne s'agit pas d'une preuve nouvelle ou d'un argument de droit nouveau qui permettent de mettre de côté la règle du *stare decisis*.

[72] Toujours selon les demandeurs, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne permettrait pas au Parlement canadien de porter atteinte aux pouvoirs législatifs exclusifs des législatures provinciales sans leur accord, lequel n'a jamais été donné par la législature du Québec.

[73] Dans le Renvoi de 1981, les juges majoritaires de la CSC précisent que le projet de modification et de rapatriement constitutionnel porterait atteinte à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne et au statut ou rôle des législatures ou des gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne. La CSC conclut cependant à la majorité que l'accord unanime des provinces pour ce faire n'est pas requis.

---

39 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753, pp. 901 à 905.
40 DII, par. 88 à 91.
41 DII, par. 84.
42 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753, à la page 760 et ssq.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[74] Le *Statut de Westminster* et la *Loi constitutionnelle de 1867* plaidés par les demandeurs comme empêchant les modifications sans l'accord des provinces, ont été analysés par la CSC.

[75] Dans le *Renvoi* de 1982, la CSC ajoute que le Québec ne possède pas un droit de véto conventionnel sur les modifications constitutionnelles qui ont un effet sur son pouvoir législatif.

[76] Rappelons le contexte de ce deuxième renvoi. À la suite du Renvoi de 1981, une conférence constitutionnelle se tient afin de rechercher une entente sur le rapatriement de la Constitution, sur l'enchâssement d'une charte des droits et sur une formule de modification.

[77] Une entente intervient à laquelle le fédéral et neuf provinces adhèrent. Le Québec s'oppose et fait un Renvoi à sa Cour d'appel lui demandant de confirmer l'obligation d'obtenir l'accord du Québec à ces conventions constitutionnelles. La Cour d'appel répond par la négative.

[78] Devant la Cour d'appel du Québec, deux thèses étaient mises de l'avant par le Québec. Selon la première thèse, il existe une convention qui exige le consentement unanime des dix provinces pour toute modification constitutionnelle du genre de celle dont il est question en l'espèce. Selon la seconde thèse, en raison du principe de la dualité, le Québec possède, par convention, un droit de veto exclusif sur toute modification constitutionnelle qui a un effet sur le pouvoir législatif de la province ou encore sur le statut ou le rôle de sa législature.

[79] La première thèse avait déjà été écartée dans le Renvoi de 1981. L'équivalent d'un droit de veto à chacune des provinces n'a pas été retenu.

[80] La seconde thèse a été rejetée parce que toutes les provinces sont jugées comme étant fondamentalement sur un même pied d'égalité et que le Québec n'a pas réussi à établir que le gouvernement du Canada ou les autres provinces lui ont reconnu par convention un droit de véto exclusif opposable à une modification constitutionnelle.

[81] Selon la CSC, les conventions constitutionnelles se distinguent sensiblement des règles juridiques. Elles constituent des règles positives dont l'existence doit être établie en fonction de critères objectifs. Rien de ce que propose les demandeurs ne permet d'apporter une nouvelle preuve ou de soulever une question de droit fondamentalement nouvelle.

1.5.6 L'absence d'une demande du Canada pour rapatrier la constitution

[82] La *Loi de 1982 sur le Canada* indique, à son préambule, qu'elle a été adoptée à la demande et avec le consentement du Canada. Selon les demandeurs ce serait inexact.

Le terme « Canada » dans la demande pour le rapatriement de la Constitution signifiait, selon les demandeurs, le Canada en tant qu'entité fédérale, incluant toutes ses provinces.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[83] Les demandeurs citent la *Loi constitutionnelle de 1867*, le *Statut de Westminster* et une décision du Comité judiciaire du conseil privé établissant que le terme « Canada » doit être interprété dans un sens large afin de comprendre les provinces et les territoires qui sont présents dans l'entité fédérale.

[84] Cet argument nous apparait comme une reformulation des mêmes reproches faits ci-dessus à l'égard des décisions de la CSC dans les *Renvois de 1981 et 1982* sans apporter une nouvelle preuve ou soulever une question de droit fondamentalement nouvelle.

1.5.7 La violation du serment de sa Majesté la Reine

[85] La Reine aurait fait défaut à son serment de gouverner le peuple du Canada conformément à ses lois et coutumes[43].

[86] Si la modification constitutionnelle sans l'accord unanime des provinces est acceptable, Sa Majesté ne contrevient pas à son serment.

[87] Pour décider le contraire, il faut en premier lieu remettre en cause les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 ce qui en revient aux arguments déjà discutés.

1.5.8 La violation du droit du Québec à disposer de lui-même

[88] Les demandeurs plaident la violation du droit du peuple québécois à disposer de lui-même en ne respectant pas le droit universellement reconnu consacré par la Charte des Nations Unies en 1945 et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le Canada a adhéré en 1976[44].

[89] Tel qu'il est loisible de le constater, la décision de la CSC intervient après l'adhésion du Canada aux textes allégués. On doit donc présumer qu'elle en tient compte.

[90] En 1998, lors de l'examen du droit du Québec à faire sécession unilatéralement[45] la CSC conclut que l'État dont le gouvernement représente l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes, a droit au maintien de son intégrité territoriale en vertu du droit international.

---

43 *Id.* par. 175 à 178.
44 *Id.* par. 181 et 182.
45 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[91] Le droit à l'autodétermination doit s'exercer dans le cadre politique et juridique existant. Selon la CSC. il n'existe pas, en vertu du droit international, un droit à l'autodétermination qui permettrait au Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada.

[92] En décidant ainsi, la CSC encadre le droit à l'autodétermination allégué par les demandeurs et ceux-ci ne soulèvent aucun élément nouveau qui permettrait de reconsidérer ces précédents.

1.5.9 Déclarer les mêmes lois, résolution et proclamation nulles, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec uniquement

[93] Les Renvois de 1981 et 1982 ne traitent pas spécifiquement de ce sujet. Est-ce à dire qu'il devrait être permis de débattre de cet aspect uniquement ?

[94] Le Tribunal ne le croit pas. Les demandeurs appuient cette conclusion subsidiaire sur les mêmes arguments que ceux qu'ils avancent pour plaider la nullité, l'invalidité et l'inapplicabilité des mêmes lois, résolution et proclamation.

[95] Rien dans leur argumentation ne soutient cette conclusion alternative. L'effet pratique de la conclusion recherchée serait d'obtenir une décision judiciaire mettant fin au Canada tel qu'on le connait, sans pour autant faire revivre la *Loi constitutionnelle de 1867* à l'égard du Québec.

[96] Or, dans le *Renvoi sur la Sécession du Québec de 1998,* la CSC a défini le cadre juridique dans lequel les décisions démocratiques doivent être prises. Nous ne sommes pas dans ce cadre ici.

[97] Le Tribunal n'a pas compétence pour déclarer inapplicables des lois constitutionnelles en raison de leur nature supralégislative. Rappelons que jusqu'à l'adoption du *Statut de Westminster*[46] en 1931, aucune loi impériale (adoptée par le Parlement britannique) applicable dans la colonie ne pouvait être modifiée ou abrogée par les législatures de la fédération, et par extension, être déclarée inapplicable par les tribunaux de la colonie.

[98] Dans la décision *Hak c. Procureur général du Québec*[47] mentionnée plus haut, le juge Marc-André Blanchard, j.c.s., cite l'auteur Hogg[48] et explique comment les lois constitutionnelles ont conservé leur statut supralégislatif :

---

46 *Statut de Westminster*, (1931) 22 Geo. V, c. 4 (R.-U.), reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, no 27.

47 2021 QCCS 1466 (déclarations d'appel et d'appel incident, C.A., 31-05-2021, 500-09-029537-214, 500-09-029539-210, 500-09-029541-216, 500-09-029544-210 et 500-09-029550-217).

48 Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5e éd., feuilles mobiles, Toronto, Carswell, 2007, par. 3.4.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

> [522] Les [lois britanniques applicables au Canada] perdent leur nature supralégislative en 1931 par l'adoption du *Statut de Westminster*, qui abroge l'applicabilité du *Colonial Laws Validity Act* et confère aux Parlements fédéral et provinciaux le droit de modifier ou d'abroger les lois impériales existantes ou futures, conformément au partage des compétences. […]
>
> [523] Exceptionnellement, en raison de l'absence d'une procédure de modification dans le texte de la Constitution et afin d'éviter qu'elle ne devienne une loi modifiable par une simple loi fédérale ou provinciale, l'article 7 du *Statut de Westminster* empêche la modification ou l'abrogation des seize « Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1930 » par le Parlement canadien ou par les parlements provinciaux.
>
> [524] Dès lors, à l'exception de ces seize lois adoptées par le Parlement britannique entre 1867 et 1930, les lois impériales en vigueur au Canada perdent leur statut supralégislatif et deviennent modifiables par une simple loi.
>
> [525] Enfin, l'adoption de la *Loi de 1982 sur le Canada* par le Parlement britannique marque la fin de l'autorité de celui-ci sur le Canada. Il cesse de légiférer pour le Canada et la partie V de cette loi prévoit la procédure de modification de la Constitution. L'article 7 du *Statut de Westminster* se trouve abrogé sans que la Constitution perde son rang de loi suprême, car l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* assure sa primauté, même sur les lois impériales, à l'exception de celles incorporées à l'Annexe de cette loi :
>
> > This provision serves exactly the same function as s. 7(1) of the Statute of Westminster formerly served. Section 7(1) preserved the doctrine of repugnancy expressed in the Colonial Laws Validity Act in its application to the B.N.A. Act and its amendments. Now s. 52(1) directly enacts a similar doctrine of repugnancy or inconsistency. By virtue of s. 52(1), the Constitution of Canada is superior to all other laws in force in Canada, whatever their origin: federal statutes, provincial statutes, pre-confederation statutes, received statutes, imperial statutes and common law; all of these laws must yield to inconsistent provisions of the Constitution of Canada. Section 52(1) provides an explicit basis for judicial review of legislation in Canada, for, whenever a court finds that a law is inconsistent with the Constitution of Canada, the court must hold that law to be invalid ("of no force or effect").
>
> [Références et soulignements omis]

[99] Au même titre que la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Loi constitutionnelle de 1982* ne peut être déclarée inapplicable par les tribunaux canadiens.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

2. L'AFFAIRE DOIT-ELLE ÊTRE REJETÉE POUR CAUSE DE PRÉCLUSION ?

2.1 Conclusion

[100] Ce n'est pas le cas en l'espèce, les critères de la préclusion sur la cause d'action n'étant pas rencontrés.

2.2 Faits pertinents à la question en litige

[101] Le PGC plaide que les conclusions de la CSC lient également les tribunaux, y compris la Cour supérieure en l'espèce, en vertu du principe de la préclusion fondée sur la cause d'action (*cause of action estoppel*), lequel constitue une branche de la chose jugée (*res judicata*) en droit public.

[102] Les demandeurs soulèvent à nouveau que les Renvoi de 1981 et 1982 n'ont pas l'autorité de la chose jugée puisqu'ils constituent des avis consultatifs par les tribunaux concernés, qui ne sont pas juridiquement contraignants, bien qu'ils soient suivis en pratique.

[103] Ils ajoutent ne pas être liés par ceux-ci, n'ayant pas été partie au débat de 1981 et 1982. En effet, les questions ayant été décidées à la suite d'un renvoi, les individus n'ont pas été appelés ni ne pouvaient se joindre aux procédures.

2.3 Principes juridiques

[104] La doctrine de la préclusion fondée sur la cause d'action garantit [traduction par la CSC] « *le droit de l'individu d'être protégé d'une multiplicité de demandes et de poursuites pour la même cause »* et assure *« le caractère définitif et irrévocable des décisions judiciaires* »[49].

[105] La Cour d'appel de Colombie-Britannique résume les quatre conditions de la préclusion fondée sur la cause d'action comme suit :

> 1. There must be a final decision of a court of competent jurisdiction in the prior action [the requirement of "finality"];
>
> 2. The parties to the subsequent litigation must have been parties to or in privy with the parties to the prior action [the requirement of "mutuality"];
>
> 3. The cause of action in the prior action must not be separate and distinct; and

---

[49] *Barendregt* c. *Grebliunas*, 2022 CSC 22, par. 37.

> 4. The basis of the cause of action and the subsequent action was argued or could have been argued in the prior action if the parties had exercised reasonable diligence[50].

[106] La doctrine de préclusion fait intervenir un élément de diligence raisonnable : une partie ne peut intenter une action contre une autre lorsque le fondement de la cause d'action a été plaidé ou aurait pu être plaidé dans l'action antérieure, si la partie en question avait fait preuve de diligence[51].

[107] Pour assurer l'utilisation des ressources efficace et efficiente du système judiciaire, les parties doivent tout mettre en œuvre pour présenter la meilleure preuve et leurs meilleurs arguments dès la première occasion qui leur est donnée[52].

2.4 Discussion

[108] Pour les demandeurs, le principal élément s'opposant à l'application de la théorie de la préclusion à l'égard d'une question déjà tranchée est la distinction entre les parties à l'instance aujourd'hui et celles à l'époque, l'absence de réciprocité ou d'identité de parties.

[109] Le PGC est d'avis que les demandeurs tentent d'agir au nom de l'intérêt public pour faire valoir à nouveau les intérêts de la province et qu'ils n'ont pas d'intérêt distinct de celui du Québec dans les Renvois de 1981 et 1982. Selon le PGC, les demandeurs ne peuvent se voir accorder plus de droits que si c'était la province elle-même qui tentait de rouvrir le débat.

[110] Dans *Toronto c. S.C.F.P. section locale 79*[53] la CSC distingue entre la préclusion découlant d'une question déjà tranchée et la préclusion fondée sur la cause d'action. Elle aborde la question de la réciprocité dans le contexte de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée.

[111] Le contexte de cette décision est très diffèrent du nôtre. Dans *Toronto*, il s'agit d'une décision arbitrale réintégrant un employé après son congédiement au motif qu'il a été reconnu coupable d'agression sexuelle par l'instance criminelle. L'arbitre avait refusé de se considérer lié par la déclaration de culpabilité devant l'instance criminelle. L'employeur s'est pourvu en contrôle judiciaire de cette décision.

[112] La CSC rejette l'application de la théorie de la préclusion parce qu'une des conditions n'est pas rencontrée, à savoir que les parties ne sont pas les mêmes. Dans l'instance criminelle le poursuivant était Sa Majesté la Reine du chef du Canada alors que

---

50 *Erschbamer v. Wallster*, 2013 BCCA 76, au par. 12.
51 *Barendregt v. Grebliunas,* 2022 CSC 22. par. 37 in fine.
52 *Id*. par 38 à 41.
53 2003 C.S.C. 63.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

le défendeur était l'employé. Dans l'arbitrage, les parties étaient le syndicat SCFP et la Ville de Toronto, l'employeur. Le critère de «réciprocité» faisait donc défaut.

[113] Même si la CSC retient que le critère de réciprocité de la doctrine de préclusion découlant d'une question déjà tranchée ne rend guère compte du vrai rôle du poursuivant que l'on compare au ministre de la Justice, elle indique que l'alternative est d'examiner l'affaire sous l'angle de l'abus de procédure et non d'appliquer la doctrine de préclusion sans réciprocité ou identité de parties.

[114] C'est ce que le Tribunal fera ici. En effet, il peut difficilement être dit que les demandeurs étaient en mesure de faire diligence à l'époque et de présenter une meilleure preuve.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

3. L'AFFAIRE DOIT-ELLE ÊTRE REJETÉE POUR CAUSE D'ABUS

[115] L'article 51 C.p.c. édicte ce qui suit :

> 51. Les tribunaux peuvent à tout moment, sur demande et même d'office, déclarer qu'une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif.
>
> L'abus peut résulter, sans égard à l'intention, d'une demande en justice ou d'un autre acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, entre autres si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.
>
> [soulignements ajoutés]

3.1 Principes juridiques quant au rejet sous l'article 51 C.p.c.

[116] Les énoncés des principes juridiques suivants que l'on retrouve au mémoire des demandeurs représentent l'état du droit en la matière :

116.1. Il appartient à celui qui demande le rejet de la procédure de démontrer qu'un recours ne présente pas de chance de succès ;

116.2. Si la demande apparait abusive, il y a renversement du fardeau de la preuve et il appartient à la partie qui a introduit l'acte de procédure attaqué de démontrer prima facie qu'elle n'agit pas de façon excessive ou déraisonnable et que sa procédure se justifie en droit.

116.3. Le tribunal doit faire preuve de prudence et ne rejeter une action que si un examen méticuleux du dossier mène à conclure que le recours est manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire.

116.4. Dans le cadre de son examen, le juge peut utiliser l'ensemble du dossier incluant les procédures, les pièces et les interrogatoires.

116.5. Le juge n'a pas à apprécier le degré de difficulté qu'aura le demandeur à prouver ses allégations.

116.6. Avant de rejeter préliminairement un recours, le cas doit être clair[54].

3.2 Discussion

[117] Dans l'affaire *Toronto c. S.C.F.P. section locale 79*, la CSC décide que l'abus de procédure peut être utilisé pour prévenir à nouveau un débat judiciaire sur une question déjà tranchée lorsque les critères techniques de la préclusion ne sont pas rencontrés parce que les parties aux deux litiges sont différentes.

[118] L'aspect de cette décision qui nous intéresse est la déclaration d'abus par la CSC à l'encontre du syndicat S.C.F.P. pour avoir remis en cause les faits qui fondaient la déclaration de culpabilité de l'employé.

[119] La juge Arbour qui écrit pour la CSC dans cette affaire, s'appuyant sur une dissidence du juge Gouge dans une autre affaire[55] (plus tard approuvée par la CSC[56]), applique la doctrine de l'abus de procédure pour empêcher la réouverture de litiges dans des circonstances où les exigences strictes de la préclusion ne sont pas rencontrées, mais où la réouverture porte atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice.

[120] Ce pouvoir résiduel en *common law* nous apparait avoir un équivalent en droit civil aux articles 49 et 51 du C.p.c.

[121] Le Tribunal a le devoir d'empêcher que des procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice. Selon la CSC, c'est une doctrine souple qui ne s'encombre pas d'exigences particulières telles que la notion d'irrecevabilité[57].

[122] Selon la CSC, *[l]a raison pour laquelle la partie cherche à rouvrir le débat, et le titre auquel elle le fait, ne sauraient constituer des facteurs décisifs pour l'application de la règle interdisant la remise en question d'une décision*[58].

[123] Le débat que cherche à engager les demandeurs a déjà été décidé par la CSC. La Cour supérieure ne peut en venir à une conclusion contraire. Les demandeurs

---

54 *Fruits de mer Lagoon inc*. c. *Réfrigération, plomberie & chauffage Longueuil inc. (Zéro-C)*, 2016 QCCS 1647 (CanLII), par. 33 à 38 et 58.
55 *Canam Enterprises Inc*. c. *Coles* (2000), 51 O.R. (3d) 481 (C.A.).
56 2002 R.C.S. 63.
57 *Toronto c. S.C.F.P. section locale,* 2003 C.S.C 63, par.37.
58 *Id*. par 45.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

remettent en cause les motifs de la CSC, chose qu'ils ne peuvent faire sans établir d'abord qu'ils rencontrent les critères pour écarter la règle du *stare decisis*.

[124] Les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 portent bien sur l'ensemble du débat que tente de raviver les demandeurs (à l'exception de l'aspect relatif à l'indépendance judiciaire) et qu'on demande au Tribunal de trancher. Les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 apporte une solution complète, certaine et définitive au débat.

[125] À la page 806 du Renvoi de 1982 la CSC écrit :

> La Loi constitutionnelle de 1982 est maintenant en vigueur. Sa légalité n'est ni contestée ni contestable. Elle prévoit une nouvelle procédure de modification de la Constitution du Canada qui remplace complètement l'ancienne tant au point de vue juridique que conventionnel. C'est pourquoi, même en supposant que le consentement du Québec était conventionnellement requis dans l'ancien système, cette règle serait désormais sans objet ni effet.

[126] Citant la décision *Immeuble Port-Louis,* les demandeurs plaident que la Cour supérieure détient toujours des pouvoirs de révision et de surveillance des actes du gouvernement et de toutes les lois, incluant les lois constitutionnelles[59]. De l'avis du Tribunal, cette décision ne va pas jusqu'à indiquer que le pouvoir de surveillance inclus le pouvoir de prononcer la nullité des lois constitutionnelles[60]. Le pouvoir de surveillance a pour objet les décisions administratives et non les décisions politiques.

[127] Au surplus, le Tribunal n'est pas formellement saisi d'un pourvoi en contrôle judiciaire au sens de l'article 529 C.p.c. même si le jugement déclaratoire peut servir à ces fins. Les demandeurs ont plutôt choisi d'introduire leur procédure en vertu de l'article 142 C.p.c., utile en droit public lorsqu'il s'agit d'interpréter une loi ou un règlement sans contester leur validité[61].

[128] Dans les circonstances, il était abusif d'utiliser le processus judiciaire pour reprendre tout le débat sur la nullité de la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982.

[129] Le PGC a démontré l'apparence d'abus et le renversement du fardeau de la preuve s'est opéré contre les demandeurs. Il leur appartenait de démontrer prima facie

---

59 Plan d'argumentation des demandeurs, par. 48.

60 *Immeuble Port-Louis* c. *Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, page 360.

61 *Dostie* c. *Procureur général du Canada*, 2022 QCCA 1652, par. 43-44 (requête pour autorisation de pourvoi rejetée, C.S.C., 2023-07-27, 40597).

2023 QCCS 3345 (CanLII)

qu'ils n'agissaient pas de façon excessive ou déraisonnable et que leur procédure se justifiait en droit. Ils échouent à cet égard.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[130] **ACCUEILLE** la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus du défendeur Procureur Général du Canada;

[131] **REJETTE** la demande introductive d'instance en jugement déclaratoire des demandeurs;

[132] **AVEC** frais de justice contre les demandeurs.

PIERRE NOLLET, J.C.S.

Me François Boulianne
Boulianne avocat
Avocat de Frédéric Bastien, Étienne-Alexis Boucher et ADDICQ.

Me Maxime Laporte
Laporte avocat
Avocat de Daniel Turp et de IRAI

Me Frédéric Paquin
Me Marc Ribeiro
Ministère de la Justice - Canada
Avocats du Procureur Général du Canada

Me Alexis Milette
Bernard Roy, avocats
Avocat du Procureur Général du Québec

Date d'audience : 11 mai 2023

2023 QCCS 3345 (CanLII)

Annexe nº B4 Demande pour permission d'appeler, Cour d'appel du Québec, division de Montréal, dossier nº 500-09-030708-234 (annexes omises), 11 septembre 2023;

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

Nº de dossier :

Nº de dossier : 500-17-120630-226

COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Justice pour le Québec, association créée en vertu du *Code civil du Québec*, RLRQ, ch. CCQ-1991 et domiciliée au 4522, avenue Jeanne-d'Arc, Montréal (Québec), H1X 2E3

Et

Frédéric Bastien, domicilié au 4522, avenue Jeanne-d'Arc, Montréal (Québec), H1X 2E3

Et

Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), personne morale à but non lucratif créée en vertu de la *Loi sur les compagnies*, partie III, RLRQ, c. C-38 et domiciliée au 612, rue Saint-Jacques, bureau 15 E, Montréal (Québec), H3C 4M8

Et

Daniel Turp, domicilié au 4530, rue Sherbrooke Ouest, Montréal (Québec), H3Z 1E3

Et

Association de défense des droits individuels et collectifs du Québec (ADDICQ), personne morale à but non lucratif créée en vertu de la Loi sur les compagnies, partie 3, RLRQ, c. C-38 et domiciliée au 177 4e Rang Ouest, Stoke, (Québec), J0B 3G0

Et

Étienne-Alexis Boucher, domicilié au 177, 4e Rang Ouest, Stoke (Québec), J0B 3G0

Requérants - Demandeurs
c.

Procureur général du Canada, agissant pour le ministère de la Justice du Canada, dont le domicile est situé au 200, boul. René-Lévesque Ouest, Complexe Guy-Favreau, Tour Est, Montréal, (Québec), H2Z 1X4

Intimé - Défendeur
Et

Procureur général du Québec, agissant pour le ministère de la Justice du Québec, dont le domicile est situé au 1200, route de l'Église, 8e étage, Québec, (Québec), G1V 4M1

Mis-en-cause

Demande pour permission d'appeler d'un jugement mettant fin à l'instance
(Art. 30 al. 2 et 357 C.p.c.)
Datée du 11 septembre 2023

À L'UN DES HONORABLES JUGES DE LA COUR D'APPEL, LES PARTIES REQUÉRANTES EXPOSENT :

FAITS ET MOYENS D'APPEL

1. Le 9 août 2023, le juge Pierre Nollet de la Cour supérieure, district de Montréal a rendu un jugement dont le dispositif est le suivant :
   ACCUEILLE la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus du défendeur Procureur général du Canada ;
   REJETTE la demande introductive d'instance en jugement déclaratoire des demandeurs ;
   AVEC frais de justice contre les demandeurs ;

2. L'avis de jugement est daté du 15 août 2023 ;

3. La durée de l'instruction en première instance a été d'une journée, la valeur du litige est de 0 $ et le dossier ne comporte pas d'éléments confidentiels ;

4. La question en jeu devrait être soumise à la Cour d'appel pour les raisons suivantes : 1) elle porte sur une question de principe, 2) elle est d'intérêt public pour l'ensemble du Canada, 3) elle porte sur les droits fondamentaux des requérants et des Canadiens 4) elle n'a jamais été soumise devant les tribunaux par des citoyens faisant partie de la société civile, et 5) elle soulève des arguments juridiques nouveaux ;

5. Pour ces raisons, il est dans l'intérêt de la justice d'accorder la permission demandée[1] ;

[1] *Beauregard* c. *Boulanger (Succession de Boulanger)*, 2021 QCCA 728 (CanLII), par. 31.

6. Le juge de première instance a erré dans son jugement pour les motifs suivants :

Erreurs de droit

7. Le juge de première instance a manifestement erré en concluant que la règle du *stare decisis* serait applicable à la demande introductive d'instance (DII) et constituerait un moyen d'irrecevabilité au motif que la DII n'aurait aucune chance raisonnable de succès[2] ;

8. Les parties requérantes entendent démontrer que la règle du *stare decisis* ne s'applique pas à la DII, en ce que le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, 1981, [1981] 1 RCS 753 (ci-après, « *Renvoi de 1981*»)et le *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 RCS 793 (ci-après, « *Renvoi de 1982* ») constituent des avis non contraignants qui s'apparentent à des avis juridiques fournis à l'exécutif, similaires à des opinions formulées par des juristes de l'État[3] ;

9. D'ailleurs, « [d]ans le cadre d'un renvoi, la Cour [suprême] n'a donc pas le pouvoir de déclarer *formellement* une loi inconstitutionnelle [ou constitutionnelle][4] » ;

10. Par ailleurs, la Cour suprême précise que « [d]ès le lendemain du prononcé de l'avis, il est vraisemblable [donc non obligatoire] qu'un tribunal de première instance saisi de la même question appliquerait l'avis donné par la Cour en raison de sa force persuasive[5] » ;

11. Ainsi, rien n'empêche un tribunal de se saisir de la même question que celle posée dans le cadre d'un renvoi à la Cour suprême ;

12. En ce sens, les avis rendus dans les renvois sont suivis dans les faits par les justiciables et les tribunaux de leur propre volonté et non par une contrainte légale ;

13. Le tribunal saisi d'une même question déjà soulevée dans un renvoi à la Cour suprême n'est donc pas lié par l'avis rendu précédemment ;

14. La force persuasive de l'avis rendu au terme d'un renvoi n'impose pas davantage de contrainte formelle au tribunal appelé à se prononcer, ultérieurement, sur la même question ;

---

[2] Jugement de première instance, par. 4.
[3] *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc), art. 35*, 2021 CSC 27, par. 151.
[4] *Id.*, par. 152.
[5] *Id.*

15. Le dictionnaire Larousse définit *persuader* comme étant « essayer la persuasion plutôt que la force[6] » (Nos soulignés) ;

16. Par ailleurs, le *stare decisis* ne s'applique pas car les questions soulevées ne sont pas les mêmes dans les deux renvois précités et qu'il n'y a pas d'identité de parties ;

17. En outre, les renvois précités ne peuvent avoir l'autorité de la chose jugée car ce principe ne s'applique qu'à l'égard de : 1) ce qui fait l'objet du jugement, 2) lorsque la demande se fonde sur la même cause, 3) lorsqu'elle est mue entre les mêmes parties, agissant dans les mêmes qualités, et 4) que la chose demandée est la même ;

18. Cette erreur de droit est déterminante puisque le juge de première instance fonde son analyse de l'ensemble du dossier sur l'application du *stare decisis* pour déclarer la DII irrecevable alors que celui-ci ne s'applique pas en l'espèce ;

19. En effet, le juge de première instance applique des critères propres aux jugements contraignants des tribunaux supérieurs, tels que l'introduction d'une nouvelle question juridique ou une évolution importante du droit ou une modification importante de la situation[7] ;

20. Même si ces critères s'appliquaient, ce qui n'est pas admis, la DII soulève de nouvelles questions de droit qui n'ont pas été abordées dans les renvois précités, de sorte que le litige devait être entendu sur le fond ;

21. Ainsi que l'indique la Cour suprême : « […], le juge du procès peut se pencher puis se prononcer sur une prétention d'ordre constitutionnel qui n'a pas été invoquée dans l'affaire antérieure ; il s'agit alors d'une nouvelle question de droit[8] » ;

22. Avec égards, les intimés ont donc été empêchés de faire valoir leurs arguments sur le fond du dossier en raison d'erreurs de droit dans l'application du *stare decisis* ;

23. Par ailleurs, le juge de première instance a manifestement erré en déterminant qu'il n'y aurait eu aucun manquement à la séparation des pouvoirs lors du délibéré suivant l'audition du *Renvoi de 1981* ;

24. Or, les requérants ont produit plusieurs documents prouvant que deux juges de la Cour suprême, les honorables Bora Laskin et Willard Estey, ont discuté

---

[6] Dictionnaire Larousse en ligne, « Persuasion », [En ligne], [Définitions : persuasion - Dictionnaire de français Larousse] (page consultée le 11 septembre 2023).
[7] Voir par exemple, Jugement de première instance, par. 33.
[8] *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 42.

avec des acteurs du pouvoir exécutif et législatif britannique au moment de rendre leur avis[9] ;

25. Il appert des documents déposés que l'honorable Bora Laskin a fourni à ces acteurs des renseignements clés quant au processus décisionnel en cours en plus de révéler qu'il tentait alors de faire entendre raison à ses collègues, le tout, en violation du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire ;

26. Pour sa part, l'honorable Willard Estey a conseillé ces mêmes acteurs sur la manière sur la manière de procéder à la réforme constitutionnelle projetée, alors qu'il était appelé à juger, au même moment, de sa constitutionnalité, ce qui contrevient également à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance judiciaire ;

27. À ce sujet, la Cour suprême a déjà annulé ou déclaré inopérants des jugements et des ordonnances rendus en violation du principe de la séparation des pouvoirs[10] ;

28. Les lois constitutionnelles, certes supralégislatives, restent néanmoins des lois qui sont assujetties au principe de la séparation des pouvoirs et sont, en conséquence, visées par les manquements à ce principe constitutionnel et fondamental[11] ;

29. En ce sens, la rétractation de jugement préconisée par le juge de première instance n'était pas la solution adéquate dans la présente instance[12] ;

30. Par ailleurs, le juge de première instance indique que la partialité décisionnelle, et non la séparation des pouvoirs, aurait dû être invoquée au moment où les faits allégués au soutien de la partialité ont été connus[13] ;

31. Or, la jurisprudence indique que ce motif doit être soulevé lors du procès[14] ;

32. Dans le présent cas, les documents pertinents ont été trouvés dans les archives du Royaume-Uni environ trente (30) ans après les faits, de sorte qu'il était impossible pour les requérants de les invoquer au moment du procès ;

---

[9] Pièces P-4 à P-11 ;
[10] Voir notamment : *Doucet-Boudreau* c. *Nouvelle-Écosse (Ministre de l'éducation)*, 2003 CSC 62.
[11] *Id*., par. 108-112;
[12] Jugement de première instance, par. 53.
[13] Jugement de première instance, par. 45.
[14] Dans l'arrêt *Collège de Rosemont* c. *Boissoneault*, 2018 QCCA 1841, par. 22, la Cour indique «Si l'une des parties à un litige avait connaissance, au moment de l'audience, d'une situation suscitant une appréhension raisonnable de préjugé, elle doit le soulever immédiatement, sinon elle sera présumée avoir renoncé à l'invoquer ». (Nos soulignés)

33. D'ailleurs, en matière constitutionnelle, il y a imprescriptibilité[15] ;

34. À ce propos, le juge de première instance précise lui-même qu'« il peut difficilement être dit que les demandeurs étaient en mesure de faire diligence raisonnable à l'époque et de présenter une meilleure preuve[16] » ;

35. Du reste, même si les requérants n'invoquent pas directement l'argument de la partialité, il demeure que la présomption d'impartialité des tribunaux est renversée par les documents mis en preuve, de sorte que la confiance envers les tribunaux, sur une question aussi importante que celle traitée dans les renvois précités, est remise en cause ;

36. Cette erreur du juge de première instance est déterminante car les documents déposés en preuve dénotent une violation de la séparation des pouvoirs, de sorte que les renvois précités auraient dû être annulés, et ce, même s'ils ne sont pas contraignants ;

37. Le juge de première instance a manifestement erré lorsqu'il a décidé que la distinction établie par les requérants entre une coutume et une convention constitutionnelle n'est pas utile[17] ;

38. Cette distinction est primordiale car la coutume s'applique <u>en droit</u> et la convention est de <u>nature politique</u> ;

39. Or, les législateurs canadiens et provinciaux, faisant partie de l'autorité constituante, ont spécifiquement énoncé que la procédure de modification constitutionnelle relevait du domaine juridique et non du domaine politique[18] ;

40. De plus, les critères applicables à la coutume prévoient une acceptation générale et non une acceptation rigide, lors de chaque précédent, ainsi que la Cour suprême l'a précisé dans le Renvoi de 1981 ;

41. Les parties requérantes entendent démontrer que la Cour suprême a erré en interprétant la validité du rapatriement sous l'angle des conventions plutôt que du droit coutumier ;

---

[15] Au paragraphe 35 du jugement de première instance, le juge indique que les requérants renvoient eux-mêmes au *Renvoi : Droits : linguistiques au Manitoba*, 1985 CanLII 33 (CSC) sur l'imprescriptibilité de leur action, ce qui ferait en sorte qu'un renvoi aurait la même force qu'un précédent. Or, l'imprescriptibilité en matière constitutionnelle est également invoquée par la Cour suprême dans des arrêts contraignants. À ce sujet, voir notamment : *Manitoba Metis Federation inc.* c. *Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14 (CanLII), par. 152-153.

[16] Jugement de première instance, par. 114 ;

[17] Jugement de première instance, par. 59.

[18] Pièces P-12 et P-13.

42. Cette erreur est déterminante puisqu'elle empêche les requérants de fournir toute preuve d'une coutume juridique reconnue avant le rapatriement, tel qu'il appert, entre autres, de nombreux discours prononcés à la Chambre des communes par différents premiers ministres ou ministres de la Justice ;

43. Ces discours sont d'ailleurs colligés dans des documents authentiques qui font preuve à l'égard de tous[19] ;

44. Enfin, la coutume est reconnue à titre de règle de droit applicable dans les lois constitutionnelles en vigueur au Canada à ce jour[20] ;

45. Le juge de première instance a manifestement erré en concluant que le consentement du Québec n'était pas nécessaire pour les fins du rapatriement en dépit de l'atteinte à son droit à l'autonomie, à son droit de prendre part à toute modification constitutionnelle le concernant, et à ses pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils[21], de même qu'au droit inaliénable du peuple québécois à disposer de lui-même ;

46. Les parties requérantes entendent démontrer que le juge s'appuie erronément sur des passages du Renvoi de 1981 portant sur les conventions constitutionnelles, lesquelles sont applicables au niveau politique et non juridique ;

47. Or, avant le rapatriement, la procédure de modification, était de nature juridique tant pour le pallier fédéral que provincial ;

48. En effet, en vertu de l'article 7 du *Statut de Westminster de 1931*, les législateurs fédéral et provinciaux n'étaient compétents que dans leurs propres champs de compétences et ne pouvaient modifier ceux de l'autre ordre de gouvernement ;

49. De plus, en vertu de l'article 91 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, adopté en 1949, le législateur fédéral ne pouvait modifier la Constitution que dans ses propres champs de compétences ;

50. En outre, en vertu de l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les législateurs provinciaux ne pouvaient modifier la Constitution que dans leurs champs de compétences ;

51. Le Parlement fédéral ne pouvait donc pas adopter une résolution pour rapatrier la Constitution, en y incluant des modifications aux champs de compétences des provinces, sans leur accord unanime ;

---

[19] Pièces P-25 à P-60. Sur l'authenticité des pièces, voir : art. 2814 par. 1 C.c.Q.
[20] *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R-U), art. 22 ; *Statut de Westminster (1931)*, 22 Geo. V, ch. 4 (R-U), art. 10 ; *Coronation Oath Act*, 1689.
[21] Jugement de première instance, par. 68 et suiv.

52. Par ailleurs, l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le parlement du Canada pourra adopter des mesures afin de pourvoir à l'uniformité des lois sur la propriété et le droit civil des provinces de *common law*, ce qui exclut celles du Québec protégées par l'Acte de Québec de 1774[22] ;

53. Or, l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* contrevient à l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* car elle uniformise les lois sur la propriété et le droit civil du Québec avec celles des provinces de common law, notamment par son assujettissement à la *Charte canadienne des droits et libertés* ;

54. Cet argument n'a aucunement été traité lors des renvois précités et constitue, en conséquence, une nouvelle question de droit ;

55. Cette erreur de droit s'avère déterminante car elle empêche les requérants de faire valoir un argument juridique nouveau, jamais abordé lors des renvois précités, alors que le droit relatif à la propriété et au droit civil spécifique au Québec était protégé avant même l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867* ;

56. Le juge de première instance a manifestement erré en présumant que la Cour suprême aurait tenu compte de l'adhésion du Canada aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* en 1976, au seul motif que les renvois précités interviennent après ladite adhésion ;

57. Les parties requérantes entendent démontrer que les renvois précités ne traitent aucunement de cette question ;

58. Or, cette question est d'une grande importance, car le Pacte international sur les droits civils et politiques prévoit, au par. 1 (3) que les États parties à ce Pacte, « sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit », et au par. 2 (2), qu'ils « s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles […] les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le […] Pacte »;

59. À ce sujet, le Canada n'a adhéré à ce Pacte qu'après avoir reçu l'assentiment de toutes les provinces car les droits civils et politiques étaient concernés, ce qui correspond aux procédures constitutionnelles existantes avant le rapatriement ;

60. Cette erreur de droit est déterminante car elle empêche les requérants de faire valoir un argument juridique nouveau, jamais été abordé lors des

[22] *Acte de Québec de 1774*, L.R.C. (1985), app. II, no 2.

renvois précités, alors qu'il s'agit d'une preuve supplémentaire que les procédures constitutionnelles nécessitaient l'accord unanime des provinces avant le rapatriement ;

61. Le juge de première instance a manifestement erré en décidant de rejeter l'affaire pour cause d'abus ;

62. Les parties requérantes entendent démontrer que les renvois précités ne sont pas contraignants et que les questions qui y sont soulevées peuvent être entendues « dès le lendemain par un tribunal de première instance », comme nous enseigne la Cour suprême elle-même ;

63. Par ailleurs, de nouvelles questions juridiques, jamais abordées lors des renvois précités, sont soulevées par les requérants dans leur DII ;

64. La DII satisfait donc les critères énoncés par la Cour suprême pour que le juge du procès puisse se prononcer sur une prétention d'ordre constitutionnel qui n'a pas été invoquée dans l'affaire antérieure[23] ;

65. D'ailleurs, la Cour suprême s'est elle-même déjà penchée, dans une décision judiciaire, sur une question d'ordre constitutionnel précédemment abordée dans un renvoi[24] ;

66. Cette erreur est déterminante puisque la DII est formulée par des citoyens provenant de la société civile, laquelle ne s'est jamais prononcée devant les tribunaux sur le rapatriement constitutionnel puisqu'elle n'y a jamais été conviée, et ce, même si elle était directement concernée ;

67. Ainsi, la déclaration d'abus prive indûment les requérants de faire valoir des arguments d'ordre juridique pour des questions qui n'ont jamais été abordées par les renvois précités ;

68. D'intérêt public, les questions soulevées concernent l'ensemble des Canadiens et méritent, en conséquence, d'être analysées dans le cadre d'un procès, au mérite, sur le fond puisque ce droit est garanti aux requérants[25] ;

<u>Erreurs de fait manifestes et déterminantes</u>

69. Le juge de première instance a manifestement erré puisqu'il n'a aucunement traité des éléments de preuve relatifs aux discours des délégués présents à la Conférence de Québec de 1864[26] :

---

[23] *R.* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 42.
[24] *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1 (1) c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 RCS 1123 ; *R.* c. *Bedford, 2013 CSC 72*.
[25] Art. 17 C.p.c.
[26] Pièces P-14 à P-24

70. Les parties requérantes entendent démontrer que les délégués présents à la Conférence de Québec de 1864 ont tous précisé que la modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* devait être réalisée avec l'accord de toutes les provinces ;

71. Cette erreur de fait est déterminante puisque le juge de première instance occulte l'intention des législateurs au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867* ;

72. De plus, cet argument n'a pas été abordé dans les renvois précités ;

73. Pour l'ensemble des raisons invoquées, il y a un risque d'une injustice pour les requérants[27] ;

Conclusions recherchées

74. Les parties requérantes demanderont à la Cour de :

ACCUEILLIR	l'appel ;
INFIRMER	le jugement de première instance ;
RENVOYER	le dossier devant la Cour supérieure pour qu'il soit jugé sur le fond ;
CONDAMNER	la partie intimée aux frais de justice tant en première instance qu'en appel ;

POUR CES MOTIFS, PLAISE À LA COUR DE :

ACCUEILLIR	la présente demande ;
ACCORDER	aux parties requérantes la permission d'appeler du jugement rendu le 9 août 2023 par le juge Pierre Nollet de la Cour supérieure portant le numéro de dossier 500-17-120630-226 ;

LE TOUT, avec frais à suivre selon le sort de l'appel ;

Québec, le 11 septembre 2023

Me François Boulianne
Procureur des requérants
François Boulianne Avocat
4635, rue du Golf
Québec, Québec, G2A 3M7
francboul@hotmail.com
418-805-6201

Me Maxime Laporte
Procureur des requérants
4765, Boulevard Pierre-Bernard
Montréal (Québec) H1K 2R6
laporte.maxime@gmail.com
+44 7521 480862 (étranger)
+ 1 514-344-2797 (portable)

[27] *Beauregard* c. *Boulanger (Succession de Boulanger)*, 2021 QCCA 728 (CanLII), par. 31.

Annexe nº B5 Jugement de la Cour d'appel sur demande pour permission d'appeler, 2024 QCCA 830 (Geneviève MARCOTTE, J.C.A.), 28 mars 2024;

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-030708-234
(500-17-120630-226)

PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE : Le 28 mars 2024

L'HONORABLE GENEVIÈVE MARCOTTE, J.C.A.

PARTIES REQUÉRANTES	AVOCATS
JUSTICE POUR LE QUÉBEC **FRÉDÉRIC BASTIEN** **ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)** **ÉTIENNE-ALEXIS BOUCHER**	Me FRANÇOIS BOULIANNE Absent
INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI) **DANIEL TURP**	Me MAXIME LAPORTE Absent
PARTIE INTIMÉE	AVOCAT
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA	Me MARC RIBEIRO (*Ministère de la Justice Canada*) Absent

PARTIE MISE EN CAUSE	AVOCAT
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	Me ALEXIS MILETTE (*Bernard, Roy (Justice-Québec)*) Absent

DESCRIPTION : **Demande de permission d'appeler d'un jugement rendu le 9 août 2023 par l'honorable Pierre Nollet de la Cour supérieure, district de Montréal** (Articles 30 al. 2 et 357 *C.p.c.*).

Greffière-audiencière : Anne Dumont	Salle : RC-18

AUDITION

Continuation de l'audience du 22 mars 2024. Les parties ont été dispensées d'être présentes à la Cour.

PAR LA JUGE : Jugement – voir page 4.

Anne Dumont, Greffière-audiencière

JUGEMENT

[1] Les requérants demandent la permission d'appeler d'un jugement rendu le 9 août 2023 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Pierre Nollet), lequel a accueilli la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus de l'intimé, Procureur général du Canada, conformément aux articles 168 et 51 du *Code de procédure civile* (*C.p.c.*)[1].

[2] L'appel d'une décision rejetant une demande en justice en raison de son caractère abusif requiert une permission en vertu de l'article 30 al. 2(3°) *C.p.c.* Cette permission ne sera accordée que lorsque l'appel soulève une question qui mérite l'attention de la Cour, à savoir qu'il y a présence d'une question de principe, d'une question nouvelle ou d'une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire (art. 30 al. 3 *C.p.c.*). Par ailleurs, comme le signalait la Cour dans l'affaire *Beauregard*, « [b]ien que la présence d'une question de principe, d'une question nouvelle ou d'une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire puisse justifier d'accorder la permission, dans la plupart des cas d'abus, la question est plutôt de savoir s'il existe une faiblesse apparente dans le jugement rejetant l'action et la déclarant abusive, de telle manière qu'il y a un risque d'une injustice »[2], puisque l'objectif de la permission est d'éviter de perpétuer un tel abus.

[3] En l'espèce, les requérants ne démontrent pas que ces critères sont satisfaits de manière à justifier l'octroi de la permission recherchée.

[4] Un rappel du contexte s'impose. En avril 2022, les requérants déposent une demande en jugement déclaratoire en Cour supérieure visant à faire déclarer nulles, invalides et inapplicables en droit canadien la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modifications de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris *la Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U.) et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982. Ils demandent, subsidiairement, que ces mêmes lois, résolution et proclamation soient déclarées nulles, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec uniquement.

[5] Dans le cadre de l'instance, l'intimé a présenté une demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus qui a donné lieu au jugement visé par la demande de permission d'appeler.

---

1 *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2023 QCCS 3345 [jugement entrepris].

2 *Beauregard c. Boulanger (Succession de Boulanger)*, 2021 QCCA 728, paragr. 31. Voir également : *Monier c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 80, paragr. 14.

[6] En Cour supérieure, les requérants ont invoqué, entre autres, qu'il y avait eu un manquement à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance judiciaire de la Cour suprême lors du délibéré suivant l'audition du *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution de 1981*[3] (« **Renvoi de 1981** »), que l'accord unanime des provinces était requis juridiquement pour modifier la constitution, que les modifications constitutionnelles intervenues ont porté atteinte au droit à l'autonomie des provinces et qu'il y a eu violation du droit du Québec à disposer de lui-même.

[7] Le juge de première instance procède à un examen méticuleux de l'ensemble des arguments soulevés à la lumière des principes applicables. Il accueille la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus de l'intimé Procureur général du Canada et rejette le recours.

[8] Selon lui, la situation est claire et ne laisse aucun doute sur l'irrecevabilité de la demande. Tout en tenant pour avérés les faits allégués dans la demande, le juge conclut que le principe du *stare decisis* trouve application puisque la Cour suprême a déjà statué sur l'ensemble des questions soulevées, sous réserve de celle relative à la violation de la séparation des pouvoirs dans le cadre du Renvoi de 1981 et du *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution de 1982*[4] (« **Renvoi de 1982** ») (collectivement « **les Renvois** »).

[9] Même s'il reconnaît que les Renvois ne sont pas juridiquement contraignants, il conclut, jurisprudence et doctrine à l'appui[5], qu'ils constituent *de facto* des précédents dont les conclusions doivent être suivies par la Cour supérieure et que, sous réserve de la démonstration de l'existence d'une des exceptions à la règle du *stare decisis*, celle-ci ne peut réexaminer les questions qui ont été décidées dans les Renvois. Aussi, puisque les requérants ne parviennent pas à démontrer l'existence d'une de ces exceptions, à savoir qu'ils proposent une « nouvelle [...] question [...] de droit [...] par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne »[6], il conclut que la règle du *stare decisis* constitue un moyen d'irrecevabilité de la demande introductive d'instance.

[10] Il souligne que les Renvois ont déjà répondu à la grande majorité des questions soumises qui ne sont qu'une reformulation des points abordés par la Cour suprême et signale qu'ils ne font que remettre en question les réponses ou l'analyse de la Cour, sans respecter les critères permettant d'écarter la règle du *stare decisis.*

[11] Quant à la violation du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire qu'ils ont alléguée et qui découlerait de communications irrégulières entre un ou deux juges de la Cour suprême et des membres du pouvoir

---

3 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753.
4 *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 RCS 793.
5 Jugement entrepris, paragr. 31-36.
6 *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, paragr. 42, 44.

exécutif de l'époque, il souligne qu'il s'agit d'un argument qui s'apparente à la crainte de partialité, laquelle n'est pas susceptible de mener à l'annulation d'une loi constitutionnelle. Il ajoute que la partialité décisionnelle ou institutionnelle ne peut être invoquée après un aussi long délai depuis que les faits allégués ont été connus[7] et que l'argument, s'il avait été soulevé, n'aurait pas eu de conséquence sur les réponses données aux questions posées dans les Renvois. Au surplus, il signale qu'il n'appartient pas à la Cour supérieure de se prononcer sur la partialité de la Cour suprême ou de rétracter l'un de ses jugements. Il écrit[8] :

> [51] Au surplus, si l'on constatait que le rôle d'un ou deux juges avait fait naître une crainte raisonnable de partialité, aucune personne raisonnable connaissant le processus décisionnel de la CSC ne saurait conclure que les autres juges ont été influencés d'une façon quelconque par la partialité redoutée de la part d'un ou deux juges. D'ailleurs, la décision contient des dissidences, dont celle du juge en chef dans un cas, preuve, s'il en faut une, qu'il n'a pas influencé le résultat du débat.
>
> [52] Même si les allégations pouvaient être considérées suffisantes, la partialité mène généralement à une demande de récusation du juge considéré comme partial. Une telle demande doit s'adresser au juge en question lorsque c'est possible.
>
> [53] Bien que les demandeurs n'invoquent pas l'argument juridique de cette façon, une partialité découverte après coup pourrait possiblement mener à une demande en rétractation de jugement. Il ne revient toutefois pas à la Cour supérieure de se prononcer sur la partialité d'un tribunal supérieur ni de rétracter le jugement d'une telle cour. Si les demandeurs recherchent la rétractation des avis sur les Renvois de 1981 et 1982, ils doivent s'adresser à la CSC.

[12] En ce qui concerne la conclusion subsidiaire recherchée par les requérants à l'égard de l'invalidité ou de l'inapplicabilité des lois, résolution et proclamation à l'endroit du Québec uniquement, le juge détermine que, bien qu'elle n'ait pas été abordée par la Cour suprême dans les Renvois, cette conclusion repose sur les mêmes arguments déjà avancés pour plaider la nullité et l'inapplicabilité des lois, résolution et proclamation de façon générale, lesquels ont été rejetés.

[13] En outre, le juge considère qu'il était abusif pour les requérants de tenter de rouvrir le débat sur la validité de l'adoption des lois, résolution et proclamation précitées alors que la Cour suprême a déjà statué sur celle-ci dans ses Renvois en apportant une solution complète, certaine et définitive au débat.

---

7 *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259, paragr. 93.

8 Jugement entrepris, paragr. 51-53.

[14] Pour me convaincre de l'opportunité d'accorder la permission de faire appel de ce jugement, les requérants soutiennent que les questions soulevées en sont de principe puisqu'elles concernent les droits fondamentaux des requérants et des Canadiens, qu'elles sont d'intérêt public et qu'elles n'ont jamais été soumises aux tribunaux par des membres de la société civile. Ils prétendent par ailleurs soulever de nouveaux arguments juridiques. Dans les faits, ils réitèrent ni plus ni moins les arguments déjà plaidés sans succès en Cour supérieure en soutenant que le juge aurait erré de manière manifeste en les rejetant et en déclarant leur procédure abusive.

[15] Bien que les Renvois aient effectivement, en principe, un effet consultatif, et donc non contraignant, ils sont toutefois traités en pratique comme des précédents qui font autorité et qui sont suivis par les tribunaux[9]. Le juge de première instance a donc raison lorsqu'il soutient que la Cour supérieure ne peut réexaminer les Renvois, à moins d'une situation faisant exception à la règle du *stare decisis*[10]. Or, tout indique, dans le contexte du dossier, que ces exceptions ne s'appliquent pas en l'espèce. Les questions que les requérants soulèvent ont fait l'objet d'une réponse complète, certaine et définitive par la Cour suprême dans les *Renvois*. Le débat, tel que posé par les requérants, sous le couvert de questions de principe ou de questions nouvelles, reste le même et les enjeux qu'il soulève ont déjà été réglés exhaustivement par la Cour suprême.

[16] Les requérants ne font valoir aucun moyen sérieux qui permette d'écarter les conclusions du juge de première instance sur l'application de la règle du *stare decisis* non plus que sur l'argument de la violation de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire, que le juge a rejeté à juste titre et qui n'est d'aucun secours à la démonstration de l'invalidité constitutionnelle des lois, résolution et proclamation.

[17] À l'issue de son analyse, le juge a déclaré le recours abusif, estimant qu'en vertu du pouvoir qui lui était dévolu par les articles 49 et 51 *C.p.c.*, il avait le devoir d'empêcher que des procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice. Il reprend à son compte à cet égard les propos de la juge Arbour dans l'affaire *Toronto c. S.C.F.P. section locale 79*[11], qui signalait l'opportunité de prévenir un nouveau débat judiciaire sur une question déjà tranchée, qui porterait atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice.

[18] Les requérants ne présentent aucun moyen convaincant leur permettant de remettre en question cette conclusion. Je note qu'ils ne font pas valoir que le juge aurait exercé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable à cet égard. Au surplus, ils n'ont pas fait la démonstration d'une injustice flagrante découlant du jugement de

---

9 *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc), art. 35*, 2021 CSC 27, paragr. 151-152; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, paragr. 40-44.

10 *Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 254, paragr. 260-262.

11 *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, paragr. 37.

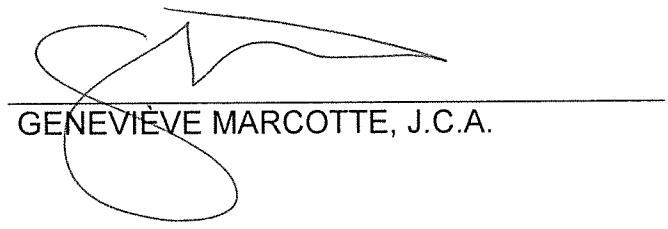
première instance. D'ailleurs, en réponse à un commentaire formulé à l'audience par les requérants, il y a lieu de rappeler que la déclaration d'abus prévue à l'article 51 *C.p.c.* est une possibilité qui guette tout justiciable, quel qu'il soit, lorsqu'il entreprend une démarche judiciaire entraînant une utilisation excessive et déraisonnable de la procédure.

[19] En définitive, j'estime que les requérants n'ont pas démontré qu'ils satisfont les critères de l'article 30, al. 2 et 3 *C.p.c.* de manière à justifier l'octroi de la permission de faire appel recherchée.

POUR CES MOTIFS LA SOUSSIGNÉE :

[20] **REJETTE** la demande pour permission d'appeler;

[21] **AVEC** les frais de justice.



GENEVIÈVE MARCOTTE, J.C.A.

Annexe nº B6 Demande d'autorisation d'appel, Cour suprême du Canada, dossier nº 41303 (annexes omises), 27 mai 2024;

Dossier n°_____

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC)

ENTRE :

JUSTICE POUR LE QUÉBEC

-et-

FRÉDÉRIC BASTIEN

-et-

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI)

-et-

DANIEL TURP

-et-

ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)

- et -

ETIENNE-ALEXIS BOUCHER

DEMANDEURS
(appelants)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTIMÉ
(intimé)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ
(mis-en-cause)

DEMANDE D'AUTORISATION D'APPEL

(*Loi sur la Cour suprême,* art 40 (1),
***Règles de la Cour suprême du Canada*, art. 25)**

Me François Côté
DROITS COLLECTIFS QUÉBEC (ADDICQ)
187 rue Laurier, Bureau 218
Sherbrooke (Québec), J1H 4Z4

Tél. : (514) 688-5372
Télec. : (514) 344-2638
Francois.Cote@droitscollectifs.quebec

Procureur des demandeurs IRAI, Daniel Turp, ADDICQ et Etienne-Alexis Boucher

Me François Boulianne
FRANÇOIS BOULIANNE AVOCAT
4635, rue du Golf
Québec (Québec) G2A 3M7

Tél. : (418) 805-6201
Télec. : (418) 805-6201
francboul@hotmail.com

Procureur des demandeurs Justice pour le Québec et Frédéric Bastien

Procureurs des demandeurs

*** * ***

Me Mark Ribeiro
Ministère de la Justice du Canada
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Bureau régional de Québec
Complexe Guy-Favreau
200 boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec), H2Z 1X4

Tél. : (514) 283-6272
Télec. : (514) 496-7876
Marc.Ribeiro@justice.gc.ca
NotificationPGC-AGC.civil@justice.gc.ca

Procureur de l'intimé Procureur général du Canada

Me Alexis Milette
Ministère de la Justice du Québec
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Direction du contentieux de Montréal
Palais de Justice de Montréal
1 rue Notre-Dame Est
Bureau 8.00
Montréal (Québec), H2Y 1B6

Tél : (514) 393-2336 # 51929
Télec. : (514) 873-7074
Alexis.Milette@justice.gouv.qc.ca
bernardroy@justice.gouv.qc.ca

Procureur de l'intimé mis-en-cause Procureur général du Québec

TABLE DES MATIÈRES

1. Avis de demande d'autorisation d'appel du 27 mai 2024 3

2. Jugements et motifs des tribunaux inférieurs 8

2.1 Jugement de la Cour supérieure du Québec, 2023 QCCS 3345 (Pierre NOLLET, J.C.S.), 9 août 2023, n° 500-17-120630-226
Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada (*https://canlii.ca/t/jzz4m*) 9

2.2 Jugement de la Cour d'appel du Québec, 2024 QCCA 830 (Geneviève MARCOTTE, J.C.A.), 28 mars 2024, n° 500-09-030708-234 (500-17-120630-226)
Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada (*https://canlii.ca/t/k3v5n*) 35

3. MÉMOIRE DES DEMANDEURS 44

3.1 PARTIE I – EXPOSÉ SUR LES QUESTIONS D'IMPORTANCE POUR LE PUBLIC ET SUR LES FAITS 44
3.1.1 Exposé succinct des faits 44
3.1.2 Exposé sur les questions d'importance pour le public et en droit 47

3.2 PARTIE II – EXPOSÉ DES QUESTIONS EN LITIGE 50

3.3 PARTIE III – EXPOSÉ DES ARGUMENTS 51
3.3.1 La Cour d'appel aurait-elle du autoriser l'appel? 51
a. Questions de principes; questions nouvelles 51
i. La question de la « coutume » constitutionnelle 52
ii. La question du statut juridique de la société québécoise en tant que « peuple » à l'époque du Rapatriement de 1982 53
b. Le droit d'être entendu 54
c. La possibilité d'une nouvelle forme de fédéralisme asymétrique 56

3.3.2 La Demande introductive d'instance des demandeurs était-elle irrecevable? 58
3.3.3 Le recours des demandeurs était-il abusif? 59

3.4 PARTIE IV – ARGUMENTS AU SUJET DES DÉPENS 62

3.5 PARTIE V – CONCLUSION ET ORDONNANCES DEMANDÉES 62

3.6 PARTIE VI – TABLE DES SOURCES & RÉFÉRENCES 64
3.6.1 Législation citée 64
3.6.2 Jurisprudence citée 65

ANNEXE I – DOCUMENTS À L'APPUI 66
AI-1 : Demande introductive d'instance des demandeurs du 11 avril 2022 (Cour supérieure) 67
AI-2 : Demande en abus et irrecevabilté du défendeur du 21 septembre 2022 (Cour supérieure) 95
AI-3 : Demande pour permission d'appeler de la Décision de 1ère instance du 11 septembre 2023 (Cour d'appel) 105

ANNEXE II - FORMULAIRES 122
AII.1 : Formulaire 14 122
AII.2 : Formulaire 23A 124

1. Avis de demande d'autorisation d'appel du 27 mai 2024

Dossier n°_____

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC)

ENTRE :

JUSTICE POUR LE QUÉBEC

-et-

FRÉDÉRIC BASTIEN

-et-

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI)

-et-

DANIEL TURP

-et-

ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)

- et -

ETIENNE-ALEXIS BOUCHER

DEMANDEURS
(appelants)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTIMÉ
(intimé)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ
(mis-en-cause)

AVIS DE DEMANDE D'AUTORISATION D'APPEL

(*Règles de la Cour suprême du Canada*, art. 25)

SACHEZ que les demandeurs demandent l'autorisation de se pourvoir en appel devant la Cour suprême du Canada contre la décision de la Cour d'appel du Québec prononcée le 28 mars 2024 par l'honorable juge Geneviève Marcotte, J.C.A., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2024 QCCA 830, n° 500-09-030708-234 (500-17-120630-226), ceci en vertu de l'article 40 (1) de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985 c. S-26 et de l'article 25 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/2002-156, pour obtenir une ordonnance leur accordant l'autorisation de se pourvoir en appel.

SACHEZ ÉGALEMENT que la demande d'autorisation d'appel est fondée sur les moyens suivants :

[1] Le recours des demandeurs soulève des questions de principes constitutionnels nouvelles et pertinentes, d'importance à portée nationale pour le public et en droit, justifiant que la Cour suprême s'y intéresse et se saisisse de la présente demande d'autorisation d'appeler.

[2] La Cour d'appel aurait du autoriser l'appel de la décision de la Cour supérieure en irrecevabilité, car en présence de questions de principes nouvelles et méritant l'attention de la Cour – et elle a erré en droit en ne le faisant pas – ceci en ce que les demandeurs soulèvent dans leurs recours au moins deux questions de principes constitutionnels nouvelles, pertinentes et recevables :

[2a] La question de l'existence d'une *coutume* constitutionnelle fondée dans l'usage et *juridiquement* contraignante en raison d'un comportement cru *juridiquement* lié par les acteurs impliqués;

[2a] La question de l'incidence juridique du statut maintenant clarifié de la société québécoise en tant que « peuple » en matière de droit des peuples à l'autodétermination à la lumière des engagements de droit international auquel était partie le Canada l'époque du Rapatriement de 1982.

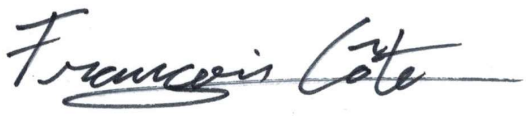
[3] La Cour supérieure a elle-même erré en déclarant le recours des demandeurs irrecevable au nom de la règle du précédent. Ceux-ci soumettent des questions de fait et de droit nouvelles, recevables et pertinentes aux tribunaux qui ne sont *pas* couvertes par l'autorité des précédents de la jurisprudence actuelle. Il est non seulement inapproprié mais même excessif de les déclarer irrecevables au stade préliminaire sans même avoir laissé aux demandeurs la possibilité de

présenter ce qu'ils avancent de bonne foi comme des arguments de faits et de droit pertinents à considérer devant la justice pour une enquête et audition de fond en bonne et due forme au mérite de leurs prétentions devant la Cour supérieure.

[4] Le recours des demandeurs n'étant pas irrecevable, il ne peut être abusif

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

À Montréal, le 27 mai 2024



Me François Côté
DROITS COLLECTIFS QUÉBEC (ADDICQ)
187 rue Laurier, Bureau 218
Sherbrooke (Québec), J1H 4Z4

Tél. : (514) 688-5372
Télec. : (514) 344-2638
Francois.Cote@droitscollectifs.quebec

Procureur des demandeurs IRAI, Daniel Turp, ADDICQ et Etienne-Alexis Boucher

À Québec, le 27 mai 2024



Me François Boulianne
FRANÇOIS BOULIANNE AVOCAT
4635, rue du Golf
Québec (Québec) G2A 3M7

Tél. : (418) 805-6201
Télec. : (418) 805-6201
francboul@hotmail.com

Procureur des demandeurs Justice pour le Québec et Frédéric Bastien

Procureurs des demandeurs

*** * ***

ORIGINAL :

Me Chantal Carbonneau
REGISTRAIRE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA
COUR SUPRÊME DU CANADA
301 rue Wellington
Ottawa (Ontario), K1A 0J1

Tél. : 1-844-365-9662
Télec. : (613) 996-9138
registry-greffe@scc-csc.ca

COPIES :

Me Mark Ribeiro
Ministère de la Justice du Canada
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Bureau régional de Québec
Complexe Guy-Favreau
200 boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec), H2Z 1X4

Tél. : (514) 283-6272
Télec. : (514) 496-7876
Marc.Ribeiro@justice.gc.ca
NotificationPGC-AGC.civil@justice.gc.ca

Procureur de l'intimé Procureur général du Canada

Me Alexis Milette
Ministère de la Justice du Québec
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Direction du contentieux de Montréal
Palais de Justice de Montréal
1 rue Notre-Dame Est
Bureau 8.00
Montréal (Québec), H2Y 1B6

Tél : (514) 393-2336 # 51929
Télec. : (514) 873-7074
Alexis.Milette@justice.gouv.qc.ca
bernardroy@justice.gouv.qc.ca

Procureur de l'intimé mis-en-cause Procureur général du Québec

AVIS AUX INTIMÉS : Soyez avisés que l'intimé peut signifier et déposer un mémoire en réponse à la demande d'autorisation d'appel dans les trente (30) jours suivant l'ouverture par la Cour d'un dossier à la suite du dépôt de la présente demande – ou, si un tel dossier est déjà ouvert, dans les trente jours suivant la signification de la demande.

Si aucune réponse n'est déposée dans ce délai, les Registraire soumettra la demande d'autorisation d'appel à l'examen de la Cour conformément à l'article 43 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. ch. S-26.

AVIS DE NOUVEAU PROCUREUR DEVANT LA COUR SUPRÊME (Règle 17 des *Règles de la Cour suprême du Canada*) :

Soyez avisés que les demandeurs Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), Daniel Turp, Association de défense des droits individuels et collectifs du Québec (ADDICQ) et Etienne-Alexis Boucher sont dorénavant représentés devant cette très honorable Cour par un nouveau procureur, soit

Me François Côté
DROITS COLLECTIFS QUÉBEC (ADDICQ)
187 rue Laurier, Bureau 218
Sherbrooke (Québec), J1H 4Z4

Tél. : (514) 688-5372
Télec. : (514) 344-2638
Francois.Cote@droitscollectifs.quebec

Les demandeurs Justice pour le Québec et Frédéric Bastien demeurent représentés à procureur constant depuis les juridictions inférieures par

Me François Boulianne
FRANÇOIS BOULIANNE AVOCAT
4635, rue du Golf
Québec (Québec) G2A 3M7

Tél. : (418) 805-6201
Télec. : (418) 805-6201
francboul@hotmail.com

LES DEMANDEURS ET LEURS PROCUREURS S'EXPRIMENT TOUS D'UNE VOIX COMMUNE DANS LA PRÉSENTE DEMANDE

2. Jugements et motifs des tribunaux inférieurs

Par la présente demande d'autorisation d'appel, les demandeurs cherchent à être autorisés à faire appel devant cette très honorable Cour de la décision de la Cour d'appel du Québec prononcée le 28 mars 2024 par l'honorable juge Geneviève Marcotte, J.C.A., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2024 QCCA 830, n° 500-09-030708-234 (500-17-120630-226).

Il s'agit d'une décision refusant aux demandeurs l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour supérieure du Québec prononcée le 9 août 2023 par l'honorable juge Pierre Nollet, J.C.S., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2023 QCCS 334, n° 500-17-120630-226.

*

- La décision de la Cour supérieure du 9 août 2023 est jointe ci-après *Infra*, 2.1, à la présente demande d'autorisation d'appel.

- La décision de la Cour d'appel du 29 mars 2024 est jointe ci-après *Infra*, 2.2, à la présente demande d'autorisation d'appel.

2.1 Jugement de la Cour supérieure du Québec2023 QCCS 3345 (Pierre NOLLET, J.C.S.) 9 août 2023, n° 500-17-120630-226

***Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada* (*https://canlii.ca/t/jzz4m*)**

COUR SUPÉRIEURE

2023 QCCS 3345 (CanLII)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

Nº : 500-17-120630-226.

DATE : Le 9 aout 2023

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE PIERRE NOLLET, J.C.S.

JUSTICE POUR LE QUÉBEC
FRÉDÉRIC BASTIEN
INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI)
DANIEL TURP
ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)
ÉTIENNE ALEXIS BOUCHER
DEMANDEURS
c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA.
DÉFENDEUR

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC.
MIS EN CAUSE

JUGEMENT

APERÇU.....2
ANALYSE.....2

1. L'affaire doit-elle être déclarée irrecevable par application de la règle du *stare decisis* (art. 168 C.p.c.) ? 2
1.1 Conclusion....2
1.2 Faits pertinents à la question en litige 3
1.3 Principes juridiques quant à l'irrecevabilité (art. 168 C.p.c.) 5
1.4 Principes juridiques quant à la règle du *stare decisis*. 5
1.5 Discussion 7
2. L'affaire doit-elle être rejetée pour cause de préclusion ? 20
2.1 Conclusion....20
2.2 Faits pertinents à la question en litige 20
2.3 Principes juridiques 20
2.4 Discussion 21
3. L'affaire doit-elle être rejetée pour cause d'abus 22
3.1 Principes juridiques quant au rejet sous l'article 51 C.p.c. 22
3.2 Discussion 23
POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL : 25

2023 QCCS 3345 (CanLII)

APERÇU

[1] Les demandeurs introduisent une demande de jugement déclaratoire pour faire déclarer nulles la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982.

[2] Le défendeur Procureur Général du Canada («**PGC**») présente une demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus.

[3] Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal accueille la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus.

ANALYSE

1. L'AFFAIRE DOIT-ELLE ÊTRE DÉCLARÉE IRRECEVABLE PAR APPLICATION DE LA RÈGLE DU *STARE DECISIS* (ART. 168 C.P.C.) ?

1.1 Conclusion

[4] Dans le présent dossier, la règle du *stare decisis* est applicable à la demande introductive d'instance (DII) et constitue ici un moyen d'irrecevabilité puisque la DII n'a aucune chance raisonnable de succès.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.2 Faits pertinents à la question en litige

[5] En septembre 1981, la Cour suprême du Canada (« **CSC** »), se prononce sur la légalité d'une résolution du Parlement canadien publiée le 2 octobre 1980 et s'adressant à Sa Majesté la Reine afin que le Parlement canadien puisse rapatrier et modifier unilatéralement la constitution canadienne, c'est-à-dire sans l'accord unanime des provinces (« le **Renvoi de 1981** »)[1].

[6] La CSC conclut qu'au point de vue juridique, le consentement des provinces n'est pas constitutionnellement nécessaire pour modifier la constitution canadienne même lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements.

[7] Cependant, la CSC énonce que du point de vue des conventions constitutionnelles, un degré appréciable de consentement provincial, que les politiciens et non les tribunaux doivent fixer, est nécessaire pour modifier la constitution canadienne.

[8] En décembre 1981, le Parlement canadien adopte une résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne. Neuf provinces sur dix (à l'exception du Québec) y adhèrent.

[9] Le gouvernement du Québec saisit la Cour d'appel du Québec, par procédure de renvoi, afin de déterminer si le consentement du Québec est nécessaire, par convention, pour l'adoption par le Parlement canadien, d'une résolution visant à modifier la constitution canadienne de manière à : i) porter atteinte à l'autorité législative de la législature québécoise et du gouvernement québécois en vertu de la constitution canadienne, et ii) porter atteinte au statut et rôle de la législature ou du gouvernement du Québec au sein de la fédération canadienne (le «**Renvoi de 1982**»).

[10] Le 7 avril 1982, la Cour d'appel du Québec statue que le consentement du Québec n'est pas nécessaire[2].

[11] Appel est porté devant la CSC. Le 6 décembre 1982 la CSC confirme que l'accord du Québec n'est pas obligatoire, cette province n'ayant pas de droit de véto[3].

[12] Entretemps, le 29 mars 1982, le Parlement du Royaume-Uni adopte la *Loi de 1982 sur le Canada*[4], qui contient à son annexe B la *Loi constitutionnelle de 1982*.

---

1 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.
2 *P.G. du Québec et P.G. du Canada (Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'Appel relatif à une résolution concernant la Constitution du Canada*, [1982] C.A. 33.
3 *Renvoi sur l'opposition du Québec pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.
4 1982, ch. 11 (R.-U.).

[13] Cette loi entre en vigueur le 17 avril 1982 par la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* faite par lettres patentes signées à Ottawa.

[14] Les demandeurs sont des particuliers domiciliés au Québec[5] de même que deux personnes morales et une association, toutes domiciliées au Québec.

[15] Ils demandent à la Cour supérieure de **DÉCLARER** nulles, invalides et inapplicables

- La *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981;
- La *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U) ;
- La *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982;

[16] Les motifs au soutien de leur demande sont les suivants :

- Il y a eu manquement à la séparation des pouvoirs lors du Renvoi de 1981.
- L'accord unanime des provinces était requis juridiquement.
- Les modifications constitutionnelles intervenues portent atteinte au droit à l'autonomie des provinces, aux pouvoirs législatifs exclusifs des législatures provinciales, au droit exclusif des provinces à la modification de la constitution[6] et à la nécessité d'obtenir le consentement des provinces.
- L'absence d'une demande du Canada pour rapatrier la constitution.
- L'atteinte aux pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils.
- L'existence d'une coutume constitutionnelle pour modifier la constitution canadienne avec l'accord préalable unanime des provinces lorsque leurs pouvoirs sont concernés[7].
- La violation du serment de sa Majesté la Reine[8].

---

5 Le demandeur Bastien est décédé pendant le délibéré et aucun avis de reprise d'instance n'a été communiqué.
6 Demande Introductive d'instance (DII), par. 84.
7 *Id.* par. 126 à 174.
8 *Id.* par. 175 à 178.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

- La violation du droit du Québec à disposer de lui-même.

[17] Subsidiairement ils demandent de déclarer les mêmes lois, résolution et proclamation nulles, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec uniquement.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.3 Principes juridiques quant à l'irrecevabilité (art. 168 C.p.c.)

[18] Les demandeurs exposent correctement les principes applicables lorsqu'ils énoncent dans leur mémoire ce qui suit :

> 18.1. En présence d'une demande fondée à la fois sur les articles 51 C.p.c. et 168 C.p.c., le tribunal doit analyser en premier lieu l'irrecevabilité prévue à l'article 168 C.p.c..
>
> 18.2. Le juge doit tenir les faits allégués dans la demande introductive d'instance pour avérés, ce qui comprend les pièces déposées à son soutien.
>
> 18.3. À ce stade, le juge doit agir avec prudence et ne pas mettre fin prématurément à l'instance.
>
> 18.4. Il faut une situation claire et évidente ne laissant aucun doute sur l'irrecevabilité de la demande.

1.4 Principes juridiques quant à la règle du *stare decisis*.

[19] La règle du *stare decisis* vertical oblige les Tribunaux de *common law* de rangs inférieurs à donner une même réponse en droit à une même question que celle donnée par le Tribunal de rang supérieur.

[20] Dans *Canada (Procureur général)* c. *Confédération des syndicats nationaux*[9] la CSC écrit en 2014 :

> [24] Certes, la règle de l'autorité du précédent ou du *stare decisis* n'est plus d'une rigidité absolue aujourd'hui. Comme l'a rappelé notre Cour dans l'arrêt *Bedford*, la valeur précédentielle d'un jugement peut être remise en cause « lorsque de nouvelles questions de droit sont soulevées par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne » (par. 42). En revanche, quand la question juridique demeure la même et s'insère dans un contexte similaire, le précédent représente toujours l'état du droit et doit être respecté par les tribunaux (*Bedford*, par. 46).
>
> [25] D'utilisation limitée dans la procédure civile du Québec, la méthode de rejet au stade préliminaire fondée sur la règle du *stare decisis* se rapproche de l'exception fondée sur la chose jugée (par. 165(1) C.p.c.) [actuellement 168 al.1(1) C.p.c.]. Tout comme cette dernière, elle requiert que les questions juridiques

[9] 2014 CSC 49.

> soulevées par la partie demanderesse aient déjà été clairement tranchées par les tribunaux. Toutefois, contrairement à la chose jugée, elle n'exige pas nécessairement que le débat oppose les mêmes parties. En effet, l'élément important consiste à établir que le débat, tel qu'il a été entrepris, reste le même, et que les questions qu'il soulève aient déjà été réglées par une juridiction supérieure dont le jugement possède l'autorité de la chose jugée.
>
> […]
>
> [27] Cela dit, avant d'accueillir une requête en irrecevabilité pour absence de fondement juridique, encore faut-il que le juge d'instance soit convaincu, au regard du dossier et des faits allégués, que le précédent invoqué par le requérant porte bien sur *l'ensemble du débat* qu'il devrait normalement trancher et qu'il y apporte une solution *complète, certaine et définitive*. En cas de doute, le juge doit rejeter la requête en irrecevabilité et laisser aux parties la possibilité de débattre au fond des questions litigieuses.

[21] Dans *R. c. Comeau* (2018), la CSC indique qu'on ne peut déroger au principe du *stare decisis* « sous réserve d'exceptions extraordinaires » :

> [26] Les tribunaux de *common law* sont liés par les précédents faisant autorité. Ce principe — celui du *stare decisis* — est fondamental pour assurer la certitude du droit. Sous réserve d'exceptions extraordinaires, une juridiction inférieure doit appliquer les décisions des juridictions supérieures aux faits dont elle est saisie. C'est ce qu'on appelle le *stare decisis* vertical. Sans ce fondement, le droit fluctuerait continuellement selon les caprices des juges ou les nouveaux éléments de preuve ésotériques produits par des plaideurs insatisfaits du statu quo[10].

[22] Le juge Marc-André Blanchard, j.c.s. écrit ceci dans la décision *Hak c. Procureur général du Québec*[11],

> [205] Le Tribunal inférieur ne peut refuser d'appliquer le précédent liant que dans des circonstances exceptionnelles dont traitent les arrêts *Bedford* et *Carter* de la Cour suprême. Il s'agit : 1) de l'existence d'une nouvelle question juridique ou 2) d'une modification de la situation ou de la preuve qui « change radicalement la donne »

[23] Le juge Blanchard réfère aux circonstances exceptionnelles en citant l'arrêt Lapointe :

> [54] Dans l'arrêt *R.* c. *Bernard*, le juge en chef Dickson relève quatre raisons justifiant la rupture avec un précédent : 1) la décision est antérieure à la *Charte* et n'est pas conforme aux valeurs consacrées par celle-ci; 2) l'évolution subséquente du droit remet en question la validité du précédent; 3) la décision antérieure crée

---

10 *R. c. Comeau*, [2018] 1 R.C.S. 342, par. 26.

11 2021 QCCS 1466 (déclarations d'appel et d'appel incident, C.A., 31-05-2021, 500-09-029537-214, 500-09-029539-210, 500-09-029541-216, 500-09-029544-210 et 500-09-029550-217).

2023 QCCS 3345 (CanLII)

de l'incertitude, allant ainsi à l'encontre des valeurs de clarté et de certitude que suppose le principe du *stare decisis*; 4) la décision antérieure joue contre l'accusé en accroissant sa responsabilité criminelle au-delà des limites normales. Il s'agit d'une énumération non exhaustive. Plus récemment, dans *R.* c. *Henry*, le juge Binnie établit que les raisons suivantes peuvent justifier d'écarter un précédent : 1) la décision antérieure n'est pas conforme à l'objet d'une disposition de la *Charte* défini dans un précédent; 2) la décision est inapplicable en pratique, car son application s'est révélée inutilement complexe et formaliste; 3) elle est contraire à des principes valables; 4) elle est contraire à l'équité[12].

1.5 Discussion

[24] Les décisions de la Cour Suprême sur les Renvois de 1981 et 1982 privent-ils la DII de toute chance raisonnable de succès[13]?

1.5.1 L'application de la règle du *stare decisis*

[25] Selon les demandeurs la règle du s*tare decisis* est inapplicable parce que les *Renvois* sont des avis non juridiquement contraignants.

[26] Dans le cadre d'un *Renvoi*, il est généralement reconnu que les opinions émises par les Cours d'appel ou la CSC ne sont pas exécutoires ni contraignantes bien qu'en pratique elles soient suivies[14]. Sur cette base, les demandeurs plaident que la règle du *stare decisis* ne peut recevoir application.

[27] L'article 53 de la *Loi sur la Cour suprême*[15] édicte que le gouverneur en conseil peut soumettre au jugement de la Cour toute question importante de droit ou de fait sur plusieurs sujets et que la Cour est tenue d'étudier tout renvoi et de répondre à chaque question qui lui est ainsi déférée.

[28] Elle transmet ensuite au gouverneur en conseil, pour son information, un avis certifié et motivé sur chacune des questions, de la même manière que dans le cas d'un jugement rendu sur appel porté devant elle; tout juge dont l'opinion diffère de celle de la majorité transmet pareillement son avis certifié et motivé.

[29] L'article 36 de la même loi stipule que l'avis donné par une Cour d'appel d'une province sur toute question déférée à ce tribunal par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province est assimilé à un jugement ayant autorité de chose jugée et est susceptible d'appel au même titre qu'un jugement rendu dans une action.

---

12 *R.* c. *Lapointe*, 2021 QCCA 360.
13 *Canada (Procureur général)* c. *Confédération des syndicats nationaux*, 2014 CSC 49, par. 2.
14 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 40.
15 L.R.C. (1985), c. S-26.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[30] Dans le *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*, art. 35., la CSC suspend les effets de son avis (et prolonge ultérieurement cette suspension). Elle précise l'impact d'un avis sur les affaires en cours malgré le caractère consultatif de celui-ci :

> [151] En principe, la procédure de renvoi n'a qu'un caractère consultatif. La réponse donnée à la question d'un renvoi s'apparente à un avis juridique fourni à l'exécutif dont la nature est similaire à un avis qui serait donné par les juristes de l'État […]. Dans le cadre d'un renvoi, la Cour n'a donc pas le pouvoir de déclarer formellement une loi inconstitutionnelle. Elle n'a que le pouvoir de répondre à la question soumise […]
>
> [152] Malgré leur caractère consultatif et donc, en principe, non contraignant, les avis donnés dans le cadre d'un renvoi sont traités, en pratique, comme des décisions judiciaires, et ils sont suivis par les autres tribunaux […]. Dès le lendemain du prononcé de l'avis, il est vraisemblable qu'un tribunal de première instance saisi de la même question appliquerait l'avis donné par la Cour en raison de sa force persuasive […]. Lorsque la situation le requiert, il peut donc être opportun que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de réparation afin d'en suspendre les effets éventuels dans le cadre d'un renvoi, comme elle le ferait dans le cas d'un pourvoi.[16]
>
> [Références omises]

[31] Dans les faits, pour assurer la stabilité du droit, dans l'arrêt *Bedford*[17] la CSC pose explicitement la question de savoir si les tribunaux inférieurs sont liés par un de ses avis :

> [37] Avant de passer aux moyens fondés sur la *Charte*, j'examine d'abord deux questions préliminaires. Premièrement, les juges de première instance et notre Cour sont-ils liés par le *Renvoi sur la prostitution de 1990*, qui confirme la validité des dispositions interdisant les maisons de débauche et la communication à des fins de prostitution?

[32] Au lieu d'écarter le *Renvoi sur la prostitution* en raison de son caractère non contraignant, la CSC traite le *Renvoi* comme un précédent « régulier »[18] :

> [40] Dans la présente affaire, le précédent correspond à l'avis consultatif de la Cour dans le *Renvoi sur la prostitution*, qui confirme la constitutionnalité des interdictions faites par deux des trois dispositions contestées en l'espèce de tenir une maison de débauche et communiquer à des fins de prostitution. Dans ce renvoi, la Cour devait décider […]. Bien que les avis consultatifs puissent ne pas être juridiquement contraignants, dans les faits, il sont suivis (G. Rubin, « The

16 *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc), art. 35*, 2021 CSC 27, par. 151.
17 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72.
18 Johanne POIRIER, « Les avis consultatifs au Canada : omniprésents, déterminants, banalisés et déroutants », (2019) 65 *R.D. McGill* 117, 137.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

> Nature, Use and Effect of Reference Cases in Canadian Constitutional Law » (1960), 6 *R.D. McGill* 168, p. 175)[19].
>
> [Soulignements ajoutés; reproduit tel quel]

[33] La CSC poursuit l'analyse des critères permettant à un juge de première instance de réexaminer les conclusions d'un renvoi à la CSC :

> [42] À mon avis, le juge du procès peut se pencher puis se prononcer sur une prétention d'ordre constitutionnel qui n'a pas été invoquée dans l'affaire antérieure; il s'agit alors d'une nouvelle question de droit. De même, le sujet peut être réexaminé lorsque de nouvelles questions de droit sont soulevées par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne.
>
> […]
>
> [44] […] la juridiction inférieure ne peut faire abstraction d'un précédent qui fait autorité, et la barre est haute lorsqu'il s'agit de justifier le réexamen d'un précédent. Rappelons que, selon moi, le réexamen est justifié lorsqu'une nouvelle question de droit se pose ou qu'il y a modification importante de la situation ou de la preuve. Cette approche met en balance les impératifs que sont le caractère définitif et la stabilité avec la reconnaissance du fait qu'une juridiction inférieure doit pouvoir exercer pleinement sa fonction lorsqu'elle est aux prises avec une situation où il convient de revoir un précédent.[20]

[34] Les demandeurs ont donc raison lorsqu'ils affirment que les *Renvois* de 1981 et 1982 ne sont pas juridiquement contraignants. En revanche, ils se méprennent sur les effets pratiques de ces *Renvois*.

[35] D'ailleurs les demandeurs invoquent eux-mêmes le *Renvoi: Droits linguistiques au Manitoba*[21] à l'appui de leur argument sur l'imprescriptibilité de leur action[22]. Un *Renvoi* aurait donc la même force qu'un précédent.

[36] Les *Renvois* constituent *de facto* des précédents dont les conclusions doivent être suivies par la Cour supérieure. Sous réserve de l'existence d'une des exceptions à la règle du *stare decisis*, la Cour supérieure ne peut réexaminer les *Renvois* de 1981 et 1982.

[37] Si les questions de droit soulevées dans le présent recours sont le résultat d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne par rapport aux *Renvois* de 1981 et 1982, la demande

---

19 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 40.
20 *Canada (Procureur général)* c. *Bedford*, 2013 CSC 72, par. 42, 44.
21 [1985] 1 R.C.S. 721.
22 Plan d'argumentation des demandeurs, par. 27.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

sera jugée recevable. Dans le cas contraire elle sera irrecevable parce que n'ayant aucune chance raisonnable de succès.

[38] Revoyons les questions soulevées pour déterminer si elle participe d'une évolution importante du droit d'une modification de la situation ou de la preuve.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.5.2 Le manquement à la séparation des pouvoirs

[39] Les demandeurs s'appuient sur de nombreux manquements allégués à la séparation des pouvoirs pour plaider atteinte à l'indépendance des tribunaux, un droit quasi constitutionnel, dans le cadre de la décision sur le Renvoi de 1981[23].

[40] Cette crainte de partialité découlerait de communications auxquelles auraient pris part deux juges de la CSC, soit le juge en chef Laskin et le juge Estey, avec les autorités canadiennes et britanniques.

[41] Ces craintes sont illustrées par les allégués suivants :

41.1. Le 9 octobre 1980, le *High Commissioner* britannique au Canada, John Ford, a eu une discussion avec le juge de la Cour suprême du Canada, Willard Estey, dans laquelle ce dernier lui a mentionné que le projet de loi joint à l'adresse présentée à la Chambre des communes en octobre 1980 pose des problèmes au regard du droit impérial relatif à l'indépendance des anciennes colonies britanniques et que le juge Willard Estey a également informé le personnel du ministère de la Justice du Canada à ce sujet[24].

41.2. Le 27 mars 1981, le *High Commissioner* britannique au Canada, John Ford, informe le *Foreign Office*, dans un télégramme classé confidentiel que le juge en chef de la Cour suprême du Canada a informé le gouvernement du Canada qu'il espère que le Renvoi de la Cour suprême du Canada (*Renvoi de 1981*) sera transmis avant que la session parlementaire soit terminée au Royaume-Uni[25].

41.3. Un document de breffage d'une rencontre du cabinet (conseil exécutif) britannique du 21 mai 1981, indique que la majorité des juges de la Cour suprême sont en faveur de la position du gouvernement du Canada, et ce, alors que le Renvoi de 1981 ne sera rendu public que le 28 septembre suivant[26].

41.4. Le 2 juillet 1981, Robert Armstrong, secrétaire du conseil exécutif britannique, précise dans une note confidentielle, que Michael Pitfield,

---

23 DII, par 54 à 66.
24 Pièce P-4.
25 Pièce P-5.
26 Pièce P-6.

secrétaire du conseil exécutif canadien, lui a dit qu'il a eu une discussion téléphonique avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, selon laquelle ce dernier retourne au Canada pour aller discuter avec ses collègues de la décision que la Cour doit rendre sur la question constitutionnelle et que cette décision pourrait être rendue le 7 juillet suivant[27].

41.5. Le même jour, Lord Carrington, ministre des Affaires étrangères britannique, informe Robert Moran, *High Commissioner* britannique au Canada, dans un télégramme classé secret, que le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, a discuté la veille avec Michael Havers, procureur-général britannique, pour l'informer qu'il y a une mésentente importante parmi ses collègues au sujet de la décision que la Cour doit rendre au sujet de la Constitution, qu'il ne faut pas attendre de décision avant la fin du mois d'août et que cette décision doit être rédigée avec soin et traduite dans les deux langues officielles du Canada[28].

41.6. Le 13 juillet 1981, Robert Armstrong, secrétaire du conseil exécutif britannique écrit que Bora Laskin, a informé Michael Pitfield, secrétaire du conseil privé canadien, qu'il était rentré à Ottawa pour faire entendre raison à ses collègues (to bang their heads together) dans le cadre de la décision à rendre dans le dossier constitutionnel canadien[29].

41.7. Le 16 juillet 1981, Ian Sinclair, conseiller légal au *Foreign Office* britannique, informe Martin Berthoud, chef de la diplomatie britannique pour l'Amérique du Nord, dans une correspondance confidentielle, qu'il a discuté la veille avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, du fait que ce dernier était rentré à Ottawa quelques jours auparavant pour faire entendre raison à ses collègues (*to try to knock a few heads together*) mais que ces derniers sont toujours divisés sur la décision à rendre[30].

41.8. Le 10 septembre 1981, le *High commissioner*, Robert Moran, informe le *Foreign Office* qu'il a eu une discussion la veille avec le juge en chef de la Cour suprême du Canada, Bora Laskin, et que celui-ci lui a indiqué qu'il allait les informer quelques jours à l'avance de la production du jugement sur la constitution, qu'il ne pouvait pas mettre de la pression sur ses collègues qui sont toujours divisés et que la Cour devait produire une traduction française précise du jugement de tout ce qui affecte les droits du Québec[31].

---

27 Pièce P-7.
28 Pièce P-8.
29 Pièce P-9.
30 Pièce P-10.
31 Pièce P-11.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

[42] Cet aspect n'a pas été soulevé dans le cadre des Renvois de 1981 ou 1982. Il faut toutefois s'interroger sur l'apparent bien-fondé de l'argument au présent stade.

[43] Le Tribunal tient pour avérés les faits allégués sans être toutefois lié par la qualification juridique qu'en font les demandeurs à savoir constituer un manquement à la séparation des pouvoirs.

[44] Les demandeurs plaident que cette question doit se distinguer de la crainte raisonnable de partialité[32]. Ils s'abstiennent toutefois de préciser quels seraient les effets de ce manquement à la séparation des pouvoirs si l'on ne tient pas compte de la crainte raisonnable de partialité. De même, ils ne précisent pas en vertu de quel précédent un tel manquement peut mener à l'annulation d'une loi constitutionnelle par opposition à l'annulation d'une décision judiciaire.

[45] Si l'argument ne sert qu'à appuyer l'absence de *stare decisis* ou sa possible remise en cause, il est vain. La partialité décisionnelle ou institutionnelle ne peut être invoquée après un aussi long délai depuis que la décision a été rendue ou depuis le moment où les faits allégués au soutien de la partialité ont été connus[33].

[46] La séparation des pouvoirs est un principe du droit constitutionnel canadien. Le pouvoir législatif est chargé de faire les lois tandis que le pouvoir judiciaire est chargé d'interpréter et d'appliquer les lois. Si ces deux pouvoirs sont confondus, cela peut entraîner des conséquences graves pour la démocratie et l'état de droit.

[47] Le manquement à la séparation des pouvoirs peut entraîner une violation des droits fondamentaux des citoyens et une perte de confiance dans le système judiciaire. Si les tribunaux sont perçus comme étant partiaux ou influencés par le pouvoir législatif, cela peut nuire à leur crédibilité et à leur intégrité. Généralement, dans un tel contexte, le Tribunal optera pour une solution qui favorisera le respect des droits fondamentaux.

[48] Ici, sans considérer la partialité, le Tribunal ne voit pas que l'argument sur le manquement à la séparation des pouvoirs puisse mener à une réponse différente aux questions qui étaient posées à la CSC dans les *Renvois* de *1981 ou de 1982*.

[49] Quant à l'argument sur la partialité de la CSC dans les Renvois de 1981 ou de 1982, le Tribunal est d'accord avec le PGC à l'effet que les allégations telles que formulées seraient insuffisantes pour générer une crainte raisonnable de partialité.

[50] En effet, il y a une forte présomption d'impartialité des tribunaux[34]. La crainte raisonnable de partialité correspond à la conclusion de partialité à laquelle en arriverait

---

32 Plan d'argumentation des demandeurs, par. 59.

33 *Collège de Rosemont c. Boissonneault*, 2018 QCCA 1841, par. 22; voir aussi *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 RCS 892, aux pages 941 à 943.

34 *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2003] 2 RCS 259, par. 76.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique[35]. Rien dans les allégués ne mène à cette conclusion.

[51] Au surplus, si l'on constatait que le rôle d'un ou deux juges avait fait naitre une crainte raisonnable de partialité, aucune personne raisonnable connaissant le processus décisionnel de la CSC ne saurait conclure que les autres juges ont été influencés d'une façon quelconque par la partialité redoutée de la part d'un ou deux juges. D'ailleurs, la décision contient des dissidences, dont celle du juge en chef dans un cas, preuve, s'il en faut une, qu'il n'a pas influencé le résultat du débat.

[52] Même si les allégations pouvaient être considérées suffisantes, la partialité mène généralement à une demande de récusation du juge considéré comme partial. Une telle demande doit s'adresser au juge en question lorsque c'est possible.

[53] Bien que les demandeurs n'invoquent pas l'argument juridique de cette façon, une partialité découverte après coup pourrait possiblement mener à une demande en rétractation de jugement. Il ne revient toutefois pas à la Cour supérieure de se prononcer sur la partialité d'un tribunal supérieur ni de rétracter le jugement d'une telle cour. Si les demandeurs recherchent la rétractation des avis sur les Renvois de 1981 et 1982, ils doivent s'adresser à la CSC.

1.5.3 L'accord unanime des provinces requis juridiquement

[54] L'argument des demandeurs veut que la CSC n'ait pas analysé le besoin d'un accord d'un point de vue juridique mais uniquement du point de vue conventionnel.

[55] Selon les demandeurs, la modification et le rapatriement de la Constitution n'ont qu'un caractère juridique. Les juges majoritaires dans le Renvoi de 1981 auraient erronément conclu que les conventions constitutionnelles sont de nature politique, ce qui fait en sorte que les tribunaux ne pourraient sanctionner leur violation[36].

[56] De l'avis du Tribunal, les demandeurs se méprennent sur cet aspect. En réponse à la question B (i) c) et (ii) c) du Renvoi de 1981 provenant du Québec, les juges majoritaires décident que l'accord unanime des provinces n'est pas juridiquement requis. En effet, ils répondent que l'exigence du consentement des provinces ne s'est pas cristallisée en une règle de droit[37].

[57] D'ailleurs les demandeurs écrivent au paragraphe 77 de leur Demande introductive d'instance que « *les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada ont énoncé, dans le Renvoi de 1981, que d'un point de vue juridique, le Parlement fédéral*

---

35 *Id.* par. 60.
36 DII, par. 67 à 76.
37 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

pouvait modifier et rapatrier la Constitution canadienne puisque le consentement des provinces n'était pas nécessaire, ce qui est contesté par la présente requête ».

[58] La CSC a donc déjà répondu à la question. Les demandeurs remettent tout simplement en question les conclusions de la CSC sur la nécessité d'un accord unanime des provinces pour ce faire, sans rencontrer les critères qui permettraient d'écarter la règle du *stare decisis*.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.5.4 L'existence d'une coutume

[59] Les demandeurs plaident l'existence d'une coutume constitutionnelle, et non d'une convention constitutionnelle, nécessitant l'accord préalable de toutes les provinces pour modifier la Constitution lorsque leurs pouvoirs sont touchés[38].

[60] La distinction que font les demandeurs entre une coutume et une convention constitutionnelle n'est pas utile ici.

[61] La Constitution n'est écrite qu'en partie. Elle se compose de textes législatifs, de règles de droit (écrite ou non comme celles découlant de la *common law*) et d'une partie encore plus importante formée de coutumes, de l'usage et de conventions. Or, la CSC décide que le non-respect d'une convention constitutionnelle ne peut être sanctionné que par ses effets politiques. Cela nous apparait encore plus évident pour ce que les demandeurs appellent les coutumes.

[62] Ainsi, même la reconnaissance par la CSC de la coutume constitutionnelle alléguée n'aurait pu avoir pour effet de donner raison aux demandeurs.

[63] Ceux-ci citent de nombreuses circonstances impliquant des conférences ou des consultations avec toutes les provinces dans le cadre de modifications constitutionnelles ou encore des déclarations de divers politiciens à divers moments dans l'histoire du Canada, lesquels soulignent l'importance du consentement des signataires à la Constitution ou de leurs successeurs pour modifier la Constitution.

[64] Les juges de la CSC auraient occulté cette coutume en choisissant de retenir plutôt une déclaration du ministre de la Justice de l'époque, Louis S. St-Laurent, qui évoquait qu'un retrait des pouvoirs aux provinces ne saurait convenablement se faire sans le consentement de celles-ci.

[65] La CSC écrit dans sa décision sur le Renvoi de 1981 :

> La déclaration vise les convenances, c'est-à-dire la conformité aux usages, ce qui est la terminologie ordinairement utilisée pour les conventions constitutionnelles.

---

[38] DII, par. 126 à 174.

[66] La CSC conclut que si plusieurs précédents favorisent la théorie de l'unanimité, il ne semble pas que tous les acteurs dans les précédents aient accepté la règle de l'unanimité. C'est ainsi qu'elle conclut qu'un degré appréciable de consentement provincial est nécessaire sans préciser plus avant[39].

[67] Loin d'occulter la situation, la CSC en a plutôt décidé autrement. La Cour supérieure ne pourrait décider le contraire aujourd'hui.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.5.5 L'atteinte au droit à l'autonomie, au droit à la modification, aux pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils, nécessité d'obtenir le consentement des provinces

[68] Selon les demandeurs, les pouvoirs de la province de Québec en matière de propriété et de droit civil étaient protégés en vertu de *l'Acte de Québec de 1774* et de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Parlement canadien ne pouvait porter atteinte, ni adopter des lois pour uniformiser les lois relatives à la propriété et au droit civil du Québec, ni passer outre au désaccord que celui-ci a exprimé à l'encontre de la modification et du rapatriement de la Constitution[40].

[69] L'argument sur l'atteinte aux pouvoirs exclusifs en matière de propriété et droits civils a été traité par la CSC en particulier à compter de la page 822 du Renvoi de 1981.

[70] De même, selon les demandeurs, avant l'abrogation de l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867,* seules les législatures provinciales avaient le pouvoir de modifier la Constitution[41]. La CSC traite également de cette question dans le Renvoi de 1981 et résume les positions des Cours d'appel à ce sujet[42].

[71] Dans ces deux cas, il ne s'agit pas d'une preuve nouvelle ou d'un argument de droit nouveau qui permettent de mettre de côté la règle du *stare decisis*.

[72] Toujours selon les demandeurs, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne permettrait pas au Parlement canadien de porter atteinte aux pouvoirs législatifs exclusifs des législatures provinciales sans leur accord, lequel n'a jamais été donné par la législature du Québec.

[73] Dans le Renvoi de 1981, les juges majoritaires de la CSC précisent que le projet de modification et de rapatriement constitutionnel porterait atteinte à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne et au statut ou rôle des législatures ou des gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne. La CSC conclut cependant à la majorité que l'accord unanime des provinces pour ce faire n'est pas requis.

---

39 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753, pp. 901 à 905.
40 DII, par. 88 à 91.
41 DII, par. 84.
42 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753, à la page 760 et ssq.

[74] Le *Statut de Westminster* et la *Loi constitutionnelle de 1867* plaidés par les demandeurs comme empêchant les modifications sans l'accord des provinces, ont été analysés par la CSC.

[75] Dans le *Renvoi* de 1982, la CSC ajoute que le Québec ne possède pas un droit de véto conventionnel sur les modifications constitutionnelles qui ont un effet sur son pouvoir législatif.

[76] Rappelons le contexte de ce deuxième renvoi. À la suite du Renvoi de 1981, une conférence constitutionnelle se tient afin de rechercher une entente sur le rapatriement de la Constitution, sur l'enchâssement d'une charte des droits et sur une formule de modification.

[77] Une entente intervient à laquelle le fédéral et neuf provinces adhèrent. Le Québec s'oppose et fait un Renvoi à sa Cour d'appel lui demandant de confirmer l'obligation d'obtenir l'accord du Québec à ces conventions constitutionnelles. La Cour d'appel répond par la négative.

[78] Devant la Cour d'appel du Québec, deux thèses étaient mises de l'avant par le Québec. Selon la première thèse, il existe une convention qui exige le consentement unanime des dix provinces pour toute modification constitutionnelle du genre de celle dont il est question en l'espèce. Selon la seconde thèse, en raison du principe de la dualité, le Québec possède, par convention, un droit de veto exclusif sur toute modification constitutionnelle qui a un effet sur le pouvoir législatif de la province ou encore sur le statut ou le rôle de sa législature.

[79] La première thèse avait déjà été écartée dans le Renvoi de 1981. L'équivalent d'un droit de veto à chacune des provinces n'a pas été retenu.

[80] La seconde thèse a été rejetée parce que toutes les provinces sont jugées comme étant fondamentalement sur un même pied d'égalité et que le Québec n'a pas réussi à établir que le gouvernement du Canada ou les autres provinces lui ont reconnu par convention un droit de véto exclusif opposable à une modification constitutionnelle.

[81] Selon la CSC, les conventions constitutionnelles se distinguent sensiblement des règles juridiques. Elles constituent des règles positives dont l'existence doit être établie en fonction de critères objectifs. Rien de ce que propose les demandeurs ne permet d'apporter une nouvelle preuve ou de soulever une question de droit fondamentalement nouvelle.

1.5.6 L'absence d'une demande du Canada pour rapatrier la constitution

[82] La *Loi de 1982 sur le Canada* indique, à son préambule, qu'elle a été adoptée à la demande et avec le consentement du Canada. Selon les demandeurs ce serait inexact.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

Le terme « Canada » dans la demande pour le rapatriement de la Constitution signifiait, selon les demandeurs, le Canada en tant qu'entité fédérale, incluant toutes ses provinces.

[83] Les demandeurs citent la *Loi constitutionnelle de 1867*, le *Statut de Westminster* et une décision du Comité judiciaire du conseil privé établissant que le terme « Canada » doit être interprété dans un sens large afin de comprendre les provinces et les territoires qui sont présents dans l'entité fédérale.

[84] Cet argument nous apparait comme une reformulation des mêmes reproches faits ci-dessus à l'égard des décisions de la CSC dans les *Renvois de 1981 et 1982* sans apporter une nouvelle preuve ou soulever une question de droit fondamentalement nouvelle.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.5.7 La violation du serment de sa Majesté la Reine

[85] La Reine aurait fait défaut à son serment de gouverner le peuple du Canada conformément à ses lois et coutumes[43].

[86] Si la modification constitutionnelle sans l'accord unanime des provinces est acceptable, Sa Majesté ne contrevient pas à son serment.

[87] Pour décider le contraire, il faut en premier lieu remettre en cause les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 ce qui en revient aux arguments déjà discutés.

1.5.8 La violation du droit du Québec à disposer de lui-même

[88] Les demandeurs plaident la violation du droit du peuple québécois à disposer de lui-même en ne respectant pas le droit universellement reconnu consacré par la Charte des Nations Unies en 1945 et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le Canada a adhéré en 1976[44].

[89] Tel qu'il est loisible de le constater, la décision de la CSC intervient après l'adhésion du Canada aux textes allégués. On doit donc présumer qu'elle en tient compte.

[90] En 1998, lors de l'examen du droit du Québec à faire sécession unilatéralement[45] la CSC conclut que l'État dont le gouvernement représente l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes, a droit au maintien de son intégrité territoriale en vertu du droit international.

---

43 *Id.* par. 175 à 178.
44 *Id.* par. 181 et 182.
45 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

[91] Le droit à l'autodétermination doit s'exercer dans le cadre politique et juridique existant. Selon la CSC. il n'existe pas, en vertu du droit international, un droit à l'autodétermination qui permettrait au Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada.

[92] En décidant ainsi, la CSC encadre le droit à l'autodétermination allégué par les demandeurs et ceux-ci ne soulèvent aucun élément nouveau qui permettrait de reconsidérer ces précédents.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

1.5.9 Déclarer les mêmes lois, résolution et proclamation nulles, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec uniquement

[93] Les Renvois de 1981 et 1982 ne traitent pas spécifiquement de ce sujet. Est-ce à dire qu'il devrait être permis de débattre de cet aspect uniquement ?

[94] Le Tribunal ne le croit pas. Les demandeurs appuient cette conclusion subsidiaire sur les mêmes arguments que ceux qu'ils avancent pour plaider la nullité, l'invalidité et l'inapplicabilité des mêmes lois, résolution et proclamation.

[95] Rien dans leur argumentation ne soutient cette conclusion alternative. L'effet pratique de la conclusion recherchée serait d'obtenir une décision judiciaire mettant fin au Canada tel qu'on le connait, sans pour autant faire revivre la *Loi constitutionnelle de 1867* à l'égard du Québec.

[96] Or, dans le *Renvoi sur la Sécession du Québec de 1998,* la CSC a défini le cadre juridique dans lequel les décisions démocratiques doivent être prises. Nous ne sommes pas dans ce cadre ici.

[97] Le Tribunal n'a pas compétence pour déclarer inapplicables des lois constitutionnelles en raison de leur nature supralégislative. Rappelons que jusqu'à l'adoption du *Statut de Westminster*[46] en 1931, aucune loi impériale (adoptée par le Parlement britannique) applicable dans la colonie ne pouvait être modifiée ou abrogée par les législatures de la fédération, et par extension, être déclarée inapplicable par les tribunaux de la colonie.

[98] Dans la décision *Hak c. Procureur général du Québec*[47] mentionnée plus haut, le juge Marc-André Blanchard, j.c.s., cite l'auteur Hogg[48] et explique comment les lois constitutionnelles ont conservé leur statut supralégislatif :

---

46 *Statut de Westminster*, (1931) 22 Geo. V, c. 4 (R.-U.), reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, no 27.

47 2021 QCCS 1466 (déclarations d'appel et d'appel incident, C.A., 31-05-2021, 500-09-029537-214, 500-09-029539-210, 500-09-029541-216, 500-09-029544-210 et 500-09-029550-217).

48 Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5e éd., feuilles mobiles, Toronto, Carswell, 2007, par. 3.4.

> [522] Les [lois britanniques applicables au Canada] perdent leur nature supralégislative en 1931 par l'adoption du *Statut de Westminster*, qui abroge l'applicabilité du *Colonial Laws Validity Act* et confère aux Parlements fédéral et provinciaux le droit de modifier ou d'abroger les lois impériales existantes ou futures, conformément au partage des compétences. […]
>
> [523] Exceptionnellement, en raison de l'absence d'une procédure de modification dans le texte de la Constitution et afin d'éviter qu'elle ne devienne une loi modifiable par une simple loi fédérale ou provinciale, l'article 7 du *Statut de Westminster* empêche la modification ou l'abrogation des seize « Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1930 » par le Parlement canadien ou par les parlements provinciaux.
>
> [524] Dès lors, à l'exception de ces seize lois adoptées par le Parlement britannique entre 1867 et 1930, les lois impériales en vigueur au Canada perdent leur statut supralégislatif et deviennent modifiables par une simple loi.
>
> [525] Enfin, l'adoption de la *Loi de 1982 sur le Canada* par le Parlement britannique marque la fin de l'autorité de celui-ci sur le Canada. Il cesse de légiférer pour le Canada et la partie V de cette loi prévoit la procédure de modification de la Constitution. L'article 7 du *Statut de Westminster* se trouve abrogé sans que la Constitution perde son rang de loi suprême, car l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* assure sa primauté, même sur les lois impériales, à l'exception de celles incorporées à l'Annexe de cette loi :
>
> > This provision serves exactly the same function as s. 7(1) of the Statute of Westminster formerly served. Section 7(1) preserved the doctrine of repugnancy expressed in the Colonial Laws Validity Act in its application to the B.N.A. Act and its amendments. Now s. 52(1) directly enacts a similar doctrine of repugnancy or inconsistency. By virtue of s. 52(1), the Constitution of Canada is superior to all other laws in force in Canada, whatever their origin: federal statutes, provincial statutes, pre-confederation statutes, received statutes, imperial statutes and common law; all of these laws must yield to inconsistent provisions of the Constitution of Canada. Section 52(1) provides an explicit basis for judicial review of legislation in Canada, for, whenever a court finds that a law is inconsistent with the Constitution of Canada, the court must hold that law to be invalid ("of no force or effect").
>
> [Références et soulignements omis]

[99] Au même titre que la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Loi constitutionnelle de 1982* ne peut être déclarée inapplicable par les tribunaux canadiens.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

2. L'AFFAIRE DOIT-ELLE ÊTRE REJETÉE POUR CAUSE DE PRÉCLUSION ?

2.1 Conclusion

[100] Ce n'est pas le cas en l'espèce, les critères de la préclusion sur la cause d'action n'étant pas rencontrés.

2.2 Faits pertinents à la question en litige

[101] Le PGC plaide que les conclusions de la CSC lient également les tribunaux, y compris la Cour supérieure en l'espèce, en vertu du principe de la préclusion fondée sur la cause d'action (*cause of action estoppel*), lequel constitue une branche de la chose jugée (*res judicata*) en droit public.

[102] Les demandeurs soulèvent à nouveau que les Renvoi de 1981 et 1982 n'ont pas l'autorité de la chose jugée puisqu'ils constituent des avis consultatifs par les tribunaux concernés, qui ne sont pas juridiquement contraignants, bien qu'ils soient suivis en pratique.

[103] Ils ajoutent ne pas être liés par ceux-ci, n'ayant pas été partie au débat de 1981 et 1982. En effet, les questions ayant été décidées à la suite d'un renvoi, les individus n'ont pas été appelés ni ne pouvaient se joindre aux procédures.

2.3 Principes juridiques

[104] La doctrine de la préclusion fondée sur la cause d'action garantit [traduction par la CSC] « *le droit de l'individu d'être protégé d'une multiplicité de demandes et de poursuites pour la même cause* » et assure « *le caractère définitif et irrévocable des décisions judiciaires* »[49].

[105] La Cour d'appel de Colombie-Britannique résume les quatre conditions de la préclusion fondée sur la cause d'action comme suit :

> 1. There must be a final decision of a court of competent jurisdiction in the prior action [the requirement of "finality"];
>
> 2. The parties to the subsequent litigation must have been parties to or in privy with the parties to the prior action [the requirement of "mutuality"];
>
> 3. The cause of action in the prior action must not be separate and distinct; and

[49] *Barendregt c. Grebliunas*, 2022 CSC 22, par. 37.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

> 4. The basis of the cause of action and the subsequent action was argued or could have been argued in the prior action if the parties had exercised reasonable diligence[50].

[106] La doctrine de préclusion fait intervenir un élément de diligence raisonnable : une partie ne peut intenter une action contre une autre lorsque le fondement de la cause d'action a été plaidé ou aurait pu être plaidé dans l'action antérieure, si la partie en question avait fait preuve de diligence[51].

[107] Pour assurer l'utilisation des ressources efficace et efficiente du système judiciaire, les parties doivent tout mettre en œuvre pour présenter la meilleure preuve et leurs meilleurs arguments dès la première occasion qui leur est donnée[52].

2023 QCCS 3345 (CanLII)

2.4 Discussion

[108] Pour les demandeurs, le principal élément s'opposant à l'application de la théorie de la préclusion à l'égard d'une question déjà tranchée est la distinction entre les parties à l'instance aujourd'hui et celles à l'époque, l'absence de réciprocité ou d'identité de parties.

[109] Le PGC est d'avis que les demandeurs tentent d'agir au nom de l'intérêt public pour faire valoir à nouveau les intérêts de la province et qu'ils n'ont pas d'intérêt distinct de celui du Québec dans les Renvois de 1981 et 1982. Selon le PGC, les demandeurs ne peuvent se voir accorder plus de droits que si c'était la province elle-même qui tentait de rouvrir le débat.

[110] Dans *Toronto c. S.C.F.P. section locale 79*[53] la CSC distingue entre la préclusion découlant d'une question déjà tranchée et la préclusion fondée sur la cause d'action. Elle aborde la question de la réciprocité dans le contexte de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée.

[111] Le contexte de cette décision est très différent du nôtre. Dans *Toronto*, il s'agit d'une décision arbitrale réintégrant un employé après son congédiement au motif qu'il a été reconnu coupable d'agression sexuelle par l'instance criminelle. L'arbitre avait refusé de se considérer lié par la déclaration de culpabilité devant l'instance criminelle. L'employeur s'est pourvu en contrôle judiciaire de cette décision.

[112] La CSC rejette l'application de la théorie de la préclusion parce qu'une des conditions n'est pas rencontrée, à savoir que les parties ne sont pas les mêmes. Dans l'instance criminelle le poursuivant était Sa Majesté la Reine du chef du Canada alors que

---

50 *Erschbamer v. Wallster*, 2013 BCCA 76, au par. 12.
51 *Barendregt v. Grebliunas*, 2022 CSC 22. par. 37 in fine.
52 *Id.* par 38 à 41.
53 2003 C.S.C. 63.

le défendeur était l'employé. Dans l'arbitrage, les parties étaient le syndicat SCFP et la Ville de Toronto, l'employeur. Le critère de «réciprocité» faisait donc défaut.

[113] Même si la CSC retient que le critère de réciprocité de la doctrine de préclusion découlant d'une question déjà tranchée ne rend guère compte du vrai rôle du poursuivant que l'on compare au ministre de la Justice, elle indique que l'alternative est d'examiner l'affaire sous l'angle de l'abus de procédure et non d'appliquer la doctrine de préclusion sans réciprocité ou identité de parties.

[114] C'est ce que le Tribunal fera ici. En effet, il peut difficilement être dit que les demandeurs étaient en mesure de faire diligence à l'époque et de présenter une meilleure preuve.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

3. L'AFFAIRE DOIT-ELLE ÊTRE REJETÉE POUR CAUSE D'ABUS

[115] L'article 51 C.p.c. édicte ce qui suit :

> 51. Les tribunaux peuvent à tout moment, sur demande et même d'office, déclarer qu'une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif.
>
> L'abus peut résulter, sans égard à l'intention, d'une demande en justice ou d'un autre acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, entre autres si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.
>
> [soulignements ajoutés]

3.1 Principes juridiques quant au rejet sous l'article 51 C.p.c.

[116] Les énoncés des principes juridiques suivants que l'on retrouve au mémoire des demandeurs représentent l'état du droit en la matière :

> 116.1. Il appartient à celui qui demande le rejet de la procédure de démontrer qu'un recours ne présente pas de chance de succès ;
>
> 116.2. Si la demande apparait abusive, il y a renversement du fardeau de la preuve et il appartient à la partie qui a introduit l'acte de procédure attaqué de démontrer prima facie qu'elle n'agit pas de façon excessive ou déraisonnable et que sa procédure se justifie en droit.
>
> 116.3. Le tribunal doit faire preuve de prudence et ne rejeter une action que si un examen méticuleux du dossier mène à conclure que le recours est manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire.

116.4. Dans le cadre de son examen, le juge peut utiliser l'ensemble du dossier incluant les procédures, les pièces et les interrogatoires.

116.5. Le juge n'a pas à apprécier le degré de difficulté qu'aura le demandeur à prouver ses allégations.

116.6. Avant de rejeter préliminairement un recours, le cas doit être clair[54].

2023 QCCS 3345 (CanLII)

3.2 Discussion

[117] Dans l'affaire *Toronto c. S.C.F.P. section locale 79*, la CSC décide que l'abus de procédure peut être utilisé pour prévenir à nouveau un débat judiciaire sur une question déjà tranchée lorsque les critères techniques de la préclusion ne sont pas rencontrés parce que les parties aux deux litiges sont différentes.

[118] L'aspect de cette décision qui nous intéresse est la déclaration d'abus par la CSC à l'encontre du syndicat S.C.F.P. pour avoir remis en cause les faits qui fondaient la déclaration de culpabilité de l'employé.

[119] La juge Arbour qui écrit pour la CSC dans cette affaire, s'appuyant sur une dissidence du juge Gouge dans une autre affaire[55] (plus tard approuvée par la CSC[56]), applique la doctrine de l'abus de procédure pour empêcher la réouverture de litiges dans des circonstances où les exigences strictes de la préclusion ne sont pas rencontrées, mais où la réouverture porte atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice.

[120] Ce pouvoir résiduel en *common law* nous apparait avoir un équivalent en droit civil aux articles 49 et 51 du C.p.c.

[121] Le Tribunal a le devoir d'empêcher que des procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice. Selon la CSC, c'est une doctrine souple qui ne s'encombre pas d'exigences particulières telles que la notion d'irrecevabilité[57].

[122] Selon la CSC, *[l]a raison pour laquelle la partie cherche à rouvrir le débat, et le titre auquel elle le fait, ne sauraient constituer des facteurs décisifs pour l'application de la règle interdisant la remise en question d'une décision*[58].

[123] Le débat que cherche à engager les demandeurs a déjà été décidé par la CSC. La Cour supérieure ne peut en venir à une conclusion contraire. Les demandeurs

---

54 *Fruits de mer Lagoon inc.* c. *Réfrigération, plomberie & chauffage Longueuil inc. (Zéro-C)*, 2016 QCCS 1647 (CanLII), par. 33 à 38 et 58.
55 *Canam Enterprises Inc.* c. *Coles* (2000), 51 O.R. (3d) 481 (C.A.).
56 2002 R.C.S. 63.
57 *Toronto c. S.C.F.P. section locale,* 2003 C.S.C 63, par.37.
58 *Id.* par 45.

remettent en cause les motifs de la CSC, chose qu'ils ne peuvent faire sans établir d'abord qu'ils rencontrent les critères pour écarter la règle du *stare decisis*.

[124] Les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 portent bien sur l'ensemble du débat que tente de raviver les demandeurs (à l'exception de l'aspect relatif à l'indépendance judiciaire) et qu'on demande au Tribunal de trancher. Les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 apporte une solution complète, certaine et définitive au débat.

[125] À la page 806 du Renvoi de 1982 la CSC écrit :

> La Loi constitutionnelle de 1982 est maintenant en vigueur. Sa légalité n'est ni contestée ni contestable. Elle prévoit une nouvelle procédure de modification de la Constitution du Canada qui remplace complètement l'ancienne tant au point de vue juridique que conventionnel. C'est pourquoi, même en supposant que le consentement du Québec était conventionnellement requis dans l'ancien système, cette règle serait désormais sans objet ni effet.

[126] Citant la décision *Immeuble Port-Louis,* les demandeurs plaident que la Cour supérieure détient toujours des pouvoirs de révision et de surveillance des actes du gouvernement et de toutes les lois, incluant les lois constitutionnelles[59]. De l'avis du Tribunal, cette décision ne va pas jusqu'à indiquer que le pouvoir de surveillance inclus le pouvoir de prononcer la nullité des lois constitutionnelles[60]. Le pouvoir de surveillance a pour objet les décisions administratives et non les décisions politiques.

[127] Au surplus, le Tribunal n'est pas formellement saisi d'un pourvoi en contrôle judiciaire au sens de l'article 529 C.p.c. même si le jugement déclaratoire peut servir à ces fins. Les demandeurs ont plutôt choisi d'introduire leur procédure en vertu de l'article 142 C.p.c., utile en droit public lorsqu'il s'agit d'interpréter une loi ou un règlement sans contester leur validité[61].

[128] Dans les circonstances, il était abusif d'utiliser le processus judiciaire pour reprendre tout le débat sur la nullité de la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modification de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982.

[129] Le PGC a démontré l'apparence d'abus et le renversement du fardeau de la preuve s'est opéré contre les demandeurs. Il leur appartenait de démontrer prima facie

---

59 Plan d'argumentation des demandeurs, par. 48.
60 *Immeuble Port-Louis* c. *Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, page 360.
61 *Dostie* c. *Procureur général du Canada*, 2022 QCCA 1652, par. 43-44 (requête pour autorisation de pourvoi rejetée, C.S.C., 2023-07-27, 40597).

2023 QCCS 3345 (CanLII)

qu'ils n'agissaient pas de façon excessive ou déraisonnable et que leur procédure se justifiait en droit. Ils échouent à cet égard.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[130] **ACCUEILLE** la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus du défendeur Procureur Général du Canada;

[131] **REJETTE** la demande introductive d'instance en jugement déclaratoire des demandeurs;

[132] **AVEC** frais de justice contre les demandeurs.

2023 QCCS 3345 (CanLII)

PIERRE NOLLET, J.C.S.

Me François Boulianne
Boulianne avocat
Avocat de Frédéric Bastien, Étienne-Alexis Boucher et ADDICQ.

Me Maxime Laporte
Laporte avocat
Avocat de Daniel Turp et de IRAI

Me Frédéric Paquin
Me Marc Ribeiro
Ministère de la Justice - Canada
Avocats du Procureur Général du Canada

Me Alexis Milette
Bernard Roy, avocats
Avocat du Procureur Général du Québec

Date d'audience : 11 mai 2023

2.2 Jugement de la Cour d'appel du Québec, 2024 QCCA 830 (Geneviève MARCOTTE, J.C.A.), 28 mars 2024, n° 500-09-030708-234 (500-17-120630-226)

Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada (https://canlii.ca/t/k3v5n***)***

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-030708-234
(500-17-120630-226)

2024 QCCA 380 (CanLII)

PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE : Le 28 mars 2024

L'HONORABLE GENEVIÈVE MARCOTTE, J.C.A.

PARTIES REQUÉRANTES	AVOCATS
JUSTICE POUR LE QUÉBEC **FRÉDÉRIC BASTIEN** **ASSOCIATION DE DÉFENSE DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU QUÉBEC (ADDICQ)** **ÉTIENNE-ALEXIS BOUCHER**	Me FRANÇOIS BOULIANNE Absent
INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'AUTODÉTERMINATION DES PEUPLES ET LES INDÉPENDANCES NATIONALES (IRAI) **DANIEL TURP**	Me MAXIME LAPORTE Absent
PARTIE INTIMÉE	AVOCAT
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA	Me MARC RIBEIRO (*Ministère de la Justice Canada*) Absent

PARTIE MISE EN CAUSE	AVOCAT
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	Me ALEXIS MILETTE (*Bernard, Roy (Justice-Québec)*) Absent

DESCRIPTION : **Demande de permission d'appeler d'un jugement rendu le 9 août 2023 par l'honorable Pierre Nollet de la Cour supérieure, district de Montréal** (Articles 30 al. 2 et 357 *C.p.c.*).

Greffière-audiencière : Anne Dumont	Salle : RC-18

2024 QCCA 380 (CanLII)

AUDITION

Continuation de l'audience du 22 mars 2024. Les parties ont été dispensées d'être présentes à la Cour.

PAR LA JUGE : Jugement – voir page 4.

Anne Dumont, Greffière-audiencière

2024 QCCA 380 (CanLII)

JUGEMENT

2024 QCCA 380 (CanLII)

[1] Les requérants demandent la permission d'appeler d'un jugement rendu le 9 août 2023 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Pierre Nollet), lequel a accueilli la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus de l'intimé, Procureur général du Canada, conformément aux articles 168 et 51 du *Code de procédure civile* (*C.p.c.*)[1].

[2] L'appel d'une décision rejetant une demande en justice en raison de son caractère abusif requiert une permission en vertu de l'article 30 al. 2(3°) *C.p.c.* Cette permission ne sera accordée que lorsque l'appel soulève une question qui mérite l'attention de la Cour, à savoir qu'il y a présence d'une question de principe, d'une question nouvelle ou d'une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire (art. 30 al. 3 *C.p.c.*). Par ailleurs, comme le signalait la Cour dans l'affaire *Beauregard*, « [b]ien que la présence d'une question de principe, d'une question nouvelle ou d'une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire puisse justifier d'accorder la permission, dans la plupart des cas d'abus, la question est plutôt de savoir s'il existe une faiblesse apparente dans le jugement rejetant l'action et la déclarant abusive, de telle manière qu'il y a un risque d'une injustice »[2], puisque l'objectif de la permission est d'éviter de perpétuer un tel abus.

[3] En l'espèce, les requérants ne démontrent pas que ces critères sont satisfaits de manière à justifier l'octroi de la permission recherchée.

[4] Un rappel du contexte s'impose. En avril 2022, les requérants déposent une demande en jugement déclaratoire en Cour supérieure visant à faire déclarer nulles, invalides et inapplicables en droit canadien la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modifications de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris *la Loi constitutionnelle de 1982*, ch. 11 (R.-U.) et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982. Ils demandent, subsidiairement, que ces mêmes lois, résolution et proclamation soient déclarées nulles, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec uniquement.

[5] Dans le cadre de l'instance, l'intimé a présenté une demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus qui a donné lieu au jugement visé par la demande de permission d'appeler.

---

1 *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2023 QCCS 3345 [jugement entrepris].
2 *Beauregard c. Boulanger (Succession de Boulanger)*, 2021 QCCA 728, paragr. 31. Voir également : *Monier c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 80, paragr. 14.

2024 QCCA 380 (CanLII)

[6] En Cour supérieure, les requérants ont invoqué, entre autres, qu'il y avait eu un manquement à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance judiciaire de la Cour suprême lors du délibéré suivant l'audition du *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution de 1981*[3] (« **Renvoi de 1981** »), que l'accord unanime des provinces était requis juridiquement pour modifier la constitution, que les modifications constitutionnelles intervenues ont porté atteinte au droit à l'autonomie des provinces et qu'il y a eu violation du droit du Québec à disposer de lui-même.

[7] Le juge de première instance procède à un examen méticuleux de l'ensemble des arguments soulevés à la lumière des principes applicables. Il accueille la demande en irrecevabilité et en déclaration d'abus de l'intimé Procureur général du Canada et rejette le recours.

[8] Selon lui, la situation est claire et ne laisse aucun doute sur l'irrecevabilité de la demande. Tout en tenant pour avérés les faits allégués dans la demande, le juge conclut que le principe du *stare decisis* trouve application puisque la Cour suprême a déjà statué sur l'ensemble des questions soulevées, sous réserve de celle relative à la violation de la séparation des pouvoirs dans le cadre du Renvoi de 1981 et du *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution de 1982*[4] (« **Renvoi de 1982** ») (collectivement « **les Renvois** »).

[9] Même s'il reconnaît que les Renvois ne sont pas juridiquement contraignants, il conclut, jurisprudence et doctrine à l'appui[5], qu'ils constituent *de facto* des précédents dont les conclusions doivent être suivies par la Cour supérieure et que, sous réserve de la démonstration de l'existence d'une des exceptions à la règle du *stare decisis*, celle-ci ne peut réexaminer les questions qui ont été décidées dans les Renvois. Aussi, puisque les requérants ne parviennent pas à démontrer l'existence d'une de ces exceptions, à savoir qu'ils proposent une « nouvelle […] question […] de droit […] par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne »[6], il conclut que la règle du *stare decisis* constitue un moyen d'irrecevabilité de la demande introductive d'instance.

[10] Il souligne que les Renvois ont déjà répondu à la grande majorité des questions soumises qui ne sont qu'une reformulation des points abordés par la Cour suprême et signale qu'ils ne font que remettre en question les réponses ou l'analyse de la Cour, sans respecter les critères permettant d'écarter la règle du *stare decisis*.

[11] Quant à la violation du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire qu'ils ont alléguée et qui découlerait de communications irrégulières entre un ou deux juges de la Cour suprême et des membres du pouvoir

---

3 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753.
4 *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 RCS 793.
5 Jugement entrepris, paragr. 31-36.
6 *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, paragr. 42, 44.

2024 QCCA 380 (CanLII)

exécutif de l'époque, il souligne qu'il s'agit d'un argument qui s'apparente à la crainte de partialité, laquelle n'est pas susceptible de mener à l'annulation d'une loi constitutionnelle. Il ajoute que la partialité décisionnelle ou institutionnelle ne peut être invoquée après un aussi long délai depuis que les faits allégués ont été connus[7] et que l'argument, s'il avait été soulevé, n'aurait pas eu de conséquence sur les réponses données aux questions posées dans les Renvois. Au surplus, il signale qu'il n'appartient pas à la Cour supérieure de se prononcer sur la partialité de la Cour suprême ou de rétracter l'un de ses jugements. Il écrit[8] :

> [51] Au surplus, si l'on constatait que le rôle d'un ou deux juges avait fait naître une crainte raisonnable de partialité, aucune personne raisonnable connaissant le processus décisionnel de la CSC ne saurait conclure que les autres juges ont été influencés d'une façon quelconque par la partialité redoutée de la part d'un ou deux juges. D'ailleurs, la décision contient des dissidences, dont celle du juge en chef dans un cas, preuve, s'il en faut une, qu'il n'a pas influencé le résultat du débat.
>
> [52] Même si les allégations pouvaient être considérées suffisantes, la partialité mène généralement à une demande de récusation du juge considéré comme partial. Une telle demande doit s'adresser au juge en question lorsque c'est possible.
>
> [53] Bien que les demandeurs n'invoquent pas l'argument juridique de cette façon, une partialité découverte après coup pourrait possiblement mener à une demande en rétractation de jugement. Il ne revient toutefois pas à la Cour supérieure de se prononcer sur la partialité d'un tribunal supérieur ni de rétracter le jugement d'une telle cour. Si les demandeurs recherchent la rétractation des avis sur les Renvois de 1981 et 1982, ils doivent s'adresser à la CSC.

[12] En ce qui concerne la conclusion subsidiaire recherchée par les requérants à l'égard de l'invalidité ou de l'inapplicabilité des lois, résolution et proclamation à l'endroit du Québec uniquement, le juge détermine que, bien qu'elle n'ait pas été abordée par la Cour suprême dans les Renvois, cette conclusion repose sur les mêmes arguments déjà avancés pour plaider la nullité et l'inapplicabilité des lois, résolution et proclamation de façon générale, lesquels ont été rejetés.

[13] En outre, le juge considère qu'il était abusif pour les requérants de tenter de rouvrir le débat sur la validité de l'adoption des lois, résolution et proclamation précitées alors que la Cour suprême a déjà statué sur celle-ci dans ses Renvois en apportant une solution complète, certaine et définitive au débat.

---

7 *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2003 CSC 45, [2003] 2 R.C.S. 259, paragr. 93.

8 Jugement entrepris, paragr. 51-53.

2024 QCCA 380 (CanLII)

[14] Pour me convaincre de l'opportunité d'accorder la permission de faire appel de ce jugement, les requérants soutiennent que les questions soulevées en sont de principe puisqu'elles concernent les droits fondamentaux des requérants et des Canadiens, qu'elles sont d'intérêt public et qu'elles n'ont jamais été soumises aux tribunaux par des membres de la société civile. Ils prétendent par ailleurs soulever de nouveaux arguments juridiques. Dans les faits, ils réitèrent ni plus ni moins les arguments déjà plaidés sans succès en Cour supérieure en soutenant que le juge aurait erré de manière manifeste en les rejetant et en déclarant leur procédure abusive.

[15] Bien que les Renvois aient effectivement, en principe, un effet consultatif, et donc non contraignant, ils sont toutefois traités en pratique comme des précédents qui font autorité et qui sont suivis par les tribunaux[9]. Le juge de première instance a donc raison lorsqu'il soutient que la Cour supérieure ne peut réexaminer les Renvois, à moins d'une situation faisant exception à la règle du *stare decisis*[10]. Or, tout indique, dans le contexte du dossier, que ces exceptions ne s'appliquent pas en l'espèce. Les questions que les requérants soulèvent ont fait l'objet d'une réponse complète, certaine et définitive par la Cour suprême dans les *Renvois*. Le débat, tel que posé par les requérants, sous le couvert de questions de principe ou de questions nouvelles, reste le même et les enjeux qu'il soulève ont déjà été réglés exhaustivement par la Cour suprême.

[16] Les requérants ne font valoir aucun moyen sérieux qui permette d'écarter les conclusions du juge de première instance sur l'application de la règle du *stare decisis* non plus que sur l'argument de la violation de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire, que le juge a rejeté à juste titre et qui n'est d'aucun secours à la démonstration de l'invalidité constitutionnelle des lois, résolution et proclamation.

[17] À l'issue de son analyse, le juge a déclaré le recours abusif, estimant qu'en vertu du pouvoir qui lui était dévolu par les articles 49 et 51 *C.p.c.*, il avait le devoir d'empêcher que des procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice. Il reprend à son compte à cet égard les propos de la juge Arbour dans l'affaire *Toronto c. S.C.F.P. section locale 79*[11], qui signalait l'opportunité de prévenir un nouveau débat judiciaire sur une question déjà tranchée, qui porterait atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice.

[18] Les requérants ne présentent aucun moyen convaincant leur permettant de remettre en question cette conclusion. Je note qu'ils ne font pas valoir que le juge aurait exercé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable à cet égard. Au surplus, ils n'ont pas fait la démonstration d'une injustice flagrante découlant du jugement de

---

9 *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc), art. 35*, 2021 CSC 27, paragr. 151-152; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, paragr. 40-44.

10 *Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 254, paragr. 260-262.

11 *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, paragr. 37.

première instance. D'ailleurs, en réponse à un commentaire formulé à l'audience par les requérants, il y a lieu de rappeler que la déclaration d'abus prévue à l'article 51 *C.p.c.* est une possibilité qui guette tout justiciable, quel qu'il soit, lorsqu'il entreprend une démarche judiciaire entraînant une utilisation excessive et déraisonnable de la procédure.

[19] En définitive, j'estime que les requérants n'ont pas démontré qu'ils satisfont les critères de l'article 30, al. 2 et 3 *C.p.c.* de manière à justifier l'octroi de la permission de faire appel recherchée.

POUR CES MOTIFS LA SOUSSIGNÉE :

[20] **REJETTE** la demande pour permission d'appeler;

[21] **AVEC** les frais de justice.

GENEVIÈVE MARCOTTE, J.C.A.

2024 QCCA 380 (CanLII)

3. MÉMOIRE DU DEMANDEUR

3.1 PARTIE I – EXPOSÉ SUR LES QUESTIONS D'IMPORTANCE POUR LE PUBLIC ET SUR LES FAITS

3.1.1 – Exposé succinct des faits

[1] Par la présente demande, les demandeurs sollicitent de cette très honorable Cour l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel du Québec prononcée le 28 mars 2024 par l'honorable juge Geneviève Marcotte, J.C.A., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2024 QCCA 830, n° 500-09-030708-234 (500-17-120630-226) (la « Décision d'appel »[1]).

[2] Cette Décision d'appel est un jugement sur une demande pour permission d'appeler datée du 11 septembre 2023, où la juge Marcotte refuse d'autoriser les demandeurs à interjeter appel de la décision de la Cour supérieure du Québec prononcée le 9 août 2023 par l'honorable juge Pierre Nollet, J.C.S., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2023 QCCS 334, n° 500-17-120630-226 (la « Décision de 1ère instance »)[2].

[3] Elle-même, la Décision de 1ère instance du juge Nollet est un jugement faisant droit à une demande préliminaire en rejet d'action pour abus et irrecevabilité présentée par le défendeur Procureur général du Canada le 21 septembre 2022 à l'encontre de la demande introductive d'instance des demandeurs datée du 11 avril 2022 (la « Demande introductive d'instance »).

[4] Finalement, la Demande introductive d'instance des demandeurs, à l'origine de toutes les présentes démarches et dont copie est annexé à la présente, est elle-même une demande en jugement déclaratoire par laquelle les demandeurs s'adressent à la Cour supérieure du Québec pour lui demander de se pencher sur la question de la validité juridique du Rapatriement constitutionnel de 1982. Pour résumer, les demandeurs soutiennent dans leurs démarches que :

[4a] Distinctement de la question de toute *convention* constitutionnelle à caractère politique, il existe une *coutume* constitutionnelle, juridiquement contraignante en droit constitutionnel canadien, requérant le consentement de toute province affectée pour effectuer un changement au pacte fédératif qui porterait atteinte à ses pouvoirs et compétences au sein de la fédération;

[4b] Cette coutume avait force juridiquement contraignante en droit constitutionnel canadien au moment du Rapatriement de la constitution en 1982, mais n'a cependant pas été respectée à cette occasion pour procéder au Rapatriement, à tout le moins à l'endroit du Québec vu l'opposition de celui-ci au projet;

1 Texte intégral de la décision – *supra* 2.2
2 Texte intégral de la décision – *supra* 2.1

[4c] Dès lors, le Rapatriement de 1982 a été conduit d'une manière juridiquement viciée en droit canadien, à tout le moins à l'endroit du Québec, vu que ledit Rapatriement, qui en modifie les pouvoirs et compétences constitutionnelles comme le reconnaît ouvertement le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753 (le « Renvoi de 1981 ») (p. 772-773), lui a été imposé sans son contentement;

[4d] Cette question de *coutume* constitutionnelle n'a pas été juridiquement épuisée ni par le *Renvoi de 1981*, ni par le *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 RCS 793 (le « Renvoi de 1982 »). Imprescriptible en raison de sa nature constitutionnelle, elle demeure donc juridiquement ouverte et justiciable et peut ainsi être légitimement soumise aux tribunaux sans faire affront à la *res judicata;*

[4e] En outre, plusieurs développement importants et aujourd'hui connus en droit des peuples à l'autodétermination et sur le statut juridique de la société québécoise en tant que peuple (entre autres par l'entremise du *Renvoi relatif à la sécession du Québec,* [1998] 2 RCS 217, de l'adoption de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, R.L.R.Q., c. E-20.1, particulièrement en ce qu'elle se trouve elle-même validée par la Cour d'appel du Québec dans *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565, ainsi que par les récentes reconnaissances législatives du statut du Québec en tant que peuple issues de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, LQ 2022, c. 14, reconnaissant le Québec à titre explicite de « nation » dans plusieurs lois du Québec, dont sa *Charte de sa langue française,* RLRQ c. C-11 sa *Charte des droits et libertés de la personne,* RLRQ c. C-12, ainsi qu'aux articles 90Q.1 et 90Q.2 de la *Loi constitutionnelle de 1867,* 30 & 31 Victoria, c. 3,) demeuraient encore à intervenir dans les années 1980;

[4f] Or, s'il ne fait maintenant aucun doute que la société québécoise constitue aujourd'hui - et il est indiscutablement évident qu'elle possédait déjà ce caractère dans les années 1980- un « peuple » en tant que sujet de droit au sens du droit des peuples à l'autodétermination, cette réalité, quoiqu'incontestablement *existante*, était encore floue et imprécise dans le droit et la doctrine de l'époque (la question fut notamment soulevée comme hypothèse dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998, mais sans que cette très honorable Cour ne s'aventure à y répondre) – l'argument n'a tout simplement pas pu éclairer ni être adjugé par la Cour dans les *Renvoi de 1981* et *Renvoi de 1982* quant aux éléments de droits fondamentaux *collectifs* des Québécois et des Québécoises en tant que *peuple* (indépendamment du Québec en tant qu'État ou au travers de son gouvernement) qu'il soulève de manière nouvelle – ni quant aux possibles impacts interprétatifs ou indirects qu'il pourrait entraîner sur le reste du raisonnement judiciaire – tant à l'échelle locale qu'en matière de droit international;

[4f] Autrement dit, quand bien même la réalité factuelle et historique de l'époque du Rapatriement de 1982 demeure évidemment inchangée, l'état du droit et des connaissances sur le statut juridique de la population québécoise en tant que « peuple » à l'époque du Rapatriement a fait l'objet d'une évolution de sa reconnaissance depuis –

justifiant que les tribunaux se penchent aujourd'hui sur la question et sur l'incidence qu'elle emporte, même 40 ans plus tard, car il leur aurait été impossible de le faire auparavant; et

[4g] Les demandeurs cherchent à faire reconnaître cette réalité juridique par les tribunaux au travers d'un jugement déclaratoire visant à faire déclarer nulles, invalides et inapplicables en droit canadien la *Résolution concernant un projet de rapatriement et de modifications de la constitution canadienne* adoptée par le Parlement du Canada en décembre 1981, la *Loi de 1982 sur le Canada* y compris *la Loi constitutionnelle de 1982* et la *Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982* rendue par lettres patentes signées à Ottawa le 17 avril 1982 – ou, subsidiairement – que ces mêmes lois, résolution et proclamation soient déclarées nulles, invalides et inapplicables à l'endroit du Québec à tout le moins.

[5] Les demandeurs soulignent qu'ils ont aussi avancé devant la Cour supérieure et devant la Cour d'appel plusieurs éléments soulevant selon eux une crainte raisonnable de partialité, de manque d'indépendance judiciaire, dans le comportement des juges Laskin et Etsey de cette très honorable Cour à l'occasion du Rapatriement de 1982 dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires à la lumière des révélations historiques apportées par l'œuvre de feu Frédéric Bastien, *La Bataille de Londres* (Boréal, 2013 – déposé au dossier comme pièce en 1ère instance, non-reproduit ici). Toutefois, dans la mesure où il s'agit d'un argumentaire parmi d'autres dans leurs prétentions et qu'il n'est pas nécessaire de l'aborder pour résoudre les questions de droit soulevées par la présente demande d'autorisation d'appeler, les demandeurs ne le soulèvent pas à ce stade devant cette très honorable Cour.

[6] Présentée chronologiquement, la présente affaire se résume ainsi dans l'historique procédural pertinent menant à la présente demande d'autorisation d'appel devant cette Cour :

Cour supérieure du Québec	
11 avril 2022	Demande introductive d'instance des demandeurs
21 septembre 2022	Demande en abus irrecevabilité du défendeur
9 août 2023	Jugement – Décision de 1ère instance du juge Nollet. Fait droit à la demande en abus et irrecevabilité du défendeur et prononce le rejet d'action
Cour d'appel du Québec	
11 septembre 2023	Demande pour permission d'appeler de la Décision de 1ère instance
28 mars 2024	Jugement – Décision d'appel de la juge Marcotte. Refuse la permission d'appeler.

*

[7] Au mérite du dossier (tel que plus amplement soutenu à la Demande introductive d'instance et à la Demande pour permission d'appeler jointes en Annexe I), la présente affaire mobilise ainsi la

toile de fond factuelle du Rapatriement constitutionnel de 1982, les usages et coutumes constitutionnels qui le précédaient en droit canadien ainsi que le contexte et les événements dudit Rapatriement à la lumière de ceux-ci. Elle mobilise aussi la question de la reconnaissance du statut juridique de la société québécoise en tant que « peuple » dans les années 1980 au regard du droit international.

[8] Cependant, la présente demande d'autorisation d'appel cherchant spécifiquement le renversement de la Décision de 1ère instance en abus et irrecevabilité rendue par le juge Nollet le 9 août 2023 (par truchement du renversement de la Décision d'appel du 28 mars 2024 de la juge Marcotte qui la maintient), les demandeurs ne sollicitent pas aujourd'hui de cette très honorable Cour qu'elle se penche elle-même sur l'enjeu pour trancher sur le fond de l'affaire – mais bien simplement qu'elle les autorise à procéder au mérite pour une audition en bonne et due forme en Cour supérieure sans que le dossier n'en soit écarté aux stades préliminaires. Tout ce que recherchent les demandeurs ici, c'est de faire reconnaître par cette très honorable Cour que leur recours n'est ni irrecevable, ni abusif, et d'être autorisés à pouvoir plaider au mérite en première instance.

3.1.2 Exposé sur les questions d'importance pour le public et en droit

[9] Conformément à l'article 40 de la *Loi sur la cour suprême*, L.R.C., ch. S-26 les demandeurs soumettent respectueusement que cette très honorable Cour devrait se saisir de la présente affaire compte tenu de l'importance qu'elle représente pour le public et des questions de droit qu'elle soulève.

[10] Il est établi depuis l'arrêt *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 RCS 460 (et confirmé par *R. c. Shea*, [2010] 2 RCS 17) qu'un jugement d'une cour d'appel rejetant lui-même une demande en permission d'appeler d'un jugement de première instance – comme c'est le cas en la présente espèce – est susceptible d'appel devant cette très honorable Cour. Comme le rappelait la juge Wilson (dissidente sur le fond, mais rejointe par les majoritaires sur la question de compétence) au paragraphe 145 de *MacDonald* :

> « [145] (…) Bien que la Cour doive conserver une attitude de respect envers le pouvoir discrétionnaire judiciaire exercé par les cours d'appel intermédiaires, elle a indubitablement compétence pour intervenir dans des décisions discrétionnaires et ne devrait pas hésiter à le faire dans les rares cas où elle juge que des principes de droit d'importance nationale, et plus particulièrement d'importance sur le plan constitutionnel, sont en jeu. » (soulignements ajoutés)

[11] Et dans *Shae*, cette très honorable Cour rappelle que ce critère doit se conjuguer avec les paramètres prévus par la *Loi sur la Cour suprême*, article 40, soit que la Cour estime « compte tenu de l'importance de l'affaire pour le public, ou de l'importance des questions de droit ou des questions mixtes de droit et de fait qu'elle comporte, ou de sa nature ou importance à tout égard, qu'elle devrait en être saisie ».

[12] Pour revenir à *MacDonald*, c'est au paragraphe 148 que la juge Wilson pose le caveat analytique de cet enjeu, dans des termes qu'il convient de reproduire au long :

> « [148] Alors, puisque le juge McCarthy a agi dans les limites de son pouvoir discrétionnaire en refusant l'autorisation en l'espèce, la Cour est nettement aux prises avec le conflit qui existe indéniablement entre le principe de l'arrêt *Ernewein* et la compétence très large que lui confère la *Loi sur la Cour suprême*. Le paragraphe 41(1) *[*note : aujourd'hui 40(1)]* exige que la Cour exerce la fonction ultime de surveillance à l'égard de questions d'importance nationale, alors que l'arrêt *Ernewein* envisage une attitude de respect pour les décisions judiciaires validement rendues par les cours d'instance inférieure dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Toutefois, les termes généraux dans lesquels le par. 41(1) décrit le rôle de la Cour servent à indiquer qu'il ne faut pas considérer que le principe du respect sous-jacent à l'arrêt *Ernewein* exige que la Cour renonce à son rôle de surveillance en déclinant compétence dans un cas d'une importance majeure sur le plan constitutionnel, comme celui qui nous est soumis. L'importance nationale de la question en litige doit sûrement écarter l'attitude de respect qu'il conviendrait, par ailleurs, d'adopter. Je suis d'avis de conclure que l'importance énorme de la question constitutionnelle soulevée en l'espèce rend inappropriée la réserve avec laquelle on aborderait normalement une telle décision d'une cour d'appel intermédiaire et que la Cour est en conséquence libre d'examiner si, sur le plan du fond, la décision rendue par le juge Meyer de la Cour supérieure doit être plus amplement examinée en appel. » (*note et soulignements ajoutés)

[13] Sommes-nous donc ici face à une question d'importance nationale justifiant que cette très honorable Cour en soit saisie? Oui. Dans *MacDonald*, cette très honorable Cour considérait d'« importance énorme » la question des droits linguistiques des franco-manitobains en matière de langue des procédures devant la justice pénale à la lumière de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, justifiant qu'elle s'en saisisse (même si c'était pour conclure au fond qu'il n'y avait pas eu atteinte). Nous étions face à une question réelle « d'importance majeure » affectant tous les justiciables franco-manitobains (voire canadiens) par l'enjeu juridique-linguistique de droit constitutionnel ainsi soulevé (le critère étant ici dans l'enjeu en amont et non dans le résultat de son analyse en aval, remarquons-le). À l'inverse, dans *Shae*, le ministère public demandait l'autorisation d'appeler d'une ordonnance de la Cour d'appel de l'Ontario qui avait accordé un délai procédural supplémentaire à l'intimé pour produire un avis d'appel – qui lui fut refusée (toute compétente la Cour s'était-elle jugée à la considérer). S'agissant d'une décision essentiellement de gestion de délais pour produire une procédure, sans impact constitutionnel particulier et n'intéressant en définitive que l'accusé précisément mobilisé, l'affaire ne relevait pas du degré « national » d'importance requis en raison du caractère plus procédural que substantif et plus individuel que collectif ou universel de l'enjeu juridique invoqué.

[14] La présente affaire s'inscrit ici beaucoup plus près de *MacDonald* que de *Shae*. Elle soulève la question, toute déclaratoire soit-elle ici, de la validité du Rapatriement constitutionnel de 1982 au travers d'arguments nouveaux issus de l'évolution de la connaissance juridique et historique. Et advenant que les demandeurs aient gain de cause au mérite une fois leur dossier renvoyé pour audition en première instance, elle serait de nature à potentiellement entraîner une série de discussions, réflexions et potentielles ramifications novatrices et d'échelle -possiblement

significatives- sur les modalités d'application et d'interprétation du droit constitutionnel et de la *Charte canadienne des droits et libertés* au Québec.

[15] Les demandeurs soumettent ainsi respectueusement à cette très honorable Cour que le minima d'intérêt requis par l'importance nationale, constitutionnelle, de l'enjeu soulevé est fort suffisamment rencontré pour mériter qu'elle s'y intéresse.

[16] D'abord, sur la forme et au plan procédural, la présente demande d'autorisation d'appeler soulève l'importante question de l'accessibilité à la justice et de la capacité de pouvoir s'adresser à l'appareil judiciaire en matière constitutionnelle lorsque l'Histoire, le droit et la connaissance évoluent, se précisent, se clarifient, et que nouveaux développements et arguments mettent en lumière l'incomplétude, l'inexhaustivité, d'une décision antérieure devant un objet que l'on avait jadis cru complet alors qu'il se révélera y avoir des subtilités subséquentes nécessitant clarification.

[17] On peut le formuler ainsi : est-ce donc *abusif* en droit – avec toute la charge et les conséquences juridiques et judiciaires que cela entraîne (comme l'irrecevabilité) – pour un justiciable de ne serait-ce que *prétendre* (sans même lui laisser l'opportunité de la démonstration) soulever des questions de droit nouvelles à la lumière de connaissances et d'informations nouvelles devant les tribunaux quant à un enjeu historique qui, *ne fait-il que prétendre*, n'a pas été épuisé par la jurisprudence antérieure ? Rappelons-le; nous sommes toujours aux stades préliminaires et les demandeurs n'ont pas pu bénéficier d'une audience de leurs prétentions au fond : le simple fait de les *suggérer* a été déclaré abusif et irrecevable. Avec toute la déférence nécessaire, les demandeurs ont l'intention de soumettre à cette très honorable Cour que cette question doit recevoir une réponse négative si elle accepte de les entendre – et ils soumettent respectueusement ici, aux fins de la présente demande d'autorisation d'appeler, qu'il s'agit d'une question qui mériterait qu'elle s'en saisisse.

[18] Pour plus de précisions sur ce point, la position des demandeurs au mérite du présent appel si cette très honorable Cour accepte de les entendre sera d'affirmer qu'il ne faille non pas *refuser de suivre* les *Renvois* de 1981 et de 1982, mais plutôt que ces décisions n'ont pas l'identité juridique requise pour s'appliquer et épuiser la discussion juridique par *res judicata*, vu l'existence de causes de distinctions par la présence tant de faits nouveaux que d'éléments tout simplement non-abordés et donc non-épuisés. Autrement dit, les demandeurs avanceront-ils, ces affaires ont certes épuisé les questions juridiques *qui leur ont été soumises, telles qu'elles leurs ont été soumises* – mais elles n'ont pas *tout* réglé. Malgré ce qu'écrit le juge Nollet dans la Décision de 1ère instance au paragraphe [60], il serait par exemple erroné de prétendre, avançons-nous avec respect, que les demandeurs proposent des distinctions ente *coutume* et *convention* constitutionnelle qui ne seraient « pas utile » dans une telle perspective. Et il serait particulièrement discutable d'affirmer, comme le fait cependant le juge Nollet au paragraphe [92] de la Décision de 1ère instance, que les demandeurs ne soulèvent « aucun élément nouveau » dans leur argumentaire – et ce à plus forte raison de le faire au stade préliminaire, sans même leur avoir laissé l'opportunité de *tenter de* soutenir le mérite de leurs prétentions en enquête et audition.

[19] Dès lors, les demandeurs soutiennent (et soutiendront plus amplement au fond devant cette très honorable Cour si elle autorise l'appel et accepte de les entendre) qu'ils ont des questions de droit constitutionnel valables et justiciables à soumettre aux tribunaux, qui n'ont pas été épuisées par le *Renvoi de 1981* ni par le *Renvoi de 1982* ni fixées par l'autorité de la chose jugée. La question de la *coutume* constitutionnelle n'est pas épuisée, la question de l'impact du statut juridique de la société québécoise comme peuple en matière de droit international des peuples à l'autodétermination n'a pas fait l'objet d'une analyse judiciaire éclairée. Il reste des enjeux juridiques autonomes à poser sur la Balance de Thémis.

[20] Finalement, au mérite du dossier lui-même – que les demandeurs cherchent à faire renvoyer pour audition en Cour supérieure – l'affaire soulève la validité juridique du processus d'entrée en vigueur du régime constitutionnel actuel consacré par la *Loi constitutionnelle de 1982* et par la *Charte canadienne des droits et libertés* en présence de coutumes constitutionnelles non-écrites, mais matériellement juridiques et opératoires, sur toile de fond de la reconnaissance du statut juridique du Québec et du droit des peuples à l'autodétermination. Elle pose, rien de moins, la question de savoir si, à la lumière tant des normes et principes de droit canadien qu'international, on peut légalement et légitimement imposer à un peuple et à une entité étatique fédérée dans un ensemble fédératif plus grand un statut politique contre leur volonté même en présence d'une coutume constitutionnelle ou d'engagements internationaux reconnus à effet contraire.

[21] Sans demander aujourd'hui à cette très honorable de Cour de se pencher elle-même sur le fond de cette question ni de revenir elle-même aujourd'hui sur la validité du Rapatriement de 1982, les demandeurs lui soumettent respectueusement que la présente affaire mobilise une profonde et véritable question de haut intérêt tant pour le public que pour le droit canadien lui-même en tant que science – soit celle du processus constitutionnel lui-même, source du droit suprême de la fédération, au travers d'arguments nouveaux qui n'ont pas été épuisés par la jurisprudence antérieure et qui demeurent à trancher – qui mérite d'être entendue et débattue lorsque présentée devant la justice.

3.2 PARTIE II – EXPOSÉ DES QUESTIONS EN LITIGE

[22] Les présentes démarches d'appel devant cette très honorable Cour cherchent à faire renverser la Décision d'appel du 29 mars 2024 par laquelle la juge Marcotte de la Cour d'appel refusait d'autoriser de faire appel de la Décision de 1ère instance du 11 avril 2022 dans laquelle le juge Nollet de la Cour supérieure déclarait la Demande introductive d'instance des demandeurs irrecevable et abusive.

[23] Dès lors, dans cette perspective et vu la continuité de raisonnement d'une instance à l'autre, les demandeurs entendent soumettre à cette très honorable Cour les trois questions en litige suivantes si elle accepte de les entendre :

[23a] (1) La Cour d'appel aurait-elle du autoriser l'appel?

[23b] (2) La Demande introductive d'instance des demandeurs était-elle *irrecevable*?

[23b] (3) La Demande introductive d'instance des demandeurs était-elle *abusive*?

3.3 PARTIE III – EXPOSÉ DES ARGUMENTS

[24] Les demandeurs soumettent respectueusement à cette très honorable Cour que la première (1) question en litige ci-haut doit recevoir la réponse OUI – et que les deux autres questions en litige ci-haut ((2) et (3)) doivent se répondre par NON.

3.3.1 La Cour d'appel aurait-elle du autoriser l'appel?

[25] La Cour d'appel écrit ce qui suit aux paragraphes [2] et [3] de la Décision d'appel :

> « [2] L'appel d'une décision rejetant une demande en justice en raison de son caractère abusif requiert une permission en vertu de l'article 30 al. 2(3°) *C.p.c*. Cette permission ne sera accordée que lorsque l'appel soulève une question qui mérite l'attention de la Cour, à savoir qu'il y a présence d'une question de principe, d'une question nouvelle ou d'une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire (art. 30 al. 3 *C.p.c.*). Par ailleurs, comme le signalait la Cour dans l'affaire *Beauregard*, « [b]ien que la présence d'une question de principe, d'une question nouvelle ou d'une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire puisse justifier d'accorder la permission, dans la plupart des cas d'abus, la question est plutôt de savoir s'il existe une faiblesse apparente dans le jugement rejetant l'action et la déclarant abusive, de telle manière qu'il y a un risque d'une injustice », puisque l'objectif de la permission est d'éviter de perpétuer un tel abus.
>
> [3] En l'espèce, les requérants ne démontrent pas que ces critères sont satisfaits de manière à justifier l'octroi de la permission recherchée. »(soulignements ajoutés)

[26] Les demandeurs rejoignent la Cour d'appel dans le paragraphe [2] ci-haut, mais soumettent respectueusement, pour des motifs plus amplement détaillés ci-après, qu'elle a errée de manière grave et déterminante à son paragraphe [3] – ce qui justifie l'intervention de cette très honorable Cour à la lumière des principes posés par les arrêts *Shae* et *MacDonald*[3].

a. Questions de principes; questions nouvelles

[27] Dans la présente affaire, il y a, effectivement, une question de principe, nouvelle, et non-épuisée par la jurisprudence. Deux, en fait : la question de la coutume constitutionnelle, et la question de la clarification des connaissances au sujet du statut juridique du peuple québécois à la lumière du droit international des peuples à l'autodétermination dans les années 1980. Indépendamment de la question du caractère de précédent contraignant ou non des *Renvois* de 1981 et de 1982 quant à ce sur quoi ils se sont prononcés, les demandeurs cherchent à soutenir que l'un et l'autre de ces *Renvois* ne se sont tout simplement pas prononcés sur ces questions qu'ils cherchent aujourd'hui à présenter à la justice.

3 Voir *supra*, parags. [10] et [12] de la présente demande (et parag [148] de *MacDonald* – qui s'applique directement à la situation.

i. La question de la « coutume » constitutionnelle

[28] Pour ce qui est de la question de la *coutume* constitutionnelle, les demandeurs soutiennent – et cherchent ultimement ici à simplement être autorisés à *tenter d'en faire la démonstration* au mérite devant la Cour supérieure – que :

[28a] Il existe une différence importante fondée dans le *degré* et la *nature* de la contrainte politique, pouvant être possiblement juridique, reconnue par les acteurs impliqués entre la « coutume » et la « convention » constitutionnelle – et qu'il s'agit d'une question de principes constitutionnels sérieuse à soumettre aux tribunaux.

[28b] Or, ni dans le *Renvoi de 1981* ni dans le *Renvoi de 1982*, cette très honorable Cour ne s'est-elle penchée sur cette question précise. Il est *très* significatif de citer ici le Renvoi de 1982, en p. 804 :

> « Enfin, pour ce qui est de la condition que les acteurs dans les précédents se soient crus liés par la règle, l'appelant a soutenu qu'elle avait été remplie. Toutefois, son procureur a atténué cet argument de façon appréciable en soutenant, dans son mémoire et dans sa plaidoirie, que les précédents et la raison d'être de la règle suffisent à établir une convention constitutionnelle et que, par conséquent, la reconnaissance des acteurs dans les précédents n'est pas nécessaire ou, subsidiairement, que cette reconnaissance peut être tacite et découler des précédents. » (soulignements ajoutés)

[28c] Dès lors, cette question de la reconnaissance -liée et essentielle à celle de la *coutume* que les demandeurs aujourd'hui cherchent à démontrer- n'a pas été débattue ni adjugée dans les Renvois – parce qu'elle n'était pas jugée nécessaire à la détermination de l'existence d'une *convention;* objet proche mais distinct. La Cour le reconnaît dans le passage ci-haut du *Renvoi de 1982* : la question existe bel et bien comme objet intellectuel autonome, mais tout en constatant que le gouvernement n'a pas lui-même reculé sur ses positions, elle remarque que son procureur, dans ses procédures, a choisi sans admission de ne pas soulever cet élément devant elle car ne l'estimant pas nécessaire à sa théorie de la cause pour la démonstration d'une *convention* constitutionnelle. Elle ne l'analyse pas non plus par la suite.

[28d] Ensuite, un peu plus loin dans le *Renvoi de 1982*, la Cour pousse l'analyse pour soulever la question de savoir (p. 816) « [si] les acteurs dans les précédents se considèrent liés par une règle » serait ou non une condition de démonstration de l'existence d'une *convention* constitutionnelle – ce à quoi elle répond à l'affirmative a la même page. Fort bien, la Cour tranche *cette* question. Mais elle ne se prononce pas par là sur l'existence et la portée des *coutumes* constitutionnelles à titre de concept autonome, ni ne se prononce-t-elle sur la présence, le contenu ou l'applicabilité d'une éventuelle *coutume* constitutionnelle au consentement provincial dans l'un ou l'autre des Renvois, fondé dans l'usage *juridiquement* contraignant.

[28e] La question de la *coutume* constitutionnelle demeure ainsi entièrement non-résolue. Importante, d'échelle nationale, et non-éteinte par *stare decesis*, elle mériterait d'être soumise à la justice comme les demandeurs cherchent à solliciter le droit de le faire.

ii. La question du statut juridique de la société québécoise en tant que « peuple » à l'époque du Rapatriement de 1982

[29] Ensuite, en ce qui concerne l'argument des demandeurs quant au statut juridique de la société québécoise en tant que « peuple » dans les années 1980 au sens du droit des peuples à l'autodétermination, ceux-ci précisent d'entrée de jeu qu'ils n'ont pas par cet argument l'intention de rouvrir le débat sur l'hypothèse d'un droit unilatéral du Québec à une sécession du pacte fédératif canadien au nom du seul fait que la nation québécoise forme un « peuple ». Sans émettre de commentaires sur le fond, ce questionnement a déjà fait l'objet d'une discussion judiciaire dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998. Ce n'est pas là-dessus que les demandeurs cherchent à tenir un propos.

[30] Plutôt, les demandeurs cherchent aujourd'hui à soumettre aux tribunaux que le statut juridique de la société québécoise en tant que peuple dans les années 1980 au sens du droit des peuples à l'autodétermination est un élément qui doit nécessairement participer à l'*appréciation* de la nécessité *juridique* -comme paramètre d'appréciation interprétative de la validité des actes posés par le Parlement et l'Exécutif du Canada en présumant qu'il doivent avoir l'intention d'agir de manière conforme à un objectif de respect du Canada de ses engagements internationaux- d'obtenir le consentement du Québec pour opérer des changements au pacte fédératif qui affectent l'étendue de ses pouvoirs et de ses compétences au sein du Canada – car il s'agit d'éléments relevant du droit des peuples à l'autodétermination, que le Canada reconnaît depuis au moins 1976 avec son adhésion aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (donc pertinents à considérer au moment du Rapatriement de 1982).

[31] Cependant, voilà, lorsqu'elle s'est prononcée sur l'hypothèse d'une faculté unilatérale d'opposition du Québec à ce qu'on apporte des modifications constitutionnelles qui viendraient limiter ses pouvoirs et compétences dans le *Renvoi de 1982*, cette très honorable Cour l'a fait, en 1982, *sans* mobiliser le concept du droit des peuples à disposer d'eux même – et n'y tire donc aucune conclusion (ni n'établit aucun précédent) des possibles conséquences juridiques à découler de ce fait.

[32] Dès lors, les demandeurs cherchent à être autorisés à débattre au mérite de l'argument suivant, qui n'a tout simplement pas été épuisé dans les *Renvois* : dans la mesure où la société québécoise constituait un « peuple » dans les années 1980 au sens du droit international applicable et auquel le Canada était partie (ce sur quoi la Cour ne pouvait pas se prononcer formellement vu l'état des connaissances au moment du Rapatriement et des Renvois, mais que l'on est maintenant en mesure de constater rétrospectivement avec clarté suite à l'ensemble des développements intervenus depuis, notamment par l'entremise de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* et la reconnaissance de sa validité par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Henderson*) et vu qu'il s'agit d'un processus qui a pour effet reconnu de *dimimuer* la capacité juridique, et donc politique, et donc économique, culturelle et sociale, du *peuple* québécois au travers de l'État du

Québec à agir collectivement de manière autonome, le Rapatriement de 1982 ne devrait-il pas nécessairement, à titre question fondamentale et de principe en matière de droit international des peuples à l'*auto*détermination, recevoir le *consentement* du principal intéressé, le *peuple* québécois[4] pour être valide (et ainsi éviter de basculer dans la *subjugation* d'un peuple par retrait non-consenti de liberté)?

[33] En effet, cette très honorable Cour le reconnaît elle-même sans détour dans les *Renvois :* avant 1982, la marge de manœuvre juridique, et donc politique, et donc économique, culturelle et sociale du Québec – et donc du *peuple du Québec* – dans sa capacité d'adopter des normes, des politiques, des règles de droit et des projets de société de façon autonome au sein de la fédération canadienne telle qu'elle était alors était de « X », mais le Rapatriement de 1982 a eu un effet de soustraction la portant à « X-1 ». Peu importe le fait qu'il puisse y avoir détails, nuances, motifs ou explications, en définitive il y a une perte nette au bilan de « avant 1982 » à « après 1982 » dans l'autonomie politique de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec.

[34] Sans chercher à revenir ici sur la genèse de l'appartenance du peuple québécois aux paramètres de la fédération canadienne ni sur l'articulation particulière, le comment et le pourquoi de son développement politique en son sein au travers de l'histoire, on parle d'une *perte contemporaine réelle* de droits *actuels en 1982* dont l'existence ne dépend pas d'une reconnaissance royale ou textuelle, mais bien de *l'existence de la société québécoise en tant que peuple*. Dès lors, en vertu du droit des peuples à l'autodétermination, comment peut-on justifier de d'*enlever* au peuple québécois un pouvoir concret et pratique d'autodétermination en certaines compétences *qu'il possédait déjà et exerçait déjà de manière plus autonome et souveraine en 1982* sans qu'il n'y consente, malgré son refus*?*

[35] Ici aussi, les demandeurs le soumettent, il y a une question de principe constitutionnelle sérieuse à présenter à la justice – aux potentielles ramifications importantes à portée nationale en matière d'autonomie constitutionnelle des provinces dans leurs champs de compétences, qui n'a pas été tranchée, et *mérite* d'être soumise et entendue en justice.

[36] Dès lors, compte tenu de ce qui précède, sommes-nous en présence de questions de principe, de questions nouvelles d'un degré suffisant pour mériter l'attention des tribunaux, et de cette très honorable Cour en particulier aux fins d'entendre le présent appel ? Humblement, les demandeurs postulent ici que oui,

b. Le droit d'être entendu

[37] Dans la Décision de 1ère instance, le juge Nollet qualifie, sans expliquer pourquoi, la distinction entre « coutume » et « convention » que les demandeurs proposent de « pas utile » (parag. 60) et c'est au nom de cette (dis)qualification qu'il refuse de considérer l'argumentaire des demandeurs à ce sujet comme recevable – *au stade préliminaire*. Les demandeurs soutiennent,

4 Sans chercher à clarifier à ce stade si le *peuple* du Québec doit s'exprimer sur cette question par voie référendaire pour que son consentement soit valide ou bien qu'il puisse s'exprimer à cet effet par voie représentative via ses élus. Dans un cas comme l'autre, l'expression n'a soit pas eu lieu, soit a été refusée dans les faits en raison, entre autre, des actes de l'Exécutif fédéral pendant les événements du 3 au 4 novembre 1981.

arguments à l'appui[5], qu'il s'agit au contraire d'une distinction capitale dont on *devrait* tenir compte – et ne demandent qu'à pouvoir être entendus au mérite pour le démontrer pleinement.

[38] Plus loin dans la décision, au paragraphe 88, le juge Nollet traite de la question du consentement du Québec au Rapatriement de 1982 à la lumière du droit international des peuples à disposer d'eux-mêmes – mais il ne le fait que sous le seul angle de l'hypothèse d'un droit de sécession unilatérale déjà discuté, et donc résolu, dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Ce n'est pourtant pas là le questionnement juridique que les demandeurs cherchent à faire entendre en justice. Leur questionnement est plutôt de savoir si on aurait du, si on aurait *pu*, interpréter que pour se comporter de manière cohérente avec ses engagements internationaux en matière de respect du droit des peuples à l'autodétermination, l'Exécutif fédéral *aurait du*, *juridiquement*, se comporter dans sa manière de conduire le processus de Rapatriement d'une façon qui *aurait du* garantir au Québec en tant que *peuple* qu'il ne *perdrait* pas pas de libertés politiques liées à sa capacité *contemporaine* d'autodétermination dans le processus sans son consentement.

[39] Sur le mérite de cette question, les demandeurs soutiennent que oui – mais à ce stade, il n'est même pas question de la réponse, seulement de la pertinence de la question elle-même. La question du consentement du Québec au processus de modification constitutionnelle à la lumière du droit des peuples à l'autodétermination *mérite-t-elle d'être entendue* par les tribunaux canadiens ? Les demandeurs soutiennent que la question n'est pas épuisée, mérite *au moins* d'être *débattue* et que la frapper ainsi d'irrecevabilité *au stade préliminaire*, au surplus d'être injustifié, serait carrément excessif.

[40] En effet, les demandeurs sont-ils vraiment à ce point dans le péremptoirement inadmissible qu'il n'y a même pas de *doute* possible que leurs prétentions *puissent* être juridiquement valides? Le juge Nollet a, soutiennent respectueusement les demandeurs, erré en concluant en ce sens à l'irrecevabilité de leurs prétentions dans la Décision de 1ère instance; ne serait-ce que parce que le doute intellectuel – que les demandeurs soumettent respectueusement établir suffisamment pour au moins justifier d'être entendus sur le fond – devrait militer en faveur du droit d'une partie d'être entendue au mérite pour étayer pleinement son argumentaire avec la preuve et la plaidoirie raisonnable et proportionnée que son importance démonstrative requiert.

[41] Ne l'oublions pas, lorsqu'une déclaration d'irrecevabilité entraîne le rejet préliminaire d'un recours sans même permettre à un justiciable de ne serait-ce que tenter d'essayer de soumettre ses prétentions à la justice avec enquête et audition au mérite, les tribunaux doivent faire preuve de beaucoup de circonspection avant d'y conclure. La solution, qui met immédiatement fin au processus judiciaire sans même permettre un débat d'argument, ne devrait s'appliquer qu'aux situations où il est manifeste et clair que les propositions juridiques soumises à la justice n'ont *aucune* chance de succès, ne sont même pas susceptibles de *débat* car il n'y a même pas *de quoi débattre*.

[42] À la lumière de ce qui précède, les demandeurs soumettent bien respectueusement qu'on peut tout à fait épouser une position de *désaccord* face à leurs positions juridiques sur la présente

5 Voir *supra* parag. [28] de la présente demande.

affaire – mais qu'il y a de quoi débattre; ils présentent des questions de droit constitutionnel légitimes, non-épuisées, et avec suffisamment d'apparences de fondements en faits et en droit pour au moins mériter attention et adjudication par les tribunaux pour solutionner une véritable difficulté. Cette décision de ne même pas *autoriser* le débat, soutiennent ici les demandeurs, est une faiblesse -ne serait-ce qu'apparente- de la Décision de 1ère instance, qui conduit à un résultat injuste en déclarant a tort l'action abusive et irrecevable : soit de priver les demandeurs de leur droit d'être entendus devant la justice alors qu'ils avaient (ont toujours) des questionnements pertinents et recevables à lui soumettre – dans une matière constitutionnelle de haute importance qui plus est.

[43] La Cour d'appel, ainsi, *aurait dû* autoriser l'appel de la Décision de 1ère instance du juge Nollet prononçant abus et irrecevabilité, à la lumière des questions de principes constitutionnelles nouvelles et importantes, d'intérêt national pour le public et pour le droit que soulèvent les demandeurs au mérite. Celles-ci n'auraient pas dû être rejetées aussi succinctement sans même permettre aux demandeurs de *tenter* de soutenir leurs positions et d'être entendus dans un débat de fond en 1ère instance. Les demandeurs suggèrent en toute humilité à cette très honorable Cour qu'elle devrait elle-même s'y intéresser et recevoir leur présente demande d'autorisation d'appel pour ces mêmes raisons.

c. La possibilité d'une nouvelle forme de fédéralisme asymétrique

[44] Finalement, les demandeurs estiment ici utile de poser ce qui suit. Intellectuellement, la question de l'impact, tout interprétatif soit-il, du droit international des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou encore de celui découlant de l'éventuelle reconnaissance d'une *coutume* constitutionnelle, sur la nécessité en droit canadien d'obtenir le consentement du Québec en tant que peuple pour *effectuer validement des modifications constitutionnelles* qui touchent ses pouvoirs et compétences au sein du Canada au travers du processus du Rapatriement relève d'une question distincte de celle de savoir si le peuple du Québec peut, par proclamation unilatérale de sécession, légalement rompre le lien constitutionnel canadien et déclarer, valablement en droit, un État souverain.

[45] Répondre à une question n'équivaut pas à répondre à l'autre et cette distinction est très importante. On ne parle pas du droit du Québec de dire « je m'en vais » unilatéralement de la fédération comme il fut question dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, on parle du droit du Québec au maintient des « termes et conditions » du pacte fédératif à ne pas être *modifiés* de manière opératoire contre lui sans son consentement. Et les enjeux en aval ne sont pas non plus les mêmes : un droit à la sécession mobilise l'idée d'une *résiliation unilatérale* du pacte fédératif – alors que la question de constater le consentement nécessaire mais non-obtenu du Québec emporterait plutôt comme conséquence *l'inopposabilité* du Rapatriement de 1982 au Québec. Autre distinction majeure.

[46] Le Canada fonctionnait tout à fait *avant* le Rapatriement de 1982, et le Québec y a même donné naissance de manière autonome à sa propre *Charte des droits et libertés de la personne* en 1975, bien avant l'imposition de la *Charte canadienne.* On ne peut pas prétendre que le Québec en tant qu'État ne serait pas *fonctionnel* aujourd'hui sans que le régime de 1982 n'y soit applicable, ni que l'existence d'un Québec où le régime de 1982 serait inopposable serait non-

fonctionnel dans la perspective de la fédération canadienne à grande échelle. La solution serait hétéroclite et bien sûr il y aurait d'importantes questions de détails juridiques à clarifier, mais l'idée ne serait pas déraisonnable de postuler en fait et en droit la possibilité d'un Canada où la *Charte canadienne des droits et libertés* (et plus largement l'ensemble de la *Loi constitutionnelle de 1982*) s'appliquerait intégralement dans 9 provinces et 3 territoires, sauf au Québec. Elle n'aurait tout simplement pas portée juridictionnelle en ce qui relève des objets de compétences constitutionnelles du Québec découlant du partage des compétences de 1867 (mais elle en aurait toujours pour les objets de compétences fédérales qui s'appliquent au Québec, comme le droit criminel par exemple). Telle serait la conséquence de conclure à l'inopposabilité du régime de 1982 au Québec : une autre *forme* de fédéralisme asymétrique issue d'une Histoire où on ne ferait (enfin) que reconnaître pleinement aujourd'hui qu'un des joueurs n'a pas encore accepté volontairement les nouvelles règles en 1982 et qu'il serait illégitime de brimer l'autonomie et l'autodétermination d'un peuple en les lui imposant sans son consentement, à tout le moins en ce qu'elle lui feraient subir comme perte de liberté politique, tant qu'il n'a pas consenti au nouveau paradigme en ratifiant la constitution.

[47] Une telle limitation de portée juridictionnelle ne serait en rien incohérente – cette très honorable Cour reconnaît depuis les début du régime constitutionnel de 1982 que la *Charte canadienne des droits et libertés* ne s'applique pas *ratione materiae* en droit privé (*SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd*., [1986] 2 RCS 573). Ne pourrait-on pas avancer que dans la mesure où son consentement y est nécessaire mais demeure attendu, une limitation de portée *ratione loci* pourrait s'appliquer au Québec, tant qu'il ne ratifie pas la *Loi constitutionnelle de 1982* ?

[48] Ceci constitue un autre élément de distinction capital quant à l'objet de questionnement juridique que les demandeurs cherchent à présenter aujourd'hui aux tribunaux par rapport à l'autorité de la jurisprudence antérieure. Autant les questions de la *nécessité juridique en amont* du consentement du Québec au Rapatriement de 1982 en raison d'une coutume constitutionnelle ou du droit international des peuples à l'autodétermination sont des questions nouvelles et pertinentes qui méritent d'être soumises à la justice, autant l'est la question des *conséquences juridiques en aval* du constat de l'absence de consentement du Québec au Rapatriement de 1982 s'il s'avère que celui-ci était non seulement *conventionnellement* mais aussi *juridiquement* nécessaire.

*

[49] Ainsi, en raison de tout ce qui précède et du caractère nouveau et distinct en fait et en droit des questions de principe constitutionnelles importantes que les demandeurs mobilisent aux présentes, ceux-cis soumettent respectueusement que la juge Marcotte a erré de manière grave et déterminante, justifiant que cette très honorable Cour s'y intéresse et accepte de les entendre, lorsqu'elle écrit au paragraphe [16] de la Décision d'appel :

> « [16] Les requérants ne font valoir aucun moyen sérieux qui permette d'écarter les conclusions du juge de première instance sur l'application de la règle du *stare decisis* non plus que sur l'argument de la violation de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire, que le juge a rejeté à juste titre et qui n'est d'aucun secours à la démonstration de l'invalidité constitutionnelle des lois, résolution et proclamation. »

ainsi que lorsqu'elle ajoute, aux paragraphes [17] et [18] que le recours des demandeurs serait « abusif » et qu'il n'y aurait « aucun moyen convainquant leur permettant de remettre en question cette conclusion ».

3.3.2 La Demande introductive d'instance des demandeurs était-elle *irrecevable*?

[50] Il s'agit en bout de ligne de l'élément effectif à l'origine des présentes démarches d'appel de la Décision de 1ère instance jusque devant cette très honorable Cour : le recours des demandeurs était-il véritablement irrecevable?

[51] Pour remettre en cause cette conclusion, c'est à la Décision de 1ère instance du juge Nollet qu'il faut se rapporter. *Pourquoi* a-t-il déclaré le recours *irrecevable*?

[52] Si on synthétise, dans la Décision de 1ère instance, le juge Nollet aborde deux causes éventuelles de rejet du recours des demandeurs sous l'angle de la possibilité de le déclarer irrecevable pour n'avoir, comme prévu à l'article 168 (3) du *Code de procédure civile* et tel que le juge Nollet l'écrit au paragraphe [4] de ses motifs, « aucune chance raisonnable de succès » :

> (i) L'affaire doit-elle être déclarée irrecevable par application de la règle du *stare decesis*?
>
> (ii) L'affaire doit-elle être rejetée pour cause de préclusion?

[53] Sur question de la préclusion, la juge Nollet répond « Non ». Les demandeurs ne remettent évidemment pas cela en cause.

[54] Cependant, et toute la Décision de 1ère instance repose ultimement là-dessus : il répond « Oui » à la première question. Selon lui, le recours des demandeurs n'aurait « aucune chance raisonnable de succès » en raison de la règle du *stare decesis.* Les *Renvois* de 1981 et de 1982 (à tout le moins ces deux décisions importantes) auraient entièrement et pleinement épuisé la discussion juridique sur la question de la nécessité du consentement du Québec au Rapatriement de 1982. C'était inconstitutionnel de procéder sans son consentement, mais inconstitutionnel au seul sens de violer une convention constitutionnelle de nature politique, donc non-susceptible de sanction judiciaire. L'affaire serait déjà tranchée, le droit serait déjà dit avec force et autorité de la chose jugée et ça serait une utilisation futile des ressources judiciaires que de permettre le recours des demandeurs parce que nécessairement, en raison de la règle du précédent, les tribunaux ne pourraient même pas juger en contravention de ce qui a été établi dans les *Renvois* de 1981 et 1982 à tout événement.

[55] Or, c'est ici toute la prétention des demandeurs, les arguments qu'ils présentent aujourd'hui ne sont pas couverts sous l'autorité de précédents établis. Ce qu'ils avancent au mérite et pour lequel ils demandent aujourd'hui d'être entendus par la justice n'a fait l'objet d'aucune discussion ni débat judiciaire et se caractérise par des éléments de faits nouveaux et des questions de principe constitutionnel nouvelles et importantes; rien de tout cela n'a été soulevé

ni dans le *Renvoi de 1981*, ni dans le *Renvoi de 1982* – ni dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* non plus, ajoutera-t-on.

[56] Ainsi, dans la mesure où le recours des demandeurs comporte, ne serait-ce qu'à première vue, suffisamment de distinctions pour prétendre le dégager de l'autorité péremptoire des précédents établis aux fins de la règle du *stare decesis* – comme les demandeurs soutiennent que c'est amplement le cas – il devient tout simplement indéfendable d'affirmer que leur recours n'aurait tellement « aucune chance » de succès qu'il ne faille même pas autoriser le débat judiciaire au mérite, perte de temps et gaspillage de ressources.

[57] « Au contraire, même » se permettent d'ajouter respectueusement les demandeurs.

[58] Or, dans la mesure où le juge Nollet justifie ultimement sa conclusion en irrecevabilité de la Demande introductive d'instance des demandeurs en ces termes au paragraphe [4] de la Décision de 1ère instance:

> « [4] Dans le présent dossier, la règle du *stare decisis* est applicable à la demande introductive d'instance (DII) et constitue ici un moyen d'irrecevabilité puisque la DII n'a aucune chance raisonnable de succès. »

Les demandeurs soumettent respectueusement à cette très honorable Cour que cette détermination erronée de manière grave et déterminante sur la recevabilité des questions de fait et de droit soulevées par les demandeurs dans leurs recours à la lumière de la règle du précédent vicie fatalement tant la Décision de 1ère instance prononçant l'irrecevabilité du recours au stade préliminaire que la Décision d'appel qui la reconduit pour les mêmes motifs.

[59] Le recours ne contrevenait pas à la *stare decesis*. Il n'était pas irrecevable.

[60] Et de ce fait, comme la déclaration d'abus subséquemment prononcée à l'encontre de la Demande introductive d'instance des demandeurs par le juge Nollet *découle* de sa conclusion préalable à l'effet que le recours des demandeurs était irrecevable pour n'avoir aucune chance de succès, cette (dis)qualification du recours des demandeurs comme « abusif » devient sans fondement dès l'instant où s'avère que leur recours n'est, en fait, *pas* ainsi irrecevable.

3.3.3 Le recours des demandeurs était-il *abusif*?

[61] Tout de suite après avoir ainsi conclu à une inadmissibilité du recours des demandeurs sous l'angle de l'autorité de la chose jugée et du respect des précédents, la juge Marcotte rajoute ce qui suit pour finaliser la Décision d'appel aux paragraphes [17] à [19] de ses motifs

> « [17] À l'issue de son analyse, le juge a déclaré le recours abusif, estimant qu'en vertu du pouvoir qui lui était dévolu par les articles 49 et 51 C.p.c., il avait le devoir d'empêcher que des procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui aurait pour effet de discréditer l'administration de la justice. Il reprend à son compte à cet égard les propos de la juge Arbour dans l'affaire Toronto c. S.C.F.P. section locale 79, qui signalait l'opportunité de prévenir un nouveau débat judiciaire sur une question déjà

tranchée, qui porterait atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice.

[18] Les requérants ne présentent aucun moyen convaincant leur permettant de remettre en question cette conclusion. Je note qu'ils ne font pas valoir que le juge aurait exercé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable à cet égard. Au surplus, ils n'ont pas fait la démonstration d'une injustice flagrante découlant du jugement de première instance. D'ailleurs, en réponse à un commentaire formulé à l'audience par les requérants, il y a lieu de rappeler que la déclaration d'abus prévue à l'article 51 C.p.c. est une possibilité qui guette tout justiciable, quel qu'il soit, lorsqu'il entreprend une démarche judiciaire entraînant une utilisation excessive et déraisonnable de la procédure.

[19] En définitive, j'estime que les requérants n'ont pas démontré qu'ils satisfont les critères de l'article 30, al. 2 et 3 C.p.c. de manière à justifier l'octroi de la permission de faire appel recherchée. »

[62] Ceci soulève donc la question suivante, déterminante à tous égards : Le recours était-il, effectivement, abusif?

[63] Pour remettre en cause cette conclusion, il faut s'en rapporter ici encore à la Décision de 1ère instance. À nouveau, *pourquoi* le juge Nollet a-t-il qualifié le recours des demandeurs de « abusif » au sens que reçoit ce terme au sein du *Code de procédure civile* ?

[64] Voici ce qu'il écrit à cet effet dans la Décision de 1ère instance, aux paragraphes [117] à [125] :

« [117] Dans l'affaire *Toronto c. S.C.F.P. section locale 79*, la CSC décide que l'abus de procédure peut être utilisé pour prévenir à nouveau un débat judiciaire sur une question déjà tranchée lorsque les critères techniques de la préclusion ne sont pas rencontrés parce que les parties aux deux litiges sont différentes.

[118] L'aspect de cette décision qui nous intéresse est la déclaration d'abus par la CSC à l'encontre du syndicat S.C.F.P. pour avoir remis en cause les faits qui fondaient la déclaration de culpabilité de l'employé.

[119] La juge Arbour qui écrit pour la CSC dans cette affaire, s'appuyant sur une dissidence du juge Gouge dans une autre affaire (plus tard approuvée par la CSC), applique la doctrine de l'abus de procédure pour empêcher la réouverture de litiges dans des circonstances où les exigences strictes de la préclusion ne sont pas rencontrées, mais où la réouverture porte atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice.

[120] Ce pouvoir résiduel en *common law* nous apparait avoir un équivalent en droit civil aux articles 49 et 51 du C.p.c.

[121] Le Tribunal a le devoir d'empêcher que des procédures soient utilisées abusivement, d'une manière qui aurait pour effet de discréditer l'administration de la

justice. Selon la CSC, c'est une doctrine souple qui ne s'encombre pas d'exigences particulières telles que la notion d'irrecevabilité.

[122] Selon la CSC, *[l]a raison pour laquelle la partie cherche à rouvrir le débat, et le titre auquel elle le fait, ne sauraient constituer des facteurs décisifs pour l'application de la règle interdisant la remise en question d'une décision.*

[123] Le débat que cherche à engager les demandeurs a déjà été décidé par la CSC. La Cour supérieure ne peut en venir à une conclusion contraire. Les demandeurs remettent en cause les motifs de la CSC, chose qu'ils ne peuvent faire sans établir d'abord qu'ils rencontrent les critères pour écarter la règle du stare decisis.

[124] Les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 portent bien sur l'ensemble du débat que tente de raviver les demandeurs (à l'exception de l'aspect relatif à l'indépendance judiciaire) et qu'on demande au Tribunal de trancher. Les décisions de la CSC dans les Renvois de 1981 et 1982 apporte une solution complète, certaine et définitive au débat. » (soulignements ajoutés; italiques originaux)

[65] Or, non.

[65.1] Non, affirment les demandeurs à la lumière de tout ce qui précède. Tout n'a pas été dit et décidé en droit dans les *Renvois* de 1981 et de 1982 (ni autre part) au sujet du Rapatriement de 1982. Les demandeurs avancent respectueusement que les récents développements issus de la reconnaissance maintenant claire par les tribunaux canadiens du statut juridique du Québec en tant que « peuple », particulièrement depuis la récente décision *Henderson* de la Cour d'appel du Québec, applicable tant maintenant qu'à l'époque du Rapatriement, soulève toute une nouvelle problématique de droit mobilisant l'analyse de l'impact des engagements internationaux du Canada en matière du droit des peuples à l'autodétermination à l'époque du Rapatriement de 1982 sur la nécessité *juridique* et non *conventionnelle* du consentement du Québec à une modification constitutionnelle restreignant l'autonomie d'exercice par son Assemblée nationale et son gouvernement de ses pouvoirs et compétences constitutionnelles. Cette question n'a pas été soulevée, l'enjeu na pas été directement abordé, la preuve et le débat restent à faire.

[65.2] En outre, distinction « utile » soutiennent-ils, les demandeurs affirment présenter un argumentaire juridique nouveau en droit constitutionnel ancré dans le concept (déjà préexistant de longue date sous seule réserve qu'on prétende aujourd'hui le voir et le nommer de manière claire) de la *coutume* constitutionnelle fondée dans l'usage vu et perçu, reconnu, comme *juridiquement* contraignant dans l'esprit des acteurs constitutionnels. Or, comme ils soumettent l'établir au paragraphe [28] de la présente demande, cette question particulière est même spécifiquement, explicitement, *exclue* de l'autorité du précédent des *Renvois* – demeurant donc nécessairement ouverte.

[66] Tout ce qui précède étant par ailleurs dit sans préjudice par silence face à l'ensemble des autres arguments accessoires que les demandeurs avancent dans leur recours et pour lesquels ils

cherchent à être autorisés à plaider au mérite (mais qu'ils n'estiment simplement pas nécessaires de soulever aux fins de la présente demande d'autorisation d'appel).

[67] Ainsi, le recours des demandeurs soulève des questions et des enjeux de droit constitutionnel tout à fait recevables, sérieuses et légitimes, ne serait-ce qu'à première vue – et dès l'instant où il n'est plus possible de soutenir que leur recours est irrecevable en raison du *stare decesis* (et le doute leur profite en ce sens), leur sollicitation des ressources judiciaires à être entendus pour plaider leur cause devient parfaitement justifié -même s'ils n'ont ultimement pas gain de cause au fond- et la conclusion du juge Nollet en abus dans la Décision de 1ère instance devient sans fondement, tout comme la Décision d'appel de la juge Marcotte en ce qu'elle la reconduit à cet égard.

3.4 PARTIE IV – ARGUMENTS AU SUJET DES DÉPENS

[68] Sans préjudice au mérite, la présente demande d'autorisation d'appel est présentée sans réclamation de frais et dépens sauf en cas de contestation.

3.5 PARTIE V – ORDONNANCES DEMANDÉES

[69] À la sous-section 3.5.1 ci-après, les demandeurs énoncent les conclusions qu'ils ont l'intention de demander à cette très honorable Cour au mérite si celle-ci accepte la présente demande d'autorisation d'appeler.

[70] À la sous-section 3.5.2 suivante, les demandeurs présentent les conclusions et ordonnances recherchées pour la présente demande d'autorisation d'appel devant cette très honorable Cour.

3.5.1 Ordonnances qui seront demandées sur le fond du présent pourvoi

[71] Sur le fond, les demandeurs solliciteront à la grâce de cette très honorable Cour de rendre les ordonnances suivantes si elle accepte de les entendre:

- **ACCUEILLIR** l'appel;

- **INFIRMER** la décision de la Cour d'appel du Québec prononcée le 28 mars 2024 par l'honorable juge Geneviève Marcotte, J.C.A., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2024 QCCA 830, n° 500-09-030708-234 (500-17-120630-226);

- **INFIRMER** la décision de la Cour supérieure du Québec prononcée le 9 août 2023 par l'honorable juge Pierre Nollet, J.C.S., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2023 QCCS 334, n° 500-17-120630-226; et

- **RENVOYER** le présent dossier en Cour supérieure pour qu'il soit instruit et jugé au mérite;

- **LE TOUT** sans frais sauf en cas de contestation.

3.5.2 Ordonnances demandées pour la présente demande d'autorisation d'appel devant cette Cour

[72] Quant à la présente demande d'autorisation d'appeler, les demandeurs sollicitent à la grâce de cette très honorable Cour de rendre les ordonnances suivantes :

- **ACCUEILLIR** la présente demande d'autorisation d'appel; et

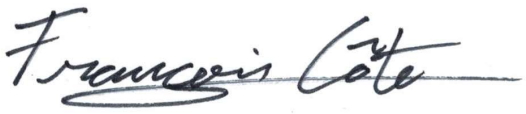
- **AUTORISER** les demandeurs à faire appel devant cette très honorable Cour de la décision de la Cour d'appel du Québec prononcée le 28 mars 2024 par l'honorable juge Geneviève Marcotte, J.C.A., dans l'affaire *Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada*, 2024 QCCA 830, n° 500-09-030708-234 (500-17-120630-226);

- **LE TOUT** sans frais sauf en cas de contestation.

* * *

LE TOUT DES PLUS RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

À Montréal, le 27 mai 2024



Me François Côté
DROITS COLLECTIFS QUÉBEC (ADDICQ)
187 rue Laurier, Bureau 218
Sherbrooke (Québec), J1H 4Z4

Tél. : (514) 688-5372
Télec. : (514) 344-2638
Francois.Cote@droitscollectifs.quebec

Procureur des demandeurs IRAI, Daniel Turp, ADDICQ et Etienne-Alexis Boucher

À Québec, le 27 mai 2024



Me François Boulianne
FRANÇOIS BOULIANNE AVOCAT
4635, rue du Golf
Québec (Québec) G2A 3M7

Tél. : (418) 805-6201
Télec. : (418) 805-6201
francboul@hotmail.com

Procureur des demandeurs Justice pour le Québec et Frédéric Bastien

Procureurs des demandeurs

3.6 PARTIE VI – TABLES DES SOURCES & RÉFÉRENCES

Ci-après la liste de toutes les autorités législatives et jurisprudentielles invoquées par les demandeurs dans la présente demande d'autorisation d'appel. Sont inclus aux tableaux des renvois numériques par hyperliens aux versions officielles française et anglaise des législations invoquées ainsi que vers les liens CanLII hébergeant les décisions jurisprudentielles mobilisées. Toutes les références numériques sont à jour en date de la présente demande d'autorisation d'appeler.

3.6.1 Législation citée

#	**Législation citée**	**↑ Paragraphe de référence à cette législation au sein de la présente demande**
i.	*Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 (« Loi constitutionnelle de 1982 ») incluant Partie I, *Charte canadienne des droits et libertés* (« Charte canadienne ») CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/q3x8 (VA) :https://canlii.ca/t/ldsx	[4g], [14], [20], [46], [47]
ii.	*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3 (« Loi constitutionnelle de 1867 ») CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/q3x7 (VA) :https://canlii.ca/t/ldsw	[4e], [13], [46]
iii.	*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, R.L.R.Q., c. E-20.1 CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/m32j (VA) :https://canlii.ca/t/hcz6	[4e], [32]
iv.	*Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, LQ 2022, c. 14 CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/6dgh3 (VA) :https://canlii.ca/t/55fcr	[4e]
v.	*Charte de sa langue française*, RLRQ c. C-11 CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/6f3vp (VA) :https://canlii.ca/t/562rc	[4e]
vi.	*Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c. C-12 CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/6f54w (VA) :https://canlii.ca/t/5641k	[4e], [46]

vi.	*Loi sur la cour suprême*, L.R.C. ch. S-26 (art 40) CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/6c5q5 (VA) :https://canlii.ca/t/544lt	[9], [11]
vii.	*Code de procédure civile*, R.L.R.Q. c. P-25.01 CanLII : (VF) :https://canlii.ca/t/6f80z (VA) :https://canlii.ca/t/566wm	[63]

3.6.2 Jurisprudence citée

#	Jurisprudence citée	↑ Paragraphe de référence à cette décision au sein de la présente demande
i.	*Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753 (« Renvoi de 1981 ») CanLII https://canlii.ca/t/1mjld	[4c], [4f], [18],[19] [27], [28b], [32], [33], [54], [55], [65.1], [65.2]
ii.	*Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 RCS 793 (« Renvoi de 1982 ») CanLII : https://canlii.ca/t/1zb5l	[4d], [4f], [18], [19] [27], [28b], [28c], [28d], [31], [32], [33], [54]. [55], [65.1], [65.2]
iii.	*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217 CanLII: https://canlii.ca/t/1fqr2	[4e], [4f], [29], [38], [45], [55]
iv.	*Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565 CanLII: https://canlii.ca/t/jf8p0	[4e], [32], [65.1]
v.	*MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 RCS 460 CanLII: https://canlii.ca/t/1ftt7	[10], [12], [13], [14]. [26]
vi.	*R. c. Shea*, [2010] 2 RCS 17 CanLII: https://canlii.ca/t/2blzj	[10], [11], [13], [14], [26]
vii.	*SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd*., [1986] 2 RCS 573 CanLII: https://canlii.ca/t/1ftrj	[47]

ANNEXE I – DOCUMENTS À L'APPUI

Les demandeurs annexent les documents ci-après à la présente demande d'autorisation d'appel. Il s'agit des procédures pertinentes suivantes déposées par les parties au dossier aux instances inférieures

- Document AI.1 : Demande introductive d'instance des demandeurs du 11 avril 2022 (Cour supérieure);

- Document AI.2 : Demande en abus et irrecevabilté du défendeur du 21 septembre 2022 (Cour supérieure);

- Document AI.3 : Demande pour permission d'appeler de la Décision de 1ère instance du 11 septembre 2023 (Cour d'appel)

Ces documents ne comportent pas les pièces qui y sont elles-même jointes, le cas échéant.

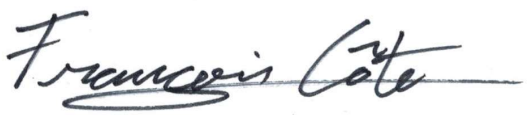
ANNEXE II – FORMULAIRES

AII.1 – FORMULAIRE 14
(Règle 14 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/2002-156)

AVIS DE DÉNOMINATION

SACHEZ que les parties demanderesses Justice pour le Québec, Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), et Association des droits individuels et collectifs du Québec (ADDICQ) attestent qu'elles n'ont pas de dénomination bilingue et qu'elle n'exercent leurs activités que sous leurs dénominations en langue française.

À Montréal, le 27 mai 2024



Me François Côté
DROITS COLLECTIFS QUÉBEC (ADDICQ)
187 rue Laurier, Bureau 218
Sherbrooke (Québec), J1H 4Z4

Tél. : (514) 688-5372
Télec. : (514) 344-2638
Francois.Cote@droitscollectifs.quebec

Procureur des demandeurs IRAI et ADDICQ

À Québec, le 27 mai 2024



Me François Boulianne
FRANÇOIS BOULIANNE AVOCAT
4635, rue du Golf
Québec (Québec) G2A 3M7

Tél. : (418) 805-6201
Télec. : (418) 805-6201
francboul@hotmail.com

Procureur du demandeur Justice pour le Québec

Procureurs des demandeurs

ORIGINAL :

Me Chantal Carbonneau
REGISTRAIRE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA
COUR SUPRÊME DU CANADA
301 rue Wellington
Ottawa (Ontario), K1A 0J1

Tél. : 1-844-365-9662
Télec. : (613) 996-9138
registry-greffe@scc-csc.ca

COPIES :

Me Mark Ribeiro
Ministère de la Justice du Canada
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Bureau régional de Québec
Complexe Guy-Favreau
200 boul. René-Lévesque Ouest
Tour Est, 9e étage
Montréal (Québec), H2Z 1X4

Tél. : (514) 283-6272
Télec. : (514) 496-7876
Marc.Ribeiro@justice.gc.ca
NotificationPGC-AGC.civil@justice.gc.ca

Procureur de l'intimé Procureur général du Canada

Me Alexis Milette
Ministère de la Justice du Québec
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Direction du contentieux de Montréal
Palais de Justice de Montréal
1 rue Notre-Dame Est
Bureau 8.00
Montréal (Québec), H2Y 1B6

Tél : (514) 393-2336 # 51929
Télec. : (514) 873-7074
Alexis.Milette@justice.gouv.qc.ca
bernardroy@justice.gouv.qc.ca

Procureur de l'intimé mis-en-cause Procureur général du Québec

AII.1 – FORMULAIRE 23A
(Règle 14 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/2002-156)

Cour suprême du Canada

FORMULAIRE 23A

Règle 23

ATTESTATION (DEMANDEUR)

Numéro de dossier : _____

Intitulé abrégé :

Justice pour le Québec c. Procureur général du Canada

Nom de la partie qui dépose :

ADDICQ - pour et au nom de tous les demandeurs

Version du formulaire : Originale

Est-ce que l'attestation ou une ordonnance annexée à cette attestation contient des renseignements qui sont visés par une ordonnance de mise sous scellés ou de confidentialité rendue par un tribunal d'instance inférieure ou par la Cour ou qui sont classés comme confidentiels aux termes de dispositions législatives ? Dans l'affirmative, elle doit être transmise dans une enveloppe scellée et accompagnée d'une copie caviardée de l'attestation et de l'ordonnance. ○ Oui ◉ Non

1. Y a-t-il une ordonnance de mise sous scellés ou de confidentialité rendue par un tribunal d'instance inférieure ou par la Cour en vigueur dans le dossier? ○ Oui ◉ Non
2. Y a-t-il, aux termes d'une ordonnance en vigueur dans le dossier ou d'une disposition législative, une obligation de non-publication de la preuve, du nom ou de l'identité d'une partie ou d'un témoin? ○ Oui ◉ Non
3. Y a-t-il, dans le dossier, des renseignements classés comme confidentiels aux termes d'une disposition législative? ○ Oui ◉ Non
4. Y a-t-il une restriction en vigueur dans le dossier d'un tribunal d'instance inférieure qui limite l'accès du public à des renseignements contenus dans ce dossier? ○ Oui ◉ Non
5. Est-il permis de publier le nom au complet des personnes physiques nommées dans l'intitulé? ◉ Oui ○ Non

Je soussigné(e) Me François Côté , procureur

de ADDICQ, pour et au nom de tous les demandeurs certifie que ces renseignements sont complets et exacts.

Fait à Montréal , Québec

Date : 27 avril 2024

Signature : _____ François Côté _____

ORIGINAL : REGISTRAIRE

COPIES DOIVENT ÊTRE SIGNIFIÉES AUPRÈS DES AUTRES PARTIES.

Annexe nº B7 Jugement de la Cour suprême sur demande d'autorisation d'appel, dossier nº 41303, 5 décembre 2024

Nº 41303

Le 5 décembre 2024

ENTRE :

Justice pour le Québec, Frédéric Bastien, Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), Daniel Turp, Association de défense des droits individuels et collectifs du Québec (ADDICQ) et Etienne-Alexis Boucher

Demandeurs

- et -

Procureur général du Canada et procureur général du Québec

Intimés

JUGEMENT

La demande d'autorisation d'appel de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec (Montréal), numéro 500-09-030708-234, 2024 QCCA 380, daté du 28 mars 2024, est rejetée avec dépens en faveur du procureur général du Canada.

December 5, 2024

BETWEEN:

Justice pour le Québec, Frédéric Bastien, Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI), Daniel Turp, Association de défense des droits individuels et collectifs du Québec (ADDICQ) and Etienne-Alexis Boucher

Applicants

- and -

Attorney General of Canada and Attorney General of Québec

Respondents

JUDGMENT

The application for leave to appeal from the judgment of the Court of Appeal of Quebec (Montréal), Number 500-09-030708-234, 2024 QCCA 380, dated March 28, 2024, is dismissed with costs to the Attorney General of Canada.

J.C.C.

ANNEXES C

LISTE DES ANNEXES C

Annexe nº C1	*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, 20 août 1998;

[...]

Annexe nº C1 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, 20 août 1998;

IN THE MATTER OF Section 53 of the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26;

AND IN THE MATTER OF a Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P.C. 1996-1497, dated the 30th day of September, 1996

INDEXED AS: REFERENCE RE SECESSION OF QUEBEC

File No.: 25506.

1998: February 16, 17, 18, 19; 1998: August 20.

Present: Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache and Binnie JJ.

REFERENCE BY GOVERNOR IN COUNCIL

Constitutional law — Supreme Court of Canada — Reference jurisdiction — Whether Supreme Court's reference jurisdiction constitutional — Constitution Act, 1867, s. 101 — Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 53.

Courts — Supreme Court of Canada — Reference jurisdiction — Governor in Council referring to Supreme Court three questions relating to secession of Quebec from Canada — Whether questions submitted fall outside scope of reference provision of Supreme Court Act — Whether questions submitted justiciable — Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 53.

Constitutional law — Secession of province — Unilateral secession — Whether Quebec can secede unilaterally from Canada under Constitution.

International law — Secession of province of Canadian federation — Right of self-determination — Effectivity principle — Whether international law gives Quebec right to secede unilaterally from Canada.

Pursuant to s. 53 of the *Supreme Court Act*, the Governor in Council referred the following questions to this Court:

DANS L'AFFAIRE DE l'article 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26;

ET DANS L'AFFAIRE D'UN renvoi par le Gouverneur en conseil au sujet de certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada formulées dans le décret C.P. 1996-1497 en date du 30 septembre 1996

RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF À LA SÉCESSION DU QUÉBEC

N° du greffe: 25506.

1998: 16, 17, 18, 19 février; 1998: 20 août.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache et Binnie.

RENVOI PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Droit constitutionnel — Cour suprême du Canada — Compétence en matière de renvoi — La compétence de la Cour suprême en matière de renvoi est-elle constitutionnelle? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 101 — Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 53.

Tribunaux — Cour suprême du Canada — Compétence en matière de renvoi — Trois questions relatives à la sécession du Québec du Canada soumises par le gouverneur en conseil à la Cour suprême — Les questions soumises relèvent-elles de la compétence de la Cour suprême en matière de renvoi? — Les questions sont-elles justiciables? — Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 53.

Droit constitutionnel — Sécession d'une province — Sécession unilatérale — Le Québec peut-il, en vertu de la Constitution, procéder unilatéralement à la sécession?

Droit international — Sécession d'une province de la fédération canadienne — Droit à l'autodétermination — Principe de l'effectivité — Le Québec a-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession?

Le gouverneur en conseil a soumis à la Cour, en vertu de l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, les questions suivantes:

1. Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

2. Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

3. In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada?

Issues regarding the Court's reference jurisdiction were raised by the *amicus curiae*. He argued that s. 53 of the *Supreme Court Act* was unconstitutional; that, even if the Court's reference jurisdiction was constitutionally valid, the questions submitted were outside the scope of s. 53; and, finally, that these questions were not justiciable.

Held: Section 53 of the *Supreme Court Act* is constitutional and the Court should answer the reference questions.

(1) *Supreme Court's Reference Jurisdiction*

Section 101 of the *Constitution Act, 1867* gives Parliament the authority to grant this Court the reference jurisdiction provided for in s. 53 of the *Supreme Court Act*. The words "general court of appeal" in s. 101 denote the status of the Court within the national court structure and should not be taken as a restrictive definition of the Court's functions. While, in most instances, this Court acts as the exclusive ultimate appellate court in the country, an appellate court can receive, on an exceptional basis, original jurisdiction not incompatible with its appellate jurisdiction. Even if there were any conflict between this Court's reference jurisdiction and the original jurisdiction of the provincial superior courts, any such conflict must be resolved in favour of Parliament's exercise of its plenary power to establish a "general court of appeal". A "general court of appeal" may also properly undertake other legal functions, such as the rendering of advisory opinions. There is no con-

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

L'*amicus curiae* a soulevé des questions concernant la compétence de la Cour en matière de renvoi, plaidant que l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême* est inconstitutionnel; que, même si la compétence de la Cour en matière de renvoi est constitutionnellement valide, les questions soumises ne relèvent pas du champ d'application de l'art. 53; et enfin que les questions ne sont pas justiciables.

Arrêt: L'article 53 de la *Loi sur la Cour suprême* est constitutionnel et la Cour doit répondre aux questions du renvoi.

(1) *La compétence de la Cour suprême en matière de renvoi*

L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement le pouvoir de conférer à la Cour la compétence en matière de renvoi prévue à l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*. Les mots «cour générale d'appel» à l'art. 101 indiquent le rang de la Cour au sein de l'organisation judiciaire nationale et ne doivent pas être considérés comme une définition restrictive de ses fonctions. Même si, dans la plupart des cas, la Cour exerce le rôle de juridiction d'appel suprême et exclusive au pays, une cour d'appel peut, à titre exceptionnel, se voir attribuer une compétence de première instance qui n'est pas incompatible avec sa compétence en appel. Même si la compétence de la Cour en matière de renvoi entrait en conflit avec la compétence des cours supérieures provinciales en première instance, un tel conflit devrait être résolu en faveur de l'exercice par le Parlement de son pouvoir plein et entier de créer une «cour générale d'appel». Une «cour générale d'appel» peut également exer-

stitutional bar to this Court's receipt of jurisdiction to undertake an advisory role.

The reference questions are within the scope of s. 53 of the *Supreme Court Act*. Question 1 is directed, at least in part, to the interpretation of the *Constitution Acts*, which are referred to in s. 53(1)(*a*). Both Questions 1 and 2 fall within s. 53(1)(*d*), since they relate to the powers of the legislature or government of a Canadian province. Finally, all three questions are "important questions of law or fact concerning any matter" and thus come within s. 53(2). In answering Question 2, the Court is not exceeding its jurisdiction by purporting to act as an international tribunal. The Court is providing an advisory opinion to the Governor in Council in its capacity as a national court on legal questions touching and concerning the future of the Canadian federation. Further, Question 2 is not beyond the competence of this Court, as a domestic court, because it requires the Court to look at international law rather than domestic law. More importantly, Question 2 does not ask an abstract question of "pure" international law but seeks to determine the legal rights and obligations of the legislature or government of Quebec, institutions that exist as part of the Canadian legal order. International law must be addressed since it has been invoked as a consideration in the context of this Reference.

The reference questions are justiciable and should be answered. They do not ask the Court to usurp any democratic decision that the people of Quebec may be called upon to make. The questions, as interpreted by the Court, are strictly limited to aspects of the legal framework in which that democratic decision is to be taken. Since the reference questions may clearly be interpreted as directed to legal issues, the Court is in a position to answer them. The Court cannot exercise its discretion to refuse to answer the questions on a pragmatic basis. The questions raise issues of fundamental public importance and they are not too imprecise or ambiguous to permit a proper legal answer. Nor has the Court been provided with insufficient information regarding the present context in which the questions arise. Finally, the Court may deal on a reference with issues that might otherwise be considered not yet "ripe" for decision.

cer à bon droit d'autres fonctions juridiques, comme donner des avis consultatifs. Rien dans la Constitution n'empêche la Cour de se voir attribuer le pouvoir d'exercer un rôle consultatif.

Les questions du renvoi entrent dans le champ d'application de l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*. La question 1 touche, du moins en partie, l'interprétation des *Lois constitutionnelles* dont il est fait mention à l'al. 53(1)*a*). Les questions 1 et 2 relèvent l'une et l'autre de l'al. 53(1)*d*), puisqu'elles se rapportent aux pouvoirs de la législature ou du gouvernement d'une province canadienne. Enfin, chacune des trois questions est une «question importante de droit ou de fait touchant toute autre matière» et est, de ce fait, visée au par. 53(2). En répondant à la question 2, la Cour n'outrepasse pas sa compétence en prétendant agir en tant que tribunal international. La Cour donne au gouverneur en conseil, en sa qualité de tribunal national, un avis consultatif sur des questions juridiques qui touchent l'avenir de la fédération canadienne. En outre, on ne peut pas dire que la question 2 échappe à la compétence de la Cour, en tant que tribunal interne, parce qu'elle l'oblige à examiner le droit international plutôt que le droit interne. Plus important, la question 2 n'est pas une question abstraite de droit international «pur» mais vise à déterminer les droits et obligations juridiques de la législature ou du gouvernement du Québec, institutions qui font partie de l'ordre juridique canadien. Enfin il faut traiter du droit international puisqu'on a plaidé qu'il fallait le prendre en considération dans le contexte du renvoi.

Les questions du renvoi sont justiciables et doivent recevoir une réponse. Elles ne demandent pas à la Cour d'usurper un pouvoir de décision démocratique que la population du Québec peut être appelée à exercer. Suivant l'interprétation de la Cour, les questions se limitent strictement au cadre juridique dans lequel cette décision démocratique doit être prise. Les questions peuvent clairement être considérées comme visant des questions juridiques et, de ce fait, la Cour est en mesure d'y répondre. La Cour ne peut pas exercer son pouvoir discrétionnaire et refuser d'y répondre pour des raisons d'ordre pragmatique. Les questions revêtent une importance fondamentale pour le public et ne sont pas trop imprécises ou ambiguës pour qu'il soit possible d'y répondre correctement en droit. On ne peut pas dire non plus que la Cour n'a pas reçu suffisamment d'information sur le contexte actuel dans lequel les questions sont soulevées. En dernier lieu, la Cour peut, dans un renvoi, examiner des questions qui pourraient autrement ne pas être considérées «mûres» pour une décision judiciaire.

(2) *Question 1*

The Constitution is more than a written text. It embraces the entire global system of rules and principles which govern the exercise of constitutional authority. A superficial reading of selected provisions of the written constitutional enactment, without more, may be misleading. It is necessary to make a more profound investigation of the underlying principles animating the whole of the Constitution, including the principles of federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities. Those principles must inform our overall appreciation of the constitutional rights and obligations that would come into play in the event that a clear majority of Quebecers votes on a clear question in favour of secession.

The Court in this Reference is required to consider whether Quebec has a right to unilateral secession. Arguments in support of the existence of such a right were primarily based on the principle of democracy. Democracy, however, means more than simple majority rule. Constitutional jurisprudence shows that democracy exists in the larger context of other constitutional values. Since Confederation, the people of the provinces and territories have created close ties of interdependence (economic, social, political and cultural) based on shared values that include federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities. A democratic decision of Quebecers in favour of secession would put those relationships at risk. The Constitution vouchsafes order and stability, and accordingly secession of a province "under the Constitution" could not be achieved unilaterally, that is, without principled negotiation with other participants in Confederation within the existing constitutional framework.

Our democratic institutions necessarily accommodate a continuous process of discussion and evolution, which is reflected in the constitutional right of each participant in the federation to initiate constitutional change. This right implies a reciprocal duty on the other participants to engage in discussions to address any legitimate initiative to change the constitutional order. A clear majority vote in Quebec on a clear question in favour of secession would confer democratic legitimacy on the secession initiative which all of the other participants in Confederation would have to recognize.

(2) *Question 1*

La Constitution n'est pas uniquement un texte écrit. Elle englobe tout le système des règles et principes qui régissent l'exercice du pouvoir constitutionnel. Une lecture superficielle de certaines dispositions spécifiques du texte de la Constitution, sans plus, pourrait induire en erreur. Il faut faire un examen plus approfondi des principes sous-jacents qui animent l'ensemble de notre Constitution, dont le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des minorités. Ces principes doivent guider notre appréciation globale des droits et obligations constitutionnels qui entreraient en jeu si une majorité claire de Québécois, en réponse à une question claire, votaient pour la sécession.

Le renvoi demande à la Cour de déterminer si le Québec a le droit de faire sécession unilatéralement. Les arguments à l'appui de l'existence d'un tel droit étaient fondés avant tout sur le principe de la démocratie. La démocratie, toutefois, signifie davantage que la simple règle de la majorité. La jurisprudence constitutionnelle montre que la démocratie existe dans le contexte plus large d'autres valeurs constitutionnelles. Depuis la Confédération, les habitants des provinces et territoires ont noué d'étroits liens d'interdépendance (économique, sociale, politique et culturelle) basés sur des valeurs communes qui comprennent le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des minorités. Une décision démocratique des Québécois en faveur de la sécession compromettrait ces liens. La Constitution assure l'ordre et la stabilité et, en conséquence, la sécession d'une province ne peut être réalisée unilatéralement «en vertu de la Constitution», c'est-à-dire sans négociations, fondées sur des principes, avec les autres participants à la Confédération, dans le cadre constitutionnel existant.

Nos institutions démocratiques permettent nécessairement un processus continu de discussion et d'évolution, comme en témoigne le droit reconnu par la Constitution à chacun des participants à la fédération de prendre l'initiative de modifications constitutionnelles. Ce droit emporte l'obligation réciproque des autres participants d'engager des discussions sur tout projet légitime de modification de l'ordre constitutionnel. Un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître.

Quebec could not, despite a clear referendum result, purport to invoke a right of self-determination to dictate the terms of a proposed secession to the other parties to the federation. The democratic vote, by however strong a majority, would have no legal effect on its own and could not push aside the principles of federalism and the rule of law, the rights of individuals and minorities, or the operation of democracy in the other provinces or in Canada as a whole. Democratic rights under the Constitution cannot be divorced from constitutional obligations. Nor, however, can the reverse proposition be accepted: the continued existence and operation of the Canadian constitutional order could not be indifferent to a clear expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada. The other provinces and the federal government would have no basis to deny the right of the government of Quebec to pursue secession should a clear majority of the people of Quebec choose that goal, so long as in doing so, Quebec respects the rights of others. The negotiations that followed such a vote would address the potential act of secession as well as its possible terms should in fact secession proceed. There would be no conclusions predetermined by law on any issue. Negotiations would need to address the interests of the other provinces, the federal government and Quebec and indeed the rights of all Canadians both within and outside Quebec, and specifically the rights of minorities.

The negotiation process would require the reconciliation of various rights and obligations by negotiation between two legitimate majorities, namely, the majority of the population of Quebec, and that of Canada as a whole. A political majority at either level that does not act in accordance with the underlying constitutional principles puts at risk the legitimacy of its exercise of its rights, and the ultimate acceptance of the result by the international community.

The task of the Court has been to clarify the legal framework within which political decisions are to be taken "under the Constitution" and not to usurp the prerogatives of the political forces that operate within that framework. The obligations identified by the Court are binding obligations under the Constitution. However, it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken. Equally, in the event of demonstrated majority support for Quebec secession, the content and process of the negotiations will be for the political actors to settle.

Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession. Le vote démocratique, quelle que soit l'ampleur de la majorité, n'aurait en soi aucun effet juridique et ne pourrait écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Les droits démocratiques fondés sur la Constitution ne peuvent être dissociés des obligations constitutionnelles. La proposition inverse n'est pas acceptable non plus: l'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit. Les négociations devraient traiter des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités.

Le processus de négociation exigerait la conciliation de divers droits et obligations par voie de négociation entre deux majorités légitimes, soit la majorité de la population du Québec et celle de l'ensemble du Canada. Une majorité politique, à l'un ou l'autre niveau, qui n'agirait pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution mettrait en péril la légitimité de l'exercice de ses droits et ultimement l'acceptation du résultat par la communauté internationale.

La tâche de la Cour était de clarifier le cadre juridique dans lequel des décisions politiques doivent être prises «en vertu de la Constitution», et non d'usurper les prérogatives des forces politiques qui agissent à l'intérieur de ce cadre. Les obligations dégagées par la Cour sont des obligations impératives en vertu de la Constitution. Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu. De même, si un appui majoritaire était exprimé en faveur de la sécession du Québec, il incomberait aux acteurs poli-

The reconciliation of the various legitimate constitutional interests is necessarily committed to the political rather than the judicial realm precisely because that reconciliation can only be achieved through the give and take of political negotiations. To the extent issues addressed in the course of negotiation are political, the courts, appreciating their proper role in the constitutional scheme, would have no supervisory role.

(3) *Question 2*

The Court was also required to consider whether a right to unilateral secession exists under international law. Some supporting an affirmative answer did so on the basis of the recognized right to self-determination that belongs to all "peoples". Although much of the Quebec population certainly shares many of the characteristics of a people, it is not necessary to decide the "people" issue because, whatever may be the correct determination of this issue in the context of Quebec, a right to secession only arises under the principle of self-determination of people at international law where "a people" is governed as part of a colonial empire; where "a people" is subject to alien subjugation, domination or exploitation; and possibly where "a people" is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part. In other circumstances, peoples are expected to achieve self-determination within the framework of their existing state. A state whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its internal arrangements, is entitled to maintain its territorial integrity under international law and to have that territorial integrity recognized by other states. Quebec does not meet the threshold of a colonial people or an oppressed people, nor can it be suggested that Quebecers have been denied meaningful access to government to pursue their political, economic, cultural and social development. In the circumstances, the "National Assembly, the legislature or the government of Quebec" do not enjoy a right at international law to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally.

Although there is no right, under the Constitution or at international law, to unilateral secession, the possibility of an unconstitutional declaration of secession lead-

tiques de déterminer le contenu des négociations et le processus à suivre. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le jeu des concessions réciproques qui caractérise les négociations politiques. Dans la mesure où les questions abordées au cours des négociations seraient politiques, les tribunaux, conscients du rôle qui leur revient dans le régime constitutionnel, n'auraient aucun rôle de surveillance à jouer.

(3) *Question 2*

Il est également demandé à la Cour s'il existe, en vertu du droit international, un droit de sécession unilatérale. Certains de ceux qui apportent une réponse affirmative se fondent sur le droit reconnu à l'autodétermination qui appartient à tous les «peuples». Même s'il est certain que la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits qui caractérisent un peuple, il n'est pas nécessaire de trancher la question de l'existence d'un «peuple», quelle que soit la réponse exacte à cette question dans le contexte du Québec, puisqu'un droit de sécession ne prend naissance en vertu du principe de l'autodétermination des peuples en droit international que dans le cas d'«un peuple» gouverné en tant que partie d'un empire colonial, dans le cas d'«un peuple» soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères, et aussi, peut-être, dans le cas d'«un peuple» empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'intérieur de l'État dont il fait partie. Dans d'autres circonstances, les peuples sont censés réaliser leur autodétermination dans le cadre de l'État existant auquel ils appartiennent. L'État dont le gouvernement représente l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire, dans l'égalité et sans discrimination, et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes, a droit au maintien de son intégrité territoriale en vertu du droit international et à la reconnaissance de cette intégrité territoriale par les autres États. Le Québec ne constitue pas un peuple colonisé ou opprimé, et on ne peut pas prétendre non plus que les Québécois se voient refuser un accès réel au gouvernement pour assurer leur développement politique, économique, culturel et social. Dans ces circonstances, «l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec» ne possèdent pas, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada.

Même s'il n'existe pas de droit de sécession unilatérale en vertu de la Constitution ou du droit international, cela n'écarte pas la possibilité d'une déclaration incons-

ing to a *de facto* secession is not ruled out. The ultimate success of such a secession would be dependent on recognition by the international community, which is likely to consider the legality and legitimacy of secession having regard to, amongst other facts, the conduct of Quebec and Canada, in determining whether to grant or withhold recognition. Even if granted, such recognition would not, however, provide any retroactive justification for the act of secession, either under the Constitution of Canada or at international law.

(4) *Question 3*

In view of the answers to Questions 1 and 2, there is no conflict between domestic and international law to be addressed in the context of this Reference.

Cases Cited

Referred to: *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *Re References by Governor-General in Council* (1910), 43 S.C.R. 536, aff'd [1912] A.C. 571; *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *De Demko v. Home Secretary*, [1959] A.C. 654; *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127; *Muskrat v. United States*, 219 U.S. 346 (1911); *Reference re Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] S.C.R. 208; *Reference re Ownership of Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] S.C.R. 792; *Reference re Newfoundland Continental Shelf*, [1984] 1 S.C.R. 86; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *McEvoy v. Attorney General for New Brunswick*, [1983] 1 S.C.R. 704; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *Reference re Goods and Services Tax*, [1992] 2 S.C.R. 445; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Reference re Education System in Island of Montreal*, [1926] S.C.R. 246; *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54; *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to Amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R.

titutionnelle de sécession conduisant à une sécession *de facto*. Le succès ultime d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale qui, pour décider d'accorder ou non cette reconnaissance, prendrait vraisemblablement en considération la légalité et la légitimité de la sécession eu égard, notamment, à la conduite du Québec et du Canada. Même si elle était accordée, une telle reconnaissance ne fournirait toutefois aucune justification rétroactive à l'acte de sécession, en vertu de la Constitution ou du droit international.

(4) *Question 3*

Compte tenu des réponses aux questions 1 et 2, il n'existe, entre le droit interne et le droit international, aucun conflit à examiner dans le contexte du renvoi.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Re References by Governor-General in Council* (1910), 43 R.C.S. 536, conf. par [1912] A.C. 571; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *De Demko c. Home Secretary*, [1959] A.C. 654; *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445; *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127; *Muskrat c. United States*, 219 U.S. 346 (1911); *Reference re Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] R.C.S. 208; *Reference re Ownership of Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] R.C.S. 792; *Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve*, [1984] 1 R.C.S. 86; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services*, [1992] 2 R.C.S. 445; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Reference re Education System in Island of Montreal*, [1926] R.C.S. 246; *Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Renvoi: Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1

455; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733; *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; *R. v. S. (S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Boucher v. The King*, [1951] S.C.R. 265; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100; *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441; *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *Reference re Education Act (Que.)*, [1993] 2 S.C.R. 511; *Greater Montreal Protestant School Board v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 377; *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549; *Reference re Public Schools Act (Man.), s. 79(3), (4) and (7)*, [1993] 1 S.C.R. 839; *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342; *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49.

R.C.S. 319; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733; *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *R. c. S. (S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Boucher c. The King*, [1951] R.C.S. 265; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100; *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique (Qué.)*, [1993] 2 R.C.S. 511; *Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 377; *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.), art. 79(3), (4) et (7)*, [1993] 1 R.C.S. 839; *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49.

Statutes and Regulations Cited

Ala. Code 1975 § 12-2-10.

Bill of Rights of 1689 (Eng.), 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2, 3, 4, 7 to 14, 15, 25, 33.

Charter of the United Nations, Can. T.S. 1945 No. 7, Arts. 1(2), 55.

Constitution Act, 1867, preamble, ss. 91, 92(14), 96, 101.

Constitution Act, 1982, ss. 25, 35, 52(1), (2).

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Protocol No. 2, Europ. T.S. No. 5, p. 36.

Del. Code Ann. tit. 10, § 141 (1996 Supp.).

International Covenant on Civil and Political Rights, 999 U.N.T.S. 171, Art. 1.

Lois et règlements cités

Acte d'Union, 1840 (R.-U.), 3-4 Vict., ch. 35 [publié aux L.R.C. (1985), App. II, nº 4].

Ala. Code 1975 § 12-2-10.

Bill of Rights de 1689 (Angl.), 1 Will. & Mar. sess. 2, ch. 2.

Charte canadienne des droits et libertés, art. 2, 3, 4, 7 à 14, 15, 25, 33.

Charte des Nations Unies, R.T. Can. 1945 nº 7, art. 1(2), 55.

Constitution des États-Unis, art. III, § 2.

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Protocole nº 2, S.T. Europ. nº 5, p. 37.

Del. Code Ann. tit. 10, § 141 (1996 Supp.).

Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 91, 92(14), 96, 101.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3, Art. 1.
Magna Carta (1215).
Statute of the Inter-American Court of Human Rights (1979), Art. 2.
Statute of Westminster, 1931 (U.K.), 22 & 23 Geo. 5, c. 4 [reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 27].
Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, ss. 3, 53(1)(*a*), (*d*), (2).
Treaty establishing the European Community, Art. 228(6).
Union Act, 1840 (U.K.), 3-4 Vict., c. 35 [reprinted in R.S.C., 1985, App. II, No. 4].
United States Constitution, art. III, § 2.

Loi constitutionnelle de 1982, art. 25, 35, 52(1), (2).
Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 3 [abr. & rempl. 1993, ch. 34, art. 115], 53(1)*a*), *d*), (2).
Magna Carta (1215).
Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 R.T.N.U. 171, art. 1.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 993 R.T.N.U. 3, art. 1.
Statut de Westminster de 1931 (R.-U.), 22 & 23 Geo. 5, ch. 4 [publié aux L.R.C. (1985), App. II, nº 27].
Statut de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme (1979), art. 2.
Traité instituant la Communauté européenne, art. 228(6).

Authors Cited

Canada. Legislature. *Parliamentary Debates on the subject of the Confederation of the British North American Provinces*, 3rd Sess., 8th Provincial Parliament of Canada. Quebec: Hunter, Rose & Co., 1865.
Cassese, Antonio. *Self-determination of peoples: A legal reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
Conference on Security and Co-operation in Europe. *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986*, Vienna 1989. Ottawa: Department of External Affairs, 1989.
Conference on Security and Co-operation in Europe. *Final Act*, 14 I.L.M. 1292 (1975).
de Smith, S. A. "Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations" (1968), 7 *West. Ont. L. Rev*. 93.
Doehring, Karl. "Self-Determination". In Bruno Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
European Community. Declaration. *Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, December 16, 1991, 31 I.L.M. 1486 (1992).
Favoreu, Louis. "American and European Models of Constitutional Justice". In David S. Clark, ed., *Comparative and Private International Law: Essays in Honor of John Henry Merryman on his Seventieth Birthday*. Berlin: Duncker & Humblot, 1990, 105.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.
Jennings, Robert Yewdall. *The Acquisition of Territory in International Law*. Manchester: Manchester University Press, 1963.

Doctrine citée

Canada. Législature. *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 3e sess., 8e parlement provincial du Canada. Québec: Hunter, Rose & Lemieux, 1865.
Cassese, Antonio. *Self-determination of peoples: A legal reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
Communauté européenne. Déclaration. *Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, 16 décembre 1991, Bull. CE 12-1991, p. 127.
Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. *Acte final*, Helsinki 1975. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977.
Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. *Document de clôture de la réunion de Vienne 1986*, Vienne 1989. Ottawa: Ministère des Affaires extérieures, 1989.
de Smith, S. A. «Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations» (1968), 7 *West. Ont. L. Rev*. 93.
Doehring, Karl. «Self-Determination». In Bruno Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
Favoreu, Louis. «American and European Models of Constitutional Justice». In David S. Clark, ed., *Comparative and Private International Law: Essays in Honor of John Henry Merryman on his Seventieth Birthday*. Berlin: Duncker & Humblot, 1990, 105.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 4th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.
Jennings, Robert Yewdall. *The Acquisition of Territory in International Law*. Manchester: Manchester University Press, 1963.

MacLauchlan, H. Wade. "Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference" (1997), 76 *Can. Bar Rev.* 155.

Pope, Joseph, ed. *Confederation: Being a Series of Hitherto Unpublished Documents Bearing on the British North America Act*. Toronto: Carswell, 1895.

United Nations. General Assembly. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, GA Res. 2625 (XXV), 24 October 1970.

United Nations. General Assembly. *Declaration on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, GA Res. 50/6, 9 November 1995.

United Nations. World Conference on Human Rights. *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/CONF.157/24 (Part I), 25 June 1993, chapter III.

Wade, H. W. R. "The Basis of Legal Sovereignty", [1955] *Camb. L.J.* 172.

Wheare, Kenneth Clinton. *Federal Government*, 4th ed. London: Oxford University Press, 1963.

MacLauchlan, H. Wade. «Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference» (1997), 76 *R. du B. can.* 155.

Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies*, Rés. AG 50/6, 9 novembre 1995.

Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG 2625 (XXV), 24 octobre 1970.

Nations Unies. Conférence mondiale sur les droits de l'homme. *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, A/CONF.157/24 (Part I), 25 juin 1993, chapitre III.

Wade, H. W. R. «The Basis of Legal Sovereignty», [1955] *Camb. L.J.* 172.

Wheare, Kenneth Clinton. *Federal Government*, 4th ed. London: Oxford University Press, 1963.

REFERENCE by the Governor in Council, pursuant to s. 53 of the *Supreme Court Act*, concerning the secession of Quebec from Canada.

RENVOI par le Gouverneur en conseil, conformément à l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, concernant la sécession du Québec du reste du Canada.

L. Yves Fortier, *Q.C.*, *Pierre Bienvenu*, *Warren J. Newman*, *Jean-Marc Aubry*, *Q.C.*, and *Mary Dawson*, *Q.C.*, for the Attorney General of Canada.

L. Yves Fortier, *c.r.*, *Pierre Bienvenu*, *Warren J. Newman*, *Jean-Marc Aubry*, *c.r.*, et *Mary Dawson*, *c.r.*, pour le procureur général du Canada.

André Joli-Cœur, *Michel Paradis*, *Louis Masson*, *André Binette*, *Clément Samson*, *Martin Bédard* and *Martin St-Amant*, for the *amicus curiae*.

André Joli-Cœur, *Michel Paradis*, *Louis Masson*, *André Binette*, *Clément Samson*, *Martin Bédard* et *Martin St-Amant*, pour l'*amicus curiae*.

Donna J. Miller, *Q.C.*, and *Deborah L. Carlson*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Donna J. Miller, *c.r.*, et *Deborah L. Carlson*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Graeme G. Mitchell and *John D. Whyte*, *Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Graeme G. Mitchell et *John D. Whyte*, *c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Bernard W. Funston, for the intervener the Minister of Justice of the Northwest Territories.

Bernard W. Funston, pour l'intervenant le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest.

Stuart J. Whitley, *Q.C.*, and *Howard L. Kushner*, for the intervener the Minister of Justice for the Government of the Yukon Territory.

Agnès Laporte and *Richard Gaudreau*, for the intervener Kitigan Zibi Anishinabeg.

Claude-Armand Sheppard, *Paul Joffe* and *Andrew Orkin*, for the intervener the Grand Council of the Crees (Eeyou Estchee).

Peter W. Hutchins and *Carol Hilling*, for the intervener the Makivik Corporation.

Michael Sherry, for the intervener the Chiefs of Ontario.

Raj Anand and *M. Kate Stephenson*, for the intervener the Minority Advocacy and Rights Council.

Mary Eberts and *Anne Bayefsky*, for the intervener the *Ad Hoc* Committee of Canadian Women on the Constitution.

Guy Bertrand and *Patrick Monahan*, for the intervener Guy Bertrand.

Stephen A. Scott, for the interveners Roopnarine Singh, Keith Owen Henderson, Claude Leclerc, Kenneth O'Donnell and Van Hoven Petteway.

Vincent Pouliot, on his own behalf.

The following is the judgment delivered by

THE COURT —

I. Introduction

This Reference requires us to consider momentous questions that go to the heart of our system of constitutional government. The observation we made more than a decade ago in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721 (*Manitoba Language Rights Reference*), at p. 728, applies with equal force here: as in that case, the present one "combines legal and constitutional questions of the utmost subtlety and complexity

Stuart J. Whitley, *c.r.*, et *Howard L. Kushner*, pour l'intervenant le ministre de la Justice pour le gouvernement du territoire du Yukon.

Agnès Laporte et *Richard Gaudreau*, pour l'intervenante Kitigan Zibi Anishinabeg.

Claude-Armand Sheppard, *Paul Joffe* et *Andrew Orkin*, pour l'intervenant le Grand Conseil des Cris (Eeyou Estchee).

Peter W. Hutchins et *Carol Hilling*, pour l'intervenante la Corporation Makivik.

Michael Sherry, pour l'intervenant Chiefs of Ontario.

Raj Anand et *M. Kate Stephenson*, pour l'intervenant le Conseil des revendications et des droits des minorités.

Mary Eberts et *Anne Bayefsky*, pour l'intervenant *Ad Hoc* Committee of Canadian Women on the Constitution.

Guy Bertrand et *Patrick Monahan*, pour l'intervenant Guy Bertrand.

Stephen A. Scott, pour les intervenants Roopnarine Singh, Keith Owen Henderson, Claude Leclerc, Kenneth O'Donnell et Van Hoven Petteway.

Vincent Pouliot, en personne.

Le jugement suivant a été rendu par

LA COUR —

I. Introduction

Nous sommes appelés, dans le présent renvoi, à examiner des questions d'extrême importance, qui touchent au cœur même de notre système de gouvernement constitutionnel. L'observation que nous avons faite, il y a plus de dix ans, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la p. 728, s'applique tout autant au présent renvoi qui, lui aussi, «allie des questions juridiques et constitutionnelles des plus subtiles et

1

with political questions of great sensitivity". In our view, it is not possible to answer the questions that have been put to us without a consideration of a number of underlying principles. An exploration of the meaning and nature of these underlying principles is not merely of academic interest. On the contrary, such an exploration is of immense practical utility. Only once those underlying principles have been examined and delineated may a considered response to the questions we are required to answer emerge.

2 The questions posed by the Governor in Council by way of Order in Council P.C. 1996-1497, dated September 30, 1996, read as follows:

1. Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

2. Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

3. In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada?

3 Before turning to Question 1, as a preliminary matter, it is necessary to deal with the issues raised with regard to this Court's reference jurisdiction.

II. The Preliminary Objections to the Court's Reference Jurisdiction

4 The *amicus curiae* argued that s. 101 of the *Constitution Act, 1867* does not give Parliament the authority to grant this Court the jurisdiction provided for in s. 53 of the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26. Alternatively, it is submitted that even if Parliament were entitled to enact s. 53 of the *Supreme Court Act*, the scope of that section

complexes à des questions politiques très délicates». À notre avis, il n'est pas possible de répondre aux questions soumises sans d'abord examiner un certain nombre de principes sous-jacents. L'étude de la nature et du sens de ces principes ne revêt pas seulement un intérêt théorique, mais est, au contraire, d'une très grande utilité pratique. Ce n'est que lorsque ces principes sous-jacents auront été examinés et circonscrits que nous pourrons donner une réponse valable aux questions auxquelles nous devons répondre.

Les questions posées par le gouverneur en conseil dans le décret C.P. 1996-1497, daté du 30 septembre 1996, sont rédigées ainsi:

1. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

Avant d'aborder la question 1, il faut examiner les points soulevés relativement à la compétence de notre Cour en matière de renvoi.

II. Objections préliminaires à la compétence de la Cour en matière de renvoi

L'*amicus curiae* soutient que l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne donne pas au Parlement le pouvoir de conférer à notre Cour la compétence prévue à l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26. Subsidiairement, il affirme que, même si le Parlement était habilité à édicter l'art. 53 de la *Loi sur la Cour*

should be interpreted to exclude the kinds of questions the Governor in Council has submitted in this Reference. In particular, it is contended that this Court cannot answer Question 2, since it is a question of "pure" international law over which this Court has no jurisdiction. Finally, even if this Court's reference jurisdiction is constitutionally valid, and even if the questions are within the purview of s. 53 of the *Supreme Court Act*, it is argued that the three questions referred to the Court are speculative, of a political nature, and, in any event, are not ripe for judicial decision, and therefore are not justiciable.

suprême, le champ d'application de cet article devrait être interprété de manière à en exclure le genre de questions que le gouverneur en conseil a soumises dans le présent renvoi. De façon plus particulière, on prétend que notre Cour ne peut répondre à la question 2 puisqu'il s'agit d'une question de droit international «pur» sur laquelle la Cour n'a pas compétence. Enfin, même si la compétence de notre Cour en matière de renvoi est constitutionnellement valide et même si les questions soumises à la Cour relèvent du champ d'application de l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, on avance que ces questions sont conjecturales, qu'elles sont de nature politique et que, de toute façon, elles ne sont pas mûres pour décision judiciaire et ne sont donc pas justiciables.

Notwithstanding certain formal objections by the Attorney General of Canada, it is our view that the *amicus curiae* was within his rights to make the preliminary objections, and that we should deal with them.

Malgré quelques objections formelles soulevées par le procureur général du Canada, nous sommes d'avis que l'*amicus curiae* était en droit de présenter ces objections préliminaires et que nous devons y répondre. 5

A. *The Constitutional Validity of Section 53 of the Supreme Court Act*

A. *La validité constitutionnelle de l'art. 53 de la Loi sur la Cour suprême*

In *Re References by Governor-General in Council* (1910), 43 S.C.R. 536, affirmed on appeal to the Privy Council, [1912] A.C. 571 (*sub nom. Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*), the constitutionality of this Court's special jurisdiction was twice upheld. The Court is asked to revisit these decisions. In light of the significant changes in the role of this Court since 1912, and the very important issues raised in this Reference, it is appropriate to reconsider briefly the constitutional validity of the Court's reference jurisdiction.

Dans l'arrêt *Re References by Governor-General in Council* (1910), 43 R.C.S. 536, confirmé en appel par le Conseil privé, [1912] A.C. 571 (*sub nom. Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*), la constitutionnalité de la juridiction spéciale de notre Cour a été confirmée à deux reprises. On nous demande de revoir ces décisions. Compte tenu des changements considérables apportés au rôle de la Cour depuis 1912 et des questions très importantes soulevées dans le présent renvoi, il convient de réexaminer brièvement la validité constitutionnelle de la compétence de la Cour en matière de renvoi. 6

Section 3 of the *Supreme Court Act* establishes this Court both as a "general court of appeal" for Canada and as an "additional court for the better administration of the laws of Canada". These two roles reflect the two heads of power enumerated in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. However, the "laws of Canada" referred to in s. 101 consist only of federal law and statute: see *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2

L'article 3 de la *Loi sur la Cour suprême* établit notre Cour à la fois comme «cour générale d'appel pour l'ensemble du pays» et «tribunal additionnel propre à améliorer l'application du droit canadien». Ces deux rôles reflètent les deux pouvoirs énoncés à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, l'expression «lois du Canada» à l'art. 101 ne vise que les lois et autres règles de droit fédérales: voir *Quebec North Shore Paper* 7

S.C.R. 1054, at pp. 1065-66. As a result, the phrase "additional courts" contained in s. 101 is an insufficient basis upon which to ground the special jurisdiction established in s. 53 of the *Supreme Court Act*, which clearly exceeds a consideration of federal law alone (see, e.g., s. 53(2)). Section 53 must therefore be taken as enacted pursuant to Parliament's power to create a "general court of appeal" for Canada.

8 Section 53 of the *Supreme Court Act* is *intra vires* Parliament's power under s. 101 if, in "pith and substance", it is legislation in relation to the constitution or organization of a "general court of appeal". Section 53 is defined by two leading characteristics — it establishes an original jurisdiction in this Court and imposes a duty on the Court to render advisory opinions. Section 53 is therefore constitutionally valid only if (1) a "general court of appeal" may properly exercise an original jurisdiction; and (2) a "general court of appeal" may properly undertake other legal functions, such as the rendering of advisory opinions.

(1) May a Court of Appeal Exercise an Original Jurisdiction?

9 The words "general court of appeal" in s. 101 denote the status of the Court within the national court structure and should not be taken as a restrictive definition of the Court's functions. In most instances, this Court acts as the exclusive ultimate appellate court in the country, and, as such, is properly constituted as the "general court of appeal" for Canada. Moreover, it is clear that an appellate court can receive, on an exceptional basis, original jurisdiction not incompatible with its appellate jurisdiction.

10 The English Court of Appeal, the U.S. Supreme Court and certain courts of appeal in Canada exercise an original jurisdiction in addition to their appellate functions. See *De Demko v. Home Secretary*, [1959] A.C. 654 (H.L.), at p. 660; *Re Forest*

Co. c. Canadien Pacifique Ltée, [1977] 2 R.C.S. 1054, aux pp. 1065 et 1066. En conséquence, l'expression «tribunaux additionnels» figurant à l'art. 101 est une assise insuffisante pour fonder la juridiction spéciale établie à l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, qui déborde clairement l'examen du seul droit fédéral (voir, par exemple, le par. 53(2)). L'article 53 doit donc être considéré comme ayant été édicté en application du pouvoir du Parlement de créer une «cour générale d'appel» pour le Canada.

L'article 53 de la *Loi sur la Cour suprême* est *intra vires* des pouvoirs dont dispose le Parlement en vertu de l'art. 101 si, de par son «caractère véritable», cette disposition législative concerne la création ou l'organisation d'une «cour générale d'appel». L'article 53 comporte deux volets principaux — il investit notre Cour d'une compétence de première instance et lui impose l'obligation de donner des avis consultatifs. L'article 53 ne peut donc être constitutionnellement valide que si (1) une «cour générale d'appel» peut à bon droit exercer une compétence de première instance, et si (2) une «cour générale d'appel» peut à bon droit exercer d'autres fonctions juridiques, comme donner des avis consultatifs.

(1) Une cour d'appel peut-elle exercer une compétence de première instance?

Les mots «cour générale d'appel» à l'art. 101 indiquent le rang de la Cour au sein de l'organisation judiciaire nationale et ne doivent pas être considérés comme une définition restrictive de ses fonctions. Dans la plupart des cas, notre Cour exerce le rôle de juridiction d'appel suprême et exclusive au pays et, en tant que telle, elle est à bon droit constituée «cour générale d'appel» pour le Canada. Par ailleurs, il est clair qu'une cour d'appel peut, à titre exceptionnel, se voir attribuer une compétence de première instance qui n'est pas incompatible avec sa compétence en appel.

La Cour d'appel d'Angleterre, la Cour suprême des États-Unis et certaines cours d'appel canadiennes exercent une compétence de première instance en plus de leurs fonctions en matière d'appel. Voir *De Demko c. Home Secretary*, [1959] A.C.

and Registrar of Court of Appeal of Manitoba (1977), 77 D.L.R. (3d) 445 (Man. C.A.), at p. 453; United States Constitution, art. III, § 2. Although these courts are not constituted under a head of power similar to s. 101, they certainly provide examples which suggest that there is nothing inherently self-contradictory about an appellate court exercising original jurisdiction on an exceptional basis.

654 (H.L.), à la p. 660; *Re Forest and Registrar of Court of Appeal of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 445 (C.A. Man.), à la p. 453; Constitution des États-Unis, art. III, § 2. Même si ces tribunaux ne sont pas constitués en vertu d'une disposition habilitante analogue à l'art. 101, ces exemples indiquent certainement qu'il n'y a rien d'intrinsèquement contradictoire au fait qu'une cour d'appel exerce, à titre exceptionnel, une compétence de première instance.

It is also argued that this Court's original jurisdiction is unconstitutional because it conflicts with the original jurisdiction of the provincial superior courts and usurps the normal appellate process. However, Parliament's power to establish a general court of appeal pursuant to s. 101 is plenary, and takes priority over the province's power to control the administration of justice in s. 92(14). See *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127 (P.C.). Thus, even if it could be said that there is any conflict between this Court's reference jurisdiction and the original jurisdiction of the provincial superior courts, any such conflict must be resolved in favour of Parliament's exercise of its plenary power to establish a "general court of appeal" provided, as discussed below, advisory functions are not to be considered inconsistent with the functions of a general court of appeal.

11 On plaide également que la compétence de première instance de notre Cour est inconstitutionnelle parce qu'elle entre en conflit avec la compétence correspondante des cours supérieures provinciales, et qu'elle court-circuite le processus d'appel normal. Toutefois, le Parlement a pleine compétence pour créer une cour générale d'appel en application de l'art. 101 et cette compétence a préséance sur le pouvoir conféré aux provinces en matière d'administration de la justice par le par. 92(14). Voir *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127 (C.P.). Par conséquent, même s'il était possible d'affirmer que la compétence de notre Cour en matière de renvoi entre en conflit avec la compétence des cours supérieures provinciales en première instance, un tel conflit doit être résolu en faveur de l'exercice par le Parlement de son pouvoir plein et entier de créer une «cour générale d'appel», pourvu, comme nous l'examinerons ci-après, que des fonctions consultatives ne soient pas considérées incompatibles avec les fonctions d'une cour générale d'appel.

(2) May a Court of Appeal Undertake Advisory Functions?

The *amicus curiae* submits that

[TRANSLATION] [e]ither this constitutional power [to give the highest court in the federation jurisdiction to give advisory opinions] is expressly provided for by the Constitution, as is the case in India (*Constitution of India*, art. 143), or it is not provided for therein and so it simply does not exist. This is what the Supreme Court of the United States has held. [Emphasis added.]

(2) Une cour d'appel peut-elle exercer des fonctions consultatives?

12 L'*amicus curiae* soutient

[o]u bien ce pouvoir constitutionnel [de doter le plus haut tribunal de la fédération de la compétence d'émettre des avis consultatifs] est expressément prévu par la Constitution, comme c'est le cas en Inde, (*Constitution de l'Inde*, art. 143), ou bien il n'y est pas prévu et alors il n'existe tout simplement pas. C'est ce qu'a reconnu pour elle la Cour suprême des États-Unis. [Nous soulignons.]

13 However, the U.S. Supreme Court did not conclude that it was unable to render advisory opinions because no such express power was included in the United States Constitution. Quite the contrary, it based this conclusion on the express limitation in art. III, § 2 restricting federal court jurisdiction to actual "cases" or "controversies". See, e.g., *Muskrat v. United States*, 219 U.S. 346 (1911), at p. 362. This section reflects the strict separation of powers in the American federal constitutional arrangement. Where the "case or controversy" limitation is missing from their respective state constitutions, some American state courts do undertake advisory functions (e.g., in at least two states — Alabama and Delaware — advisory opinions are authorized, in certain circumstances, by statute: see Ala. Code 1975 § 12-2-10; Del. Code Ann. tit. 10, § 141 (1996 Supp.)).

Cependant, la Cour suprême des États-Unis n'a pas conclu qu'elle n'était pas habilitée à donner des avis consultatifs pour le motif qu'aucun pouvoir exprès à cet effet n'était inscrit dans la Constitution américaine. Bien au contraire, elle a fondé cette conclusion sur la limite expresse prévue à l'art. III, § 2 de la Constitution américaine qui restreint la compétence des tribunaux fédéraux aux «causes» («*cases*») ou «différends» («*controversies*») concrets. Voir, par exemple, *Muskrat c. United States*, 219 U.S. 346 (1911), à la p. 362. Cette section témoigne de la stricte séparation des pouvoirs dans le dispositif constitutionnel fédéral aux États-Unis. Dans les cas où la limite fondée sur les «causes ou différends» n'est pas présente dans la Constitution de leur État, certains tribunaux des États américains exercent effectivement des fonctions consultatives (par exemple, dans deux États au moins — l'Alabama et le Delaware — la loi autorise les tribunaux à donner, dans certaines circonstances, des avis consultatifs: voir Ala. Code 1975 § 12-2-10; Del. Code Ann. tit. 10, § 141 (1996 Supp.)).

14 In addition, the judicial systems in several European countries (such as Germany, France, Italy, Spain, Portugal and Belgium) include courts dedicated to the review of constitutional claims; these tribunals do not require a concrete dispute involving individual rights to examine the constitutionality of a new law — an "abstract or objective question" is sufficient. See L. Favoreu, "American and European Models of Constitutional Justice", in D. S. Clark, ed., *Comparative and Private International Law* (1990), 105, at p. 113. The European Court of Justice, the European Court of Human Rights, and the Inter-American Court of Human Rights also all enjoy explicit grants of jurisdiction to render advisory opinions. See *Treaty establishing the European Community*, Art. 228(6); Protocol No. 2 of the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Europ. T.S. No. 5, p. 36; *Statute of the Inter-American Court of Human Rights*, Art. 2. There is no plausible basis on which to conclude that a court is, by its nature, inherently precluded from undertaking

En outre, le système judiciaire de plusieurs pays européens (tels l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Belgique) compte des tribunaux chargés de l'examen des affaires constitutionnelles. L'existence d'un différend concret mettant en jeu des droits individuels n'est pas nécessaire pour que ces tribunaux examinent la constitutionnalité d'une nouvelle règle de droit, une [TRADUCTION] «question abstraite ou objective» suffit. Voir L. Favoreu, «American and European Models of Constitutional Justice», dans D. S. Clark, éd., *Comparative and Private International Law* (1990), 105, à la p. 113. La Cour européenne de justice, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont toutes une compétence qui leur est expressément conférée pour donner des avis consultatifs. Voir *Traité instituant la Communauté européenne*, art. 228(6); Protocole nº 2 de la *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, S.T. Europ. nº 5, p. 37; *Statut de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme*, art. 2. Il n'existe aucun fondement plausible qui permette de conclure qu'une cour de

another legal function in tandem with its judicial duties.

Moreover, the Canadian Constitution does not insist on a strict separation of powers. Parliament and the provincial legislatures may properly confer other legal functions on the courts, and may confer certain judicial functions on bodies that are not courts. The exception to this rule relates only to s. 96 courts. Thus, even though the rendering of advisory opinions is quite clearly done outside the framework of adversarial litigation, and such opinions are traditionally obtained by the executive from the law officers of the Crown, there is no constitutional bar to this Court's receipt of jurisdiction to undertake such an advisory role. The legislative grant of reference jurisdiction found in s. 53 of the *Supreme Court Act* is therefore constitutionally valid.

B. *The Court's Jurisdiction Under Section 53*

Section 53 provides in its relevant parts as follows:

53. (1) The Governor in Council may refer to the Court for hearing and consideration important questions of law or fact concerning

(*a*) the interpretation of the *Constitution Acts*;

. . .

(*d*) the powers of the Parliament of Canada, or of the legislatures of the provinces, or of the respective governments thereof, whether or not the particular power in question has been or is proposed to be exercised.

(2) The Governor in Council may refer to the Court for hearing and consideration important questions of law or fact concerning any matter, whether or not in the opinion of the Court *ejusdem generis* with the enumerations contained in subsection (1), with reference to which the Governor in Council sees fit to submit any such question.

(3) Any question concerning any of the matters mentioned in subsections (1) and (2), and referred to the

justice est, de par sa nature, intrinsèquement empêchée d'exercer une fonction juridique autre, en plus de ses fonctions judiciaires.

Qui plus est, la Constitution canadienne n'impose pas une séparation stricte des pouvoirs. Le Parlement et les législatures provinciales peuvent à bon droit confier aux tribunaux d'autres fonctions juridiques, et conférer certaines fonctions judiciaires à des organismes qui ne sont pas des tribunaux. L'exception à cette règle touche uniquement les cours visées à l'art. 96. Par conséquent, même si le fait de donner des avis consultatifs est très clairement une fonction accomplie en dehors du cadre des procédures contentieuses, et que l'exécutif obtient habituellement de tels avis des juristes de l'État, rien dans la Constitution n'empêche notre Cour de se voir attribuer le pouvoir d'exercer un tel rôle consultatif. L'attribution législative de compétence en matière de renvoi prévue à l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême* est donc constitutionnellement valide. 15

B. *La compétence de la Cour aux termes de l'art. 53*

Les passages pertinents de l'art. 53 disposent: 16

53. (1) Le gouverneur en conseil peut soumettre au jugement de la Cour toute question importante de droit ou de fait touchant:

a) l'interprétation des *Lois constitutionnelles*;

. . .

d) les pouvoirs du Parlement canadien ou des législatures des provinces, ou de leurs gouvernements respectifs, indépendamment de leur exercice passé, présent ou futur.

(2) Le gouverneur en conseil peut en outre, s'il l'estime indiqué, déférer à la Cour toute question importante de droit ou de fait touchant toute autre matière, que celle-ci soit ou non, selon la Cour, du même ordre que les matières énumérées au paragraphe (1).

(3) Les questions touchant les matières visées aux paragraphes (1) et (2) sont d'office réputées être impor-

Court by the Governor in Council, shall be conclusively deemed to be an important question.

17 It is argued that even if Parliament were entitled to enact s. 53 of the *Supreme Court Act*, the questions submitted by the Governor in Council fall outside the scope of that section.

18 This submission cannot be accepted. Question 1 is directed, at least in part, to the interpretation of the *Constitution Acts*, which are referred to in s. 53(1)(*a*). Both Question 1 and Question 2 fall within s. 53(1)(*d*), since they relate to the powers of the legislature or government of a Canadian province. Finally, all three questions are clearly "important questions of law or fact concerning any matter" so that they must come within s. 53(2).

19 However, the *amicus curiae* has also raised some specific concerns regarding this Court's jurisdiction to answer Question 2. The question, on its face, falls within the scope of s. 53, but the concern is a more general one with respect to the jurisdiction of this Court, as a domestic tribunal, to answer what is described as a question of "pure" international law.

20 The first contention is that in answering Question 2, the Court would be exceeding its jurisdiction by purporting to act as an international tribunal. The simple answer to this submission is that this Court would not, in providing an advisory opinion in the context of a reference, be purporting to "act as" or substitute itself for an international tribunal. In accordance with well accepted principles of international law, this Court's answer to Question 2 would not purport to bind any other state or international tribunal that might subsequently consider a similar question. The Court nevertheless has jurisdiction to provide an advisory opinion to the Governor in Council in its capacity as a national court on legal questions touching and concerning the future of the Canadian federation.

tantes quand elles sont ainsi déférées à la Cour par le gouverneur en conseil.

On plaide que même si le Parlement était habilité à édicter l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, les questions soumises par le gouverneur en conseil n'entrent pas dans le champ d'application de cet article.

Cet argument ne peut être retenu. La question 1 touche, du moins en partie, l'interprétation des *Lois constitutionnelles*, dont il est fait mention à l'al. 53(1)*a*). La question 1 et la question 2 relèvent l'une et l'autre de l'al. 53(1)*d*), puisqu'elles se rapportent aux pouvoirs de la législature ou du gouvernement d'une province canadienne. Enfin, chacune des trois questions est clairement une «question importante de droit ou de fait touchant toute autre matière» et est, de ce fait, visée au par. 53(2).

Toutefois, l'*amicus curiae* a exprimé aussi certaines réserves spécifiques à l'égard du pouvoir de la Cour de répondre à la question 2. À première vue, la question 2 relève du champ d'application de l'art. 53, mais ses réserves sont plus générales et concernent le pouvoir de la Cour, en tant que tribunal interne, de répondre à ce qu'il décrit comme étant une question de droit international «pur».

Le premier argument est que, en répondant à la question 2, la Cour outrepasserait sa compétence en prétendant agir en tant que tribunal international. La réponse évidente à cet argument est que, en donnant un avis consultatif dans un renvoi, la Cour ne prétend pas «agir en tant que» tribunal international ni se substituer à un tel tribunal. Conformément aux principes bien établis du droit international, la réponse de la Cour à la question 2 n'est pas censée lier un autre État ou un tribunal international susceptible d'examiner ultérieurement une question analogue. La Cour a néanmoins compétence pour donner au gouverneur en conseil, en sa qualité de tribunal national, des avis consultatifs sur des questions juridiques qui touchent ou concernent l'avenir de la fédération canadienne.

Second, there is a concern that Question 2 is beyond the competence of this Court, as a domestic court, because it requires the Court to look at international law rather than domestic law.

This concern is groundless. In a number of previous cases, it has been necessary for this Court to look to international law to determine the rights or obligations of some actor within the Canadian legal system. For example, in *Reference re Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] S.C.R. 208, the Court was required to determine whether, taking into account the principles of international law with respect to diplomatic immunity, a municipal council had the power to levy rates on certain properties owned by foreign governments. In two subsequent references, this Court used international law to determine whether the federal government or a province possessed proprietary rights in certain portions of the territorial sea and continental shelf (*Reference re Ownership of Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] S.C.R. 792; *Reference re Newfoundland Continental Shelf*, [1984] 1 S.C.R. 86).

More importantly, Question 2 of this Reference does not ask an abstract question of "pure" international law but seeks to determine the legal rights and obligations of the National Assembly, legislature or government of Quebec, institutions that clearly exist as part of the Canadian legal order. As will be seen, the *amicus curiae* himself submitted that the success of any initiative on the part of Quebec to secede from the Canadian federation would be governed by international law. In these circumstances, a consideration of international law in the context of this Reference about the legal aspects of the unilateral secession of Quebec is not only permissible but unavoidable.

C. *Justiciability*

It is submitted that even if the Court has jurisdiction over the questions referred, the questions

Deuxièmement, on se demande si la question 2 échappe à la compétence de la Cour, en tant que tribunal interne, parce qu'elle l'oblige à examiner le droit international plutôt que le droit interne. 21

Ce doute est sans fondement. Dans le passé, la Cour a dû faire appel plusieurs fois au droit international pour déterminer les droits et les obligations d'un acteur donné au sein du système juridique canadien. Par exemple, dans *Reference re Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] R.C.S. 208, la Cour devait décider si, compte tenu des principes du droit international en matière d'immunité diplomatique, un conseil municipal avait le pouvoir de percevoir des taxes sur certaines propriétés appartenant à des gouvernements étrangers. Dans deux renvois ultérieurs, la Cour a encore fait appel au droit international pour déterminer si le gouvernement fédéral ou une province possédait des droits de propriété à l'égard de certaines parties de la mer territoriale et du plateau continental (*Reference re Ownership of Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] R.C.S. 792; *Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve*, [1984] 1 R.C.S. 86). 22

En outre, ce qui est plus important, la question 2 du renvoi n'est pas une question abstraite de droit international «pur». Elle vise à faire déterminer les droits et obligations juridiques de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouvernement du Québec, institutions qui font clairement partie de l'ordre juridique canadien. Comme nous le verrons, l'*amicus curiae* a lui-même plaidé que le succès de toute démarche du Québec en vue de faire sécession de la fédération canadienne serait déterminé par le droit international. Dans ces circonstances, la prise en considération du droit international dans le contexte du présent renvoi concernant les aspects juridiques de la sécession unilatérale du Québec est non seulement permise mais inévitable. 23

C. *La justiciabilité*

On fait valoir que, même si la Cour a compétence sur les questions soumises, les questions 24

themselves are not justiciable. Three main arguments are raised in this regard:

(1) the questions are not justiciable because they are too "theoretical" or speculative;

(2) the questions are not justiciable because they are political in nature;

(3) the questions are not yet ripe for judicial consideration.

25 In the context of a reference, the Court, rather than acting in its traditional adjudicative function, is acting in an advisory capacity. The very fact that the Court may be asked hypothetical questions in a reference, such as the constitutionality of proposed legislation, engages the Court in an exercise it would never entertain in the context of litigation. No matter how closely the procedure on a reference may mirror the litigation process, a reference does not engage the Court in a disposition of rights. For the same reason, the Court may deal on a reference with issues that might otherwise be considered not yet "ripe" for decision.

26 Though a reference differs from the Court's usual adjudicative function, the Court should not, even in the context of a reference, entertain questions that would be inappropriate to answer. However, given the very different nature of a reference, the question of the appropriateness of answering a question should not focus on whether the dispute is formally adversarial or whether it disposes of cognizable rights. Rather, it should consider whether the dispute is appropriately addressed by a court of law. As we stated in *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at p. 545:

> While there may be many reasons why a question is non-justiciable, in this appeal the Attorney General of Canada submitted that to answer the questions would draw the Court into a political controversy and involve it in the legislative process. In exercising its discretion whether to determine a matter that is alleged to be non-justiciable, the Court's primary concern is to retain its proper role within the constitutional framework of our democratic form of government. . . . In considering its

elles-mêmes ne sont pas justiciables. Trois arguments principaux sont avancés à cet égard:

(1) les questions ne sont pas justiciables parce que trop «théoriques» ou conjecturales;

(2) les questions ne sont pas justiciables parce qu'elles sont de nature politique;

(3) les questions ne sont pas encore mûres pour faire l'objet d'un recours judiciaire.

Dans le contexte d'un renvoi, la Cour n'exerce pas sa fonction judiciaire traditionnelle, mais joue un rôle consultatif. Le fait même d'être consultée sur des questions hypothétiques dans un renvoi, par exemple la constitutionnalité d'un projet de texte législatif, entraîne la Cour dans un exercice auquel elle ne se livrerait jamais dans le contexte d'un litige. Peu importe que la procédure suivie dans un renvoi ressemble à la procédure en matières contentieuses, la Cour ne statue pas sur des droits. Pour la même raison, la Cour peut, dans un renvoi, examiner des questions qui pourraient autrement ne pas être considérées comme assez «mûres» pour faire l'objet d'un recours judiciaire.

Même si un renvoi diffère de sa fonction juridictionnelle habituelle, la Cour ne doit pas, même dans le contexte d'un renvoi, examiner des questions auxquelles il serait inapproprié de répondre. Cependant, vu la nature très différente d'un renvoi, pour décider de l'opportunité de répondre à une question, il ne faut pas s'attacher à la question de savoir si le différend a un caractère formellement contradictoire ou s'il vise à trancher des droits pouvant faire l'objet d'un recours judiciaire. Il faut plutôt se demander s'il s'agit d'un différend dont on peut à bon droit saisir une cour de justice. Comme nous l'avons affirmé dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la p. 545:

> Quoiqu'une question puisse ne pas relever de la compétence des tribunaux pour bien des raisons, le procureur général du Canada a fait valoir, dans le présent pourvoi qu'en répondant aux questions, la Cour se laisserait entraîner dans une controverse politique et deviendrait engagée dans le processus législatif. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de décider s'il convient de répondre à une question qui, allègue-t-on, ne relève pas de la compétence des tribunaux, la Cour

appropriate role the Court must determine whether the question is purely political in nature and should, therefore, be determined in another forum or whether it has a sufficient legal component to warrant the intervention of the judicial branch. [Emphasis added.]

doit veiller surtout à conserver le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement. [. . .] En s'enquérant du rôle qu'elle doit jouer, la Cour doit décider si la question qu'on lui a soumise revêt un caractère purement politique et devrait, en conséquence, être tranchée dans une autre tribune ou si elle présente un aspect suffisamment juridique pour justifier l'intervention du pouvoir judiciaire. [Nous soulignons.]

Thus the circumstances in which the Court may decline to answer a reference question on the basis of "non-justiciability" include:

> (i) if to do so would take the Court beyond its own assessment of its proper role in the constitutional framework of our democratic form of government or
>
> (ii) if the Court could not give an answer that lies within its area of expertise: the interpretation of law.

Ainsi, la Cour peut refuser, pour cause de «non-justiciabilité», de répondre à une question soumise par renvoi dans les circonstances suivantes:

> (i) en répondant à la question, la Cour outrepasserait ce qu'elle estime être le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement, ou
>
> (ii) la Cour ne pourrait pas donner une réponse relevant de son champ d'expertise: l'interprétation du droit.

As to the "proper role" of the Court, it is important to underline, contrary to the submission of the *amicus curiae*, that the questions posed in this Reference do not ask the Court to usurp any democratic decision that the people of Quebec may be called upon to make. The questions posed by the Governor in Council, as we interpret them, are strictly limited to aspects of the legal framework in which that democratic decision is to be taken. The attempted analogy to the U.S. "political questions" doctrine therefore has no application. The legal framework having been clarified, it will be for the population of Quebec, acting through the political process, to decide whether or not to pursue secession. As will be seen, the legal framework involves the rights and obligations of Canadians who live outside the province of Quebec, as well as those who live within Quebec.

27 Pour ce qui est du «rôle légitime» de la Cour, il est important de souligner que, contrairement à la prétention de l'*amicus curiae*, les questions posées dans le renvoi ne demandent pas à la Cour d'usurper un pouvoir de décision démocratique que la population du Québec peut être appelée à exercer. Suivant notre interprétation des questions posées par le gouverneur en conseil, celles-ci se limitent strictement à certains aspects du cadre juridique dans lequel cette décision démocratique doit être prise. L'analogie qu'on a tenté de faire avec la doctrine américaine des «questions politiques» ne s'applique donc pas. Le cadre juridique ayant été clarifié, il appartiendra à la population du Québec de décider, par le processus politique, de chercher ou non à réaliser la sécession. Comme nous le verrons, le cadre juridique concerne les droits et obligations tant des Canadiens qui vivent à l'extérieur de la province de Québec que de ceux qui vivent au Québec.

As to the "legal" nature of the questions posed, if the Court is of the opinion that it is being asked a question with a significant extralegal component, it may interpret the question so as to answer only its legal aspects; if this is not possible, the Court may decline to answer the question. In the present

28 Pour ce qui est de la nature «juridique» des questions posées, si la Cour est d'avis qu'une question comporte un élément important à caractère non juridique, elle peut interpréter cette question de manière à ne répondre qu'à ses aspects juridiques. Si cela n'est pas possible, la Cour peut

Reference the questions may clearly be interpreted as directed to legal issues, and, so interpreted, the Court is in a position to answer them.

29 Finally, we turn to the proposition that even though the questions referred to us are justiciable in the "reference" sense, the Court must still determine whether it should exercise its discretion to refuse to answer the questions on a pragmatic basis.

30 Generally, the instances in which the Court has exercised its discretion to refuse to answer a reference question that is otherwise justiciable can be broadly divided into two categories. First, where the question is too imprecise or ambiguous to permit a complete or accurate answer: see, e.g., *McEvoy v. Attorney General for New Brunswick*, [1983] 1 S.C.R. 704; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *Reference re Goods and Services Tax*, [1992] 2 S.C.R. 445; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 (*Provincial Judges Reference*), at para. 256. Second, where the parties have not provided sufficient information to allow the Court to provide a complete or accurate answer: see, e.g., *Reference re Education System in Island of Montreal*, [1926] S.C.R. 246; *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54 (*Senate Reference*); *Provincial Judges Reference*, at para. 257.

31 There is no doubt that the questions posed in this Reference raise difficult issues and are susceptible to varying interpretations. However, rather than refusing to answer at all, the Court is guided by the approach advocated by the majority on the "conventions" issue in *Reference re Resolution to Amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753 (*Patriation Reference*), at pp. 875-76:

> If the questions are thought to be ambiguous, this Court should not, in a constitutional reference, be in a

refuser de répondre à la question. Dans le présent renvoi, les questions peuvent clairement être considérées comme visant des questions juridiques et, de ce fait, la Cour est en mesure d'y répondre.

Enfin, il reste l'argument suivant lequel, même si les questions soumises sont justiciables en ce sens qu'elles peuvent faire l'objet d'un «renvoi», la Cour doit encore se demander si elle devrait exercer son pouvoir discrétionnaire et refuser d'y répondre pour des raisons d'ordre pragmatique.

De façon générale, on peut diviser en deux grandes catégories les cas où la Cour a exercé son pouvoir discrétionnaire et refusé de répondre à une question soumise par renvoi qui était par ailleurs justiciable. Premièrement, lorsque la question est trop imprécise ou ambiguë pour qu'il soit possible d'y apporter une réponse complète ou exacte: voir, par exemple, *McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services*, [1992] 2 R.C.S. 445; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (*Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*), au par. 256. Deuxièmement, lorsque les parties n'ont pas fourni suffisamment d'information pour permettre à la Cour de donner des réponses complètes ou exactes: voir, par exemple, *Reference re Education System in Island of Montreal*, [1926] R.C.S. 246; *Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 (*Renvoi relatif au Sénat*); *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, au par. 257.

Il ne fait aucun doute que les questions du renvoi soulèvent des points difficiles et sont susceptibles d'interprétations diverses. Toutefois, plutôt que de refuser complètement d'y répondre, la Cour est guidée par l'approche préconisée par la majorité à l'égard de la question touchant les «conventions» dans le *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753 (*Renvoi relatif au rapatriement*), aux pp. 875 et 876:

> Si les questions paraissent ambiguës, la Cour ne devrait pas, dans un renvoi constitutionnel, être dans une

worse position than that of a witness in a trial and feel compelled simply to answer yes or no. Should it find that a question might be misleading, or should it simply avoid the risk of misunderstanding, the Court is free either to interpret the question . . . or it may qualify both the question and the answer. . . .

The Reference questions raise issues of fundamental public importance. It cannot be said that the questions are too imprecise or ambiguous to permit a proper legal answer. Nor can it be said that the Court has been provided with insufficient information regarding the present context in which the questions arise. Thus, the Court is duty bound in the circumstances to provide its answers.

III. Reference Questions

A. *Question 1*

> Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

(1) Introduction

As we confirmed in *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793, at p. 806, "The *Constitution Act, 1982* is now in force. Its legality is neither challenged nor assailable." The "Constitution of Canada" certainly includes the constitutional texts enumerated in s. 52(2) of the *Constitution Act, 1982*. Although these texts have a primary place in determining constitutional rules, they are not exhaustive. The Constitution also "embraces unwritten, as well as written rules", as we recently observed in the *Provincial Judges Reference*, *supra*, at para. 92. Finally, as was said in the *Patriation Reference*, *supra*, at p. 874, the Constitution of Canada includes

> the global system of rules and principles which govern the exercise of constitutional authority in the whole and in every part of the Canadian state.

situation pire que celle d'un témoin à un procès, et se sentir obligée de répondre par oui ou par non. Si elle estime qu'une question peut être trompeuse ou si elle veut seulement éviter de risquer un malentendu, il lui est loisible d'interpréter la question [. . .] ou de nuancer à la fois la question et la réponse . . .

Les questions du renvoi revêtent une importance fondamentale pour le public. On ne peut affirmer que les questions sont trop imprécises ou ambiguës pour qu'il soit possible d'y répondre correctement en droit. On ne peut pas dire non plus que la Cour n'a pas reçu suffisamment d'information sur le contexte actuel dans lequel les questions sont soulevées. Dans les circonstances, la Cour est donc tenue d'y répondre.

III. Les questions du renvoi

A. *Question 1*

> L'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

(1) Introduction

32 Comme nous l'avons confirmé dans le *Renvoi: Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, à la p. 806: «La *Loi constitutionnelle de 1982* est maintenant en vigueur. Sa légalité n'est ni contestée ni contestable.» La «Constitution du Canada» comprend certainement les textes énumérés au par. 52(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Même si ces textes jouent un rôle de premier ordre dans la détermination des règles constitutionnelles, ils ne sont pas exhaustifs. La Constitution «comprend des règles non écrites — et écrites —», comme nous l'avons souligné récemment dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, au par. 92. Enfin, selon le *Renvoi relatif au rapatriement*, précité, à la p. 874, la Constitution du Canada comprend

> le système global des règles et principes qui régissent la répartition ou l'exercice des pouvoirs constitutionnels dans l'ensemble et dans chaque partie de l'État canadien.

These supporting principles and rules, which include constitutional conventions and the workings of Parliament, are a necessary part of our Constitution because problems or situations may arise which are not expressly dealt with by the text of the Constitution. In order to endure over time, a constitution must contain a comprehensive set of rules and principles which are capable of providing an exhaustive legal framework for our system of government. Such principles and rules emerge from an understanding of the constitutional text itself, the historical context, and previous judicial interpretations of constitutional meaning. In our view, there are four fundamental and organizing principles of the Constitution which are relevant to addressing the question before us (although this enumeration is by no means exhaustive): federalism; democracy; constitutionalism and the rule of law; and respect for minorities. The foundation and substance of these principles are addressed in the following paragraphs. We will then turn to their specific application to the first reference question before us.

Ces règles et principes de base, qui comprennent les conventions constitutionnelles et les rouages du Parlement, font nécessairement partie de notre Constitution, parce qu'il peut survenir des problèmes ou des situations qui ne sont pas expressément prévus dans le texte de la Constitution. Pour résister au passage du temps, une constitution doit comporter un ensemble complet de règles et de principes offrant un cadre juridique exhaustif pour notre système de gouvernement. Ces règles et principes ressortent de la compréhension du texte constitutionnel lui-même, de son contexte historique et des diverses interprétations données par les tribunaux en matière constitutionnelle. À notre avis, quatre principes constitutionnels directeurs fondamentaux sont pertinents pour répondre à la question posée (cette énumération n'étant pas exhaustive): le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des minorités. Nous traitons du fondement et de la substance de ces principes dans les prochains paragraphes. Nous examinons ensuite leur application particulière à la première question du renvoi.

(2) Historical Context: The Significance of Confederation

(2) Le contexte historique: l'importance de la Confédération

33 In our constitutional tradition, legality and legitimacy are linked. The precise nature of this link will be discussed below. However, at this stage, we wish to emphasize only that our constitutional history demonstrates that our governing institutions have adapted and changed to reflect changing social and political values. This has generally been accomplished by methods that have ensured continuity, stability and legal order.

Dans notre tradition constitutionnelle, légalité et légitimité sont liées. La nature précise de ce lien sera examinée plus loin. Toutefois, à ce stade-ci, nous tenons simplement à souligner que notre histoire constitutionnelle démontre que nos institutions gouvernementales ont su changer et s'adapter à l'évolution des valeurs sociales et politiques. Ces changements ont généralement été apportés par des moyens qui ont permis d'assurer la continuité, la stabilité et l'ordre juridique.

34 Because this Reference deals with questions fundamental to the nature of Canada, it should not be surprising that it is necessary to review the context in which the Canadian union has evolved. To this end, we will briefly describe the legal evolution of the Constitution and the foundational principles governing constitutional amendments. Our purpose is not to be exhaustive, but to highlight the features most relevant in the context of this Reference.

Puisque le renvoi porte sur des questions fondamentales pour la nature du Canada, il n'est pas étonnant qu'il faille s'arrêter au contexte dans lequel l'union canadienne a évolué. À cette fin, nous décrirons brièvement l'évolution juridique de la Constitution et les principes fondamentaux qui régissent les modifications constitutionnelles. Notre but n'est pas d'en faire un examen exhaustif, mais simplement de souligner les caractéristiques les plus pertinentes dans le contexte du présent renvoi.

Confederation was an initiative of elected representatives of the people then living in the colonies scattered across part of what is now Canada. It was not initiated by Imperial *fiat*. In March 1864, a select committee of the Legislative Assembly of the Province of Canada, chaired by George Brown, began to explore prospects for constitutional reform. The committee's report, released in June 1864, recommended that a federal union encompassing Canada East and Canada West, and perhaps the other British North American colonies, be pursued. A group of Reformers from Canada West, led by Brown, joined with Étienne P. Taché and John A. Macdonald in a coalition government for the purpose of engaging in constitutional reform along the lines of the federal model proposed by the committee's report.

35 La Confédération résulte d'une initiative de représentants élus des habitants des diverses colonies établies sur une partie du territoire du Canada actuel. Elle ne résulte pas d'un *fiat* impérial. En mars 1864, un comité spécial de l'Assemblée législative de la province du Canada, présidé par George Brown, commence à examiner les possibilités de réforme constitutionnelle. Dans son rapport, déposé en juin 1864, le comité recommande l'établissement d'une union fédérale formée du Canada-Est, du Canada-Ouest et peut-être d'autres colonies britanniques en Amérique du Nord. Un groupe de réformistes du Canada-Ouest, dirigés par Brown, se joint à Étienne P. Taché et John A. Macdonald dans un gouvernement de coalition afin d'entreprendre une réforme constitutionnelle selon le modèle fédéral proposé dans le rapport du comité.

An opening to pursue federal union soon arose. The leaders of the maritime colonies had planned to meet at Charlottetown in the fall to discuss the perennial topic of maritime union. The Province of Canada secured invitations to send a Canadian delegation. On September 1, 1864, 23 delegates (five from New Brunswick, five from Nova Scotia, five from Prince Edward Island, and eight from the Province of Canada) met in Charlottetown. After five days of discussion, the delegates reached agreement on a plan for federal union.

36 Une occasion se présente rapidement de donner suite au projet d'union fédérale. Les leaders des colonies des Maritimes projettent en effet de se rencontrer à Charlottetown à l'automne pour discuter à nouveau de l'union des Maritimes. La province du Canada obtient l'invitation d'une délégation canadienne. Le 1er septembre 1864, 23 délégués (cinq du Nouveau-Brunswick, cinq de la Nouvelle-Écosse, cinq de l'Île-du-Prince-Édouard et huit de la province du Canada) se réunissent à Charlottetown. Après cinq jours de discussion, les délégués s'entendent sur un projet d'union fédérale.

The salient aspects of the agreement may be briefly outlined. There was to be a federal union featuring a bicameral central legislature. Representation in the Lower House was to be based on population, whereas in the Upper House it was to be based on regional equality, the regions comprising Canada East, Canada West and the Maritimes. The significance of the adoption of a federal form of government cannot be exaggerated. Without it, neither the agreement of the delegates from Canada East nor that of the delegates from the maritime colonies could have been obtained.

37 Les principaux aspects de l'accord comportent une union fédérale, dotée d'une législature centrale bicamérale; une représentation fondée, à la Chambre Basse, sur la population et, à la Chambre Haute, sur le principe de l'égalité des régions, soit le Canada-Est, le Canada-Ouest et les Maritimes. On ne saurait trop insister sur l'importance de l'adoption d'une forme fédérale de gouvernement. Sans elle, ni l'accord des délégués du Canada-Est ni celui des colonies maritimes n'auraient pu être obtenus.

Several matters remained to be resolved, and so the Charlottetown delegates agreed to meet again at Quebec in October, and to invite Newfoundland

38 Comme il reste plusieurs questions à régler, les délégués de Charlottetown conviennent de se réunir de nouveau à Québec en octobre et d'inviter

to send a delegation to join them. The Quebec Conference began on October 10, 1864. Thirty-three delegates (two from Newfoundland, seven from New Brunswick, five from Nova Scotia, seven from Prince Edward Island, and twelve from the Province of Canada) met over a two and a half week period. Precise consideration of each aspect of the federal structure preoccupied the political agenda. The delegates approved 72 resolutions, addressing almost all of what subsequently made its way into the final text of the *Constitution Act, 1867*. These included guarantees to protect French language and culture, both directly (by making French an official language in Quebec and Canada as a whole) and indirectly (by allocating jurisdiction over education and "Property and Civil Rights in the Province" to the provinces). The protection of minorities was thus reaffirmed.

Terre-Neuve à y envoyer une délégation. La conférence de Québec commence le 10 octobre 1864. Trente-trois délégués (deux de Terre-Neuve, sept du Nouveau-Brunswick, cinq de la Nouvelle-Écosse, sept de l'Île-du-Prince-Édouard et douze de la province du Canada) se réunissent pendant deux semaines et demie. L'examen minutieux de chaque aspect de la structure fédérale domine l'ordre du jour politique. Les délégués approuvent 72 résolutions, touchant presque tout ce qui formera plus tard le texte final de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Y figurent des garanties visant à protéger la langue et la culture françaises, à la fois directement (en faisant du français une langue officielle au Québec et dans l'ensemble du Canada) et indirectement (en attribuant aux provinces la compétence sur l'éducation et sur «[l]a propriété et les droits civils dans la province»). La protection des minorités est ainsi réaffirmée.

39 Legally, there remained only the requirement to have the Quebec Resolutions put into proper form and passed by the Imperial Parliament in London. However, politically, it was thought that more was required. Indeed, Resolution 70 provided that "The Sanction of the Imperial and Local Parliaments shall be sought for the Union of the Provinces, on the principles adopted by the Conference." (Cited in J. Pope, ed., *Confederation: Being a Series of Hitherto Unpublished Documents Bearing on the British North America Act* (1895), at p. 52 (emphasis added).)

Légalement, il ne reste qu'à mettre les Résolutions de Québec sous une forme appropriée et à les faire adopter par le Parlement impérial à Londres. Politiquement, toutefois, on estime qu'il reste davantage à faire. De fait, la résolution 70 dit ceci: «L'on devra réclamer la sanction du parlement impérial et des parlements locaux, pour l'union des provinces, sur les principes adoptés par la convention.» (*Débats parlementaires sur la question de la Confédération* (1865), à la p. 5 (nous soulignons).)

40 Confirmation of the Quebec Resolutions was achieved more smoothly in central Canada than in the Maritimes. In February and March 1865, the Quebec Resolutions were the subject of almost six weeks of sustained debate in both houses of the Canadian legislature. The Canadian Legislative Assembly approved the Quebec Resolutions in March 1865 with the support of a majority of members from both Canada East and Canada West. The governments of both Prince Edward Island and Newfoundland chose, in accordance with popular sentiment in both colonies, not to accede to the Quebec Resolutions. In New Brunswick, a general election was required before Premier Tilley's pro-Confederation party prevailed. In Nova Scotia,

La confirmation des Résolutions de Québec est obtenue plus facilement dans le Canada central que dans les Maritimes. En février et en mars 1865, les Résolutions de Québec sont débattues de façon soutenue pendant près de six semaines par les deux chambres de la législature canadienne. L'Assemblée législative canadienne approuve les Résolutions de Québec en mars 1865, avec l'appui d'une majorité de députés tant du Canada-Est que du Canada-Ouest. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard et celui de Terre-Neuve choisissent, conformément au sentiment populaire dans ces colonies, de ne pas donner leur assentiment aux Résolutions de Québec. Au Nouveau-Brunswick, une élection générale doit être tenue avant

Premier Tupper ultimately obtained a resolution from the House of Assembly favouring Confederation.

que le parti pro-confédération du premier ministre Tilley l'emporte. En Nouvelle-Écosse, le premier ministre Tupper obtient finalement une résolution de la Chambre d'assemblée en faveur de la Confédération.

Sixteen delegates (five from New Brunswick, five from Nova Scotia, and six from the Province of Canada) met in London in December 1866 to finalize the plan for Confederation. To this end, they agreed to some slight modifications and additions to the Quebec Resolutions. Minor changes were made to the distribution of powers, provision was made for the appointment of extra senators in the event of a deadlock between the House of Commons and the Senate, and certain religious minorities were given the right to appeal to the federal government where their denominational school rights were adversely affected by provincial legislation. The British North America Bill was drafted after the London Conference with the assistance of the Colonial Office, and was introduced into the House of Lords in February 1867. The Act passed third reading in the House of Commons on March 8, received royal assent on March 29, and was proclaimed on July 1, 1867. The Dominion of Canada thus became a reality.

41 Seize délégués (cinq du Nouveau-Brunswick, cinq de la Nouvelle-Écosse et six de la province du Canada) se rencontrent à Londres, en décembre 1866, pour finaliser le projet de Confédération. À cette fin, ils conviennent d'apporter de légers changements et ajouts aux Résolutions de Québec. Des modifications mineures sont faites au partage des pouvoirs, on pourvoit à la nomination de sénateurs supplémentaires en cas d'impasse entre la Chambre des communes et le Sénat, et on accorde à certaines minorités religieuses le droit de faire appel au gouvernement fédéral dans le cas où une loi provinciale porterait atteinte à leurs droits en matière d'écoles confessionnelles. Le projet d'Acte de l'Amérique du Nord britannique est rédigé après la Conférence de Londres, avec l'aide du ministère britannique des Affaires coloniales, et déposé à la Chambre des lords en février 1867. L'Acte, adopté en troisième lecture à la Chambre des communes le 8 mars 1867, reçoit la sanction royale le 29 mars et est proclamé le 1er juillet de la même année. Le Dominion du Canada est devenu une réalité.

There was an early attempt at secession. In the first Dominion election in September 1867, Premier Tupper's forces were decimated: members opposed to Confederation won 18 of Nova Scotia's 19 federal seats, and in the simultaneous provincial election, 36 of the 38 seats in the provincial legislature. Newly-elected Premier Joseph Howe led a delegation to the Imperial Parliament in London in an effort to undo the new constitutional arrangements, but it was too late. The Colonial Office rejected Premier Howe's plea to permit Nova Scotia to withdraw from Confederation. As the Colonial Secretary wrote in 1868:

42 Il y a très tôt une tentative de sécession. Le parti du premier ministre Tupper est décimé dans la première élection fédérale en septembre 1867. Les députés opposés à la Confédération remportent 18 des 19 sièges fédéraux de la Nouvelle-Écosse, et 36 des 38 sièges à la législature provinciale au cours des élections provinciales tenues au même moment. Le premier ministre nouvellement élu, Joseph Howe, se rend au parlement impérial à Londres, à la tête d'une délégation, dans le but de faire annuler les arrangements constitutionnels, mais il est trop tard. Le ministère des Affaires coloniales rejette la requête du premier ministre Howe demandant que la Nouvelle-Écosse soit autorisée à se retirer de la Confédération. Voici ce qu'écrit le secrétaire aux Affaires coloniales en 1868:

The neighbouring province of New Brunswick has entered into the union in reliance on having with it the sister province of Nova Scotia; and vast obligations, political and commercial, have already been contracted on the faith of a measure so long discussed and so solemnly adopted. . . . I trust that the Assembly and the people of Nova Scotia will not be surprised that the Queen's government feel that they would not be warranted in advising the reversal of a great measure of state, attended by so many extensive consequences already in operation. . . .

(Quoted in H. Wade MacLauchlan, "Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference" (1997), 76 *Can. Bar Rev.* 155, at p. 168.)

The interdependence characterized by "vast obligations, political and commercial", referred to by the Colonial Secretary in 1868, has, of course, multiplied immeasurably in the last 130 years.

43 Federalism was a legal response to the underlying political and cultural realities that existed at Confederation and continue to exist today. At Confederation, political leaders told their respective communities that the Canadian union would be able to reconcile diversity with unity. It is pertinent, in the context of the present Reference, to mention the words of George-Étienne Cartier (cited in the *Parliamentary Debates on the subject of the Confederation* (1865), at p. 60):

Now, when we [are] united together, if union [is] attained, we [shall] form a political nationality with which neither the national origin, nor the religion of any individual, [will] interfere. It was lamented by some that we had this diversity of races, and hopes were expressed that this distinctive feature would cease. The idea of unity of races [is] utopian — it [is] impossible. Distinctions of this kind [will] always exist. Dissimilarity, in fact, appear[s] to be the order of the physical world and of the moral world, as well as in the political world. But with regard to the objection based on this fact, to the effect that a great nation [can]not be formed because Lower Canada [is] in great part French and Catholic, and Upper Canada [is] British and Protestant, and the Lower Provinces [are] mixed, it [is] futile and worthless in the extreme. . . . In our own Federation we [will] have

[TRADUCTION] La province voisine, le Nouveau-Brunswick, est entrée dans l'union en comptant sur la participation de la province-sœur, la Nouvelle-Écosse; de plus, de vastes obligations, politiques et commerciales, ont déjà été contractées sur la foi d'une mesure longuement négociée et adoptée solennellement. [. . .] Je suis confiant que l'Assemblée et les habitants de la Nouvelle-Écosse ne seront pas surpris du fait que le gouvernement de Sa Majesté estime qu'il ne serait pas justifié de conseiller l'annulation d'une grande mesure étatique, qui a tant de conséquences considérables produisant déjà leurs effets. . .

(Propos cités dans H. Wade MacLauchlan, «Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference» (1997), 76 *R. du B. can.* 155, à la p. 168.)

L'interdépendance caractérisée par de «vastes obligations politiques et commerciales», dont fait mention le secrétaire aux Affaires Coloniales en 1868, s'est évidemment accrue de façon incommensurable au cours des 130 dernières années.

Le fédéralisme était la réponse juridique aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l'époque de la Confédération et qui existent toujours aujourd'hui. À l'époque de la Confédération, les dirigeants politiques avaient dit à leur collectivité respective que l'union canadienne permettrait de concilier unité et diversité. Il est pertinent, dans le contexte du présent renvoi, de faire état des propos de George-Étienne Cartier (cités dans les *Débats parlementaires sur la question de la Confédération*, *op. cit.*, à la p. 59):

Lorsque nous serons unis, si toutefois nous le devenons, nous formerons une nationalité politique indépendante de l'origine nationale, ou de la religion d'aucun individu. Il en est qui ont regretté qu'il y eut diversité de races et qui ont exprimé l'espoir que ce caractère distinctif disparaîtrait. L'idée de l'unité des races est une utopie; c'est une impossibilité. Une distinction de cette nature existera toujours, de même que la dissemblance paraît être dans l'ordre du monde physique, moral et politique. Quant à l'objection basée sur ce fait, qu'une grande nation ne peut pas être formée parce que le Bas-Canada est en grande partie français et catholique et que le Haut-Canada est anglais et protestant, et que les provinces inférieures sont mixtes, elle constitue, à mon avis, un raisonnement futile à l'extrême. [. . .] Dans notre propre fédération, nous aurons des catholiques et

Catholic and Protestant, English, French, Irish and Scotch, and each by his efforts and his success [will] increase the prosperity and glory of the new Confederacy. . . . [W]e [are] of different races, not for the purpose of warring against each other, but in order to compete and emulate for the general welfare.

des protestants, des anglais, des français, des irlandais et des écossais, et chacun, par ses efforts et ses succès, ajoutera à la prospérité et à la gloire de la nouvelle confédération. Nous sommes de races différentes, non pas pour nous faire la guerre, mais afin de travailler conjointement à notre propre bien-être.

The federal-provincial division of powers was a legal recognition of the diversity that existed among the initial members of Confederation, and manifested a concern to accommodate that diversity within a single nation by granting significant powers to provincial governments. The *Constitution Act, 1867* was an act of nation-building. It was the first step in the transition from colonies separately dependent on the Imperial Parliament for their governance to a unified and independent political state in which different peoples could resolve their disagreements and work together toward common goals and a common interest. Federalism was the political mechanism by which diversity could be reconciled with unity.

Le partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces était une reconnaissance juridique de la diversité des premiers membres de la Confédération, et il témoignait du souci de respecter cette diversité au sein d'une seule et même nation en accordant d'importants pouvoirs aux gouvernements provinciaux. La *Loi constitutionnelle de 1867* était un acte d'édification d'une nation. Elle était la première étape de la transformation de colonies dépendant chacune du Parlement impérial pour leur administration en un État politique unifié et indépendant où des peuples différents pouvaient résoudre leurs divergences et, animés par un intérêt mutuel, travailler ensemble à la réalisation d'objectifs communs. Le fédéralisme était la structure politique qui permettait de concilier unité et diversité.

A federal-provincial division of powers necessitated a written constitution which circumscribed the powers of the new Dominion and Provinces of Canada. Despite its federal structure, the new Dominion was to have "a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom" (*Constitution Act, 1867*, preamble). Allowing for the obvious differences between the governance of Canada and the United Kingdom, it was nevertheless thought important to thus emphasize the continuity of constitutional principles, including democratic institutions and the rule of law; and the continuity of the exercise of sovereign power transferred from Westminster to the federal and provincial capitals of Canada.

44 Le partage des pouvoirs au sein de la fédération nécessitait une constitution écrite délimitant les pouvoirs du nouveau Dominion et des provinces du Canada. Malgré sa structure fédérale, le nouveau Dominion allait être doté d'«une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni» (*Loi constitutionnelle de 1867*, préambule). Malgré les différences évidentes dans les structures gouvernementales du Canada et du Royaume Uni, on estimait important néanmoins de souligner la continuité des principes constitutionnels, notamment les institutions démocratiques et la primauté du droit, ainsi que la continuité de l'exercice du pouvoir souverain transféré de Westminster aux capitales fédérale et provinciales du Canada.

After 1867, the Canadian federation continued to evolve both territorially and politically. New territories were admitted to the union and new provinces were formed. In 1870, Rupert's Land and the Northwest Territories were admitted and Manitoba was formed as a province. British Columbia was admitted in 1871, Prince Edward Island in 1873,

45 Après 1867, la fédération canadienne continue à évoluer tant sur le plan territorial que sur le plan politique. De nouveaux territoires sont admis dans l'union et de nouvelles provinces sont formées. En 1870, la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest sont admis et le Manitoba est constitué en province. La Colombie-Britannique est admise en

and the Arctic Islands were added in 1880. In 1898, the Yukon Territory and in 1905, the provinces of Alberta and Saskatchewan were formed from the Northwest Territories. Newfoundland was admitted in 1949 by an amendment to the *Constitution Act, 1867*. The new territory of Nunavut was carved out of the Northwest Territories in 1993 with the partition to become effective in April 1999.

1871 et l'Île-du-Prince-Édouard en 1873, et les îles de l'Arctique sont ajoutées en 1880. Le territoire du Yukon, en 1898, et les provinces d'Alberta et de la Saskatchewan, en 1905, sont taillés à même les Territoires du Nord-Ouest. Terre-Neuve est admise en 1949 par modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le nouveau territoire du Nunavut est découpé dans les Territoires du Nord-Ouest en 1993, cette partition prenant effet à compter d'avril 1999.

46 Canada's evolution from colony to fully independent state was gradual. The Imperial Parliament's passage of the *Statute of Westminster, 1931* (U.K.), 22 & 23 Geo. 5, c. 4, confirmed in law what had earlier been confirmed in fact by the Balfour Declaration of 1926, namely, that Canada was an independent country. Thereafter, Canadian law alone governed in Canada, except where Canada expressly consented to the continued application of Imperial legislation. Canada's independence from Britain was achieved through legal and political evolution with an adherence to the rule of law and stability. The proclamation of the *Constitution Act, 1982* removed the last vestige of British authority over the Canadian Constitution and re-affirmed Canada's commitment to the protection of its minority, aboriginal, equality, legal and language rights, and fundamental freedoms as set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

L'évolution du Canada du statut de colonie à celui d'État indépendant a été graduelle. L'adoption par le parlement impérial du *Statut de Westminster de 1931* (R.-U.), 22 & 23 Geo. 5, ch. 4, a confirmé en droit ce qui avait été confirmé plus tôt dans les faits par la Déclaration Balfour de 1926, savoir que le Canada était un pays indépendant. Par la suite, seul le droit canadien devait s'appliquer au Canada, à moins que le Canada ne consente expressément au maintien de l'application d'une loi impériale. Le Canada a réalisé son indépendance de la Grande-Bretagne au moyen d'une évolution politique et juridique marquée par l'adhésion aux principes de la primauté du droit et de la stabilité. La proclamation de la *Loi constitutionnelle de 1982* a éliminé les derniers vestiges de l'autorité britannique sur la Constitution canadienne et réaffirmé l'engagement du Canada envers la protection des droits des minorités et des autochtones, du droit à l'égalité, des droits linguistiques, des garanties juridiques et des libertés fondamentales énoncés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

47 Legal continuity, which requires an orderly transfer of authority, necessitated that the 1982 amendments be made by the Westminster Parliament, but the legitimacy as distinguished from the formal legality of the amendments derived from political decisions taken in Canada within a legal framework which this Court, in the *Patriation Reference*, had ruled was in accordance with our Constitution. It should be noted, parenthetically, that the 1982 amendments did not alter the basic division of powers in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*, which is the primary textual expression of the principle of federalism in our Constitution,

Pour assurer la continuité juridique, qui requiert un transfert ordonné des pouvoirs, les modifications de 1982 devaient être apportées par le Parlement de Westminster. Toutefois, la légitimité de ces modifications, par opposition à leur légalité formelle, découlait de décisions politiques prises au Canada, dans un cadre juridique que notre Cour avait déclaré conforme à la Constitution canadienne dans le *Renvoi relatif au rapatriement*. Entre parenthèses, il faut signaler que les modifications de 1982 n'ont pas touché au partage des pouvoirs établi aux art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui constitue la principale

agreed upon at Confederation. It did, however, have the important effect that, despite the refusal of the government of Quebec to join in its adoption, Quebec has become bound to the terms of a Constitution that is different from that which prevailed previously, particularly as regards provisions governing its amendment, and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As to the latter, to the extent that the scope of legislative powers was thereafter to be constrained by the *Charter*, the constraint operated as much against federal legislative powers as against provincial legislative powers. Moreover, it is to be remembered that s. 33, the "notwithstanding clause", gives Parliament and the provincial legislatures authority to legislate on matters within their jurisdiction in derogation of the fundamental freedoms (s. 2), legal rights (ss. 7 to 14) and equality rights (s. 15) provisions of the *Charter*.

We think it apparent from even this brief historical review that the evolution of our constitutional arrangements has been characterized by adherence to the rule of law, respect for democratic institutions, the accommodation of minorities, insistence that governments adhere to constitutional conduct and a desire for continuity and stability. We now turn to a discussion of the general constitutional principles that bear on the present Reference.

(3) Analysis of the Constitutional Principles

(a) *Nature of the Principles*

What are those underlying principles? Our Constitution is primarily a written one, the product of 131 years of evolution. Behind the written word is an historical lineage stretching back through the ages, which aids in the consideration of the underlying constitutional principles. These principles inform and sustain the constitutional text: they are the vital unstated assumptions upon which the text is based. The following discussion addresses the

expression textuelle dans notre Constitution du principe du fédéralisme dont il a été convenu au moment de la Confédération. Toutefois, elles ont eu un effet important en ce que, malgré le refus du gouvernement du Québec de souscrire à leur adoption, le Québec est devenu lié par les termes d'une Constitution qui est différente de celle qui était en vigueur jusque-là, notamment quant aux dispositions régissant sa modification et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Quant à cette dernière, dans la mesure où la portée des pouvoirs législatifs est limitée depuis par la *Charte*, cette limitation s'applique autant aux pouvoirs législatifs fédéraux qu'aux pouvoirs législatifs provinciaux. Qui plus est, il faut rappeler que l'art. 33, la «clause de dérogation», donne au Parlement et aux législatures provinciales le pouvoir d'adopter, dans les domaines relevant de leurs compétences respectives, des lois dérogeant aux dispositions de la *Charte* qui concernent les libertés fondamentales (art. 2), les garanties juridiques (art. 7 à 14) et les droits à l'égalité (art. 15).

48 Nous estimons qu'il ressort de façon évidente, même d'un aussi bref rappel historique, que l'évolution de nos arrangements constitutionnels a été marquée par l'adhésion aux principes de la primauté du droit, le respect des institutions démocratiques, la prise en compte des minorités, l'insistance sur le maintien par les gouvernements d'une conduite respectueuse de la Constitution et par un désir de continuité et de stabilité. Nous passons maintenant à l'analyse des grands principes constitutionnels qui ont une incidence dans le présent renvoi.

(3) L'analyse des principes constitutionnels

a) *La nature des principes*

49 Quels sont ces principes fondamentaux? Notre Constitution est principalement une Constitution écrite et le fruit de 131 années d'évolution. Derrière l'écrit transparaissent des origines historiques très anciennes qui aident à comprendre les principes constitutionnels sous-jacents. Ces principes inspirent et nourrissent le texte de la Constitution: ils en sont les prémisses inexprimées. L'analyse qui suit traite des quatre principes constitutionnels

four foundational constitutional principles that are most germane for resolution of this Reference: federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minority rights. These defining principles function in symbiosis. No single principle can be defined in isolation from the others, nor does any one principle trump or exclude the operation of any other.

50 Our Constitution has an internal architecture, or what the majority of this Court in *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 57, called a "basic constitutional structure". The individual elements of the Constitution are linked to the others, and must be interpreted by reference to the structure of the Constitution as a whole. As we recently emphasized in the *Provincial Judges Reference*, certain underlying principles infuse our Constitution and breathe life into it. Speaking of the rule of law principle in the *Manitoba Language Rights Reference*, *supra*, at p. 750, we held that "the principle is clearly implicit in the very nature of a Constitution". The same may be said of the other three constitutional principles we underscore today.

51 Although these underlying principles are not explicitly made part of the Constitution by any written provision, other than in some respects by the oblique reference in the preamble to the *Constitution Act, 1867*, it would be impossible to conceive of our constitutional structure without them. The principles dictate major elements of the architecture of the Constitution itself and are as such its lifeblood.

52 The principles assist in the interpretation of the text and the delineation of spheres of jurisdiction, the scope of rights and obligations, and the role of our political institutions. Equally important, observance of and respect for these principles is essential to the ongoing process of constitutional development and evolution of our Constitution as a "living tree", to invoke the famous description in *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at p. 136. As this Court indicated in *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, Canadians have long recognized the

fondamentaux qui intéressent le plus directement le présent renvoi: le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des droits des minorités. Ces principes déterminants fonctionnent en symbiose. Aucun de ces principes ne peut être défini en faisant abstraction des autres, et aucun de ces principes ne peut empêcher ou exclure l'application d'aucun autre.

Notre Constitution a une architecture interne, ce que notre Cour à la majorité, dans *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, à la p. 57, a appelé une «structure constitutionnelle fondamentale». Chaque élément individuel de la Constitution est lié aux autres et doit être interprété en fonction de l'ensemble de sa structure. Dans le récent *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, nous avons souligné que certains grands principes imprègnent la Constitution et lui donnent vie. Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, à la p. 750, nous avons dit de la primauté du droit que ce «principe est nettement implicite de par la nature même d'une constitution». On peut dire la même chose des trois autres principes constitutionnels analysés ici.

Bien que ces principes sous-jacents ne soient pas expressément inclus dans la Constitution, en vertu d'une disposition écrite, sauf pour certains par une allusion indirecte dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il serait impossible de concevoir notre structure constitutionnelle sans eux. Ces principes ont dicté des aspects majeurs de l'architecture même de la Constitution et en sont la force vitale.

Ces principes guident l'interprétation du texte et la définition des sphères de compétence, la portée des droits et obligations ainsi que le rôle de nos institutions politiques. Fait tout aussi important, le respect de ces principes est indispensable au processus permanent d'évolution et de développement de notre Constitution, cet [TRADUCTION] «arbre vivant» selon la célèbre description de l'arrêt *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), à la p. 136. Notre Cour a indiqué dans *New-Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, que les Canadiens

existence and importance of unwritten constitutional principles in our system of government.

Given the existence of these underlying constitutional principles, what use may the Court make of them? In the *Provincial Judges Reference*, *supra*, at paras. 93 and 104, we cautioned that the recognition of these constitutional principles (the majority opinion referred to them as "organizing principles" and described one of them, judicial independence, as an "unwritten norm") could not be taken as an invitation to dispense with the written text of the Constitution. On the contrary, we confirmed that there are compelling reasons to insist upon the primacy of our written constitution. A written constitution promotes legal certainty and predictability, and it provides a foundation and a touchstone for the exercise of constitutional judicial review. However, we also observed in the *Provincial Judges Reference* that the effect of the preamble to the *Constitution Act, 1867* was to incorporate certain constitutional principles by reference, a point made earlier in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, at pp. 462-63. In the *Provincial Judges Reference*, at para. 104, we determined that the preamble "invites the courts to turn those principles into the premises of a constitutional argument that culminates in the filling of gaps in the express terms of the constitutional text".

Underlying constitutional principles may in certain circumstances give rise to substantive legal obligations (have "full legal force", as we described it in the *Patriation Reference*, *supra*, at p. 845), which constitute substantive limitations upon government action. These principles may give rise to very abstract and general obligations, or they may be more specific and precise in nature. The principles are not merely descriptive, but are also invested with a powerful normative force, and are binding upon both courts and governments. "In other words", as this Court confirmed in the *Manitoba Language Rights Reference*, *supra*, at p. 752,

reconnaissent depuis longtemps l'existence et l'importance des principes constitutionnels non écrits de notre système de gouvernement.

53 Étant donné l'existence de ces principes constitutionnels sous-jacents, de quelle façon notre Cour peut-elle les utiliser? Dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, aux par. 93 et 104, nous avons apporté la réserve que la reconnaissance de ces principes constitutionnels (l'opinion majoritaire parle de «principes structurels» et décrit l'un d'eux, l'indépendance de la magistrature, comme une norme non écrite) n'est pas une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution. Bien au contraire, nous avons réaffirmé qu'il existe des raisons impératives d'insister sur la primauté de notre Constitution écrite. Une constitution écrite favorise la certitude et la prévisibilité juridiques, et fournit les fondements et la pierre de touche du contrôle judiciaire en matière constitutionnelle. Nous avons toutefois signalé dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* que le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* avait pour effet d'incorporer par renvoi certains principes constitutionnels, proposition affirmée auparavant par l'arrêt *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, aux pp. 462 et 463. Dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, au par. 104, nous avons statué que le préambule «invite les tribunaux à transformer ces principes en prémisses d'une thèse constitutionnelle qui amène à combler les vides des dispositions expresses du texte constitutionnel».

54 Des principes constitutionnels sous-jacents peuvent, dans certaines circonstances, donner lieu à des obligations juridiques substantielles (ils ont «plein effet juridique» selon les termes du *Renvoi relatif au rapatriement*, précité, à la p. 845) qui posent des limites substantielles à l'action gouvernementale. Ces principes peuvent donner naissance à des obligations très abstraites et générales, ou à des obligations plus spécifiques et précises. Les principes ne sont pas simplement descriptifs; ils sont aussi investis d'une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements. «En d'autres termes», comme l'affirme notre Cour

"in the process of Constitutional adjudication, the Court may have regard to unwritten postulates which form the very foundation of the Constitution of Canada". It is to a discussion of those underlying constitutional principles that we now turn.

(b) *Federalism*

55 It is undisputed that Canada is a federal state. Yet many commentators have observed that, according to the precise terms of the *Constitution Act, 1867*, the federal system was only partial. See, e.g., K. C. Wheare, *Federal Government* (4th ed. 1963), at pp. 18-20. This was so because, on paper, the federal government retained sweeping powers which threatened to undermine the autonomy of the provinces. Here again, however, a review of the written provisions of the Constitution does not provide the entire picture. Our political and constitutional practice has adhered to an underlying principle of federalism, and has interpreted the written provisions of the Constitution in this light. For example, although the federal power of disallowance was included in the *Constitution Act, 1867*, the underlying principle of federalism triumphed early. Many constitutional scholars contend that the federal power of disallowance has been abandoned (e.g., P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (4th ed. 1997), at p. 120).

56 In a federal system of government such as ours, political power is shared by two orders of government: the federal government on the one hand, and the provinces on the other. Each is assigned respective spheres of jurisdiction by the *Constitution Act, 1867*. See, e.g., *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437 (P.C.), at pp. 441-42. It is up to the courts "to control the limits of the respective sovereignties": *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733, at p. 741. In interpreting our Constitution, the courts have always been concerned with the federalism principle, inherent in the structure of our constitutional

dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, «dans les décisions constitutionnelles, la Cour peut tenir compte des postulats non écrits qui constituent le fondement même de la Constitution du Canada» (p. 752). Ce sont ces principes constitutionnels sous-jacents que nous allons analyser maintenant.

b) *Le fédéralisme*

On ne conteste pas que le Canada est un État fédéral. Pourtant plusieurs auteurs ont noté que les termes précis de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'en font qu'un État partiellement fédéral. Voir, par exemple, K. C. Wheare, *Federal Government* (4e éd. 1963), aux pp. 18 à 20. Cela tenait à ce que, selon les textes, le gouvernement fédéral conservait de vastes pouvoirs qui menaçaient de saper l'autonomie des provinces. Ici encore, cependant, un examen du texte des dispositions de la Constitution ne fournit pas une image complète. Nos usages politiques et constitutionnels ont respecté le principe sous-jacent du fédéralisme et ont appuyé une interprétation du texte de la Constitution conforme à ce principe. Par exemple, bien que le pouvoir fédéral de désaveu ait été inclus dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, le principe sous-jacent du fédéralisme a triomphé très rapidement. De nombreux auteurs estiment que le pouvoir fédéral de désaveu a été abandonné (par exemple, P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (4e éd. 1997), à la p. 120).

Dans un système fédéral de gouvernement comme le nôtre, le pouvoir politique est partagé entre deux ordres de gouvernement: le gouvernement fédéral, d'une part, et les provinces, de l'autre. La *Loi constitutionnelle de 1867* a attribué à chacun d'eux sa propre sphère de compétence. Voir, par exemple, *Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New-Brunswick*, [1892] A.C. 437 (C.P.), aux pp. 441 et 442. Il appartient aux tribunaux de «contrôle[r] les bornes de la souveraineté propre des deux gouvernements», *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733, à la p. 741. Dans leur interprétation de notre Constitution, les tribu-

arrangements, which has from the beginning been the lodestar by which the courts have been guided.

naux ont toujours tenu compte du principe du fédéralisme inhérent à la structure de nos arrangements constitutionnels, l'étoile qui les a guidés depuis le tout début.

This underlying principle of federalism, then, has exercised a role of considerable importance in the interpretation of the written provisions of our Constitution. In the *Patriation Reference*, *supra*, at pp. 905-9, we confirmed that the principle of federalism runs through the political and legal systems of Canada. Indeed, Martland and Ritchie JJ., dissenting in the *Patriation Reference*, at p. 821, considered federalism to be "the dominant principle of Canadian constitutional law". With the enactment of the *Charter*, that proposition may have less force than it once did, but there can be little doubt that the principle of federalism remains a central organizational theme of our Constitution. Less obviously, perhaps, but certainly of equal importance, federalism is a political and legal response to underlying social and political realities.

57 Le principe sous-jacent du fédéralisme a donc joué un rôle d'une importance considérable dans l'interprétation du texte de la Constitution. Dans le *Renvoi relatif au rapatriement*, aux pp. 905 à 909, nous avons confirmé que le principe du fédéralisme imprègne les systèmes politique et juridique du Canada. Ainsi, les juges Martland et Ritchie, dissidents dans le *Renvoi relatif au rapatriement*, à la p. 821, ont considéré que le fédéralisme était «le principe dominant du droit constitutionnel canadien». Il se peut que, depuis l'adoption de la *Charte*, cette affirmation ait moins de force qu'elle n'en avait auparavant, mais il n'y a guère de doute que le principe du fédéralisme demeure un thème central dans la structure de notre Constitution. De façon tout aussi importante, quoique moins évidente peut-être, le fédéralisme est une réponse politique et juridique aux réalités du contexte social et politique.

The principle of federalism recognizes the diversity of the component parts of Confederation, and the autonomy of provincial governments to develop their societies within their respective spheres of jurisdiction. The federal structure of our country also facilitates democratic participation by distributing power to the government thought to be most suited to achieving the particular societal objective having regard to this diversity. The scheme of the *Constitution Act, 1867*, it was said in *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935 (P.C.), at p. 942, was

58 Le principe du fédéralisme est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence. La structure fédérale de notre pays facilite aussi la participation à la démocratie en conférant des pouvoirs au gouvernement que l'on croit le mieux placé pour atteindre un objectif sociétal donné dans le contexte de cette diversité. Selon l'arrêt *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935 (C.P.), à la p. 942, le but de la *Loi constitutionnelle de 1867*

not to weld the Provinces into one, nor to subordinate Provincial Governments to a central authority, but to establish a central government in which these Provinces should be represented, entrusted with exclusive authority only in affairs in which they had a common interest. Subject to this each Province was to retain its independence and autonomy and to be directly under the Crown as its head.

[TRADUCTION] n'était pas de fusionner les provinces en une seule, ni de mettre les gouvernements provinciaux en état de subordination par rapport à une autorité centrale, mais d'établir un gouvernement central dans lequel ces provinces seraient représentées, revêtu d'une autorité exclusive dans l'administration des seules affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun. Sous cette réserve, chaque province devait garder son indépendance et son autonomie, assujettie directement à la Couronne.

More recently, in *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1047, the majority of this Court held that differences between provinces "are a rational part of the political reality in the federal process". It was referring to the differential application of federal law in individual provinces, but the point applies more generally. A unanimous Court expressed similar views in *R. v. S. (S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254, at pp. 287-88.

59 The principle of federalism facilitates the pursuit of collective goals by cultural and linguistic minorities which form the majority within a particular province. This is the case in Quebec, where the majority of the population is French-speaking, and which possesses a distinct culture. This is not merely the result of chance. The social and demographic reality of Quebec explains the existence of the province of Quebec as a political unit and indeed, was one of the essential reasons for establishing a federal structure for the Canadian union in 1867. The experience of both Canada East and Canada West under the *Union Act, 1840* (U.K.), 3-4 Vict., c. 35, had not been satisfactory. The federal structure adopted at Confederation enabled French-speaking Canadians to form a numerical majority in the province of Quebec, and so exercise the considerable provincial powers conferred by the *Constitution Act, 1867* in such a way as to promote their language and culture. It also made provision for certain guaranteed representation within the federal Parliament itself.

60 Federalism was also welcomed by Nova Scotia and New Brunswick, both of which also affirmed their will to protect their individual cultures and their autonomy over local matters. All new provinces joining the federation sought to achieve similar objectives, which are no less vigorously pursued by the provinces and territories as we approach the new millennium.

(c) *Democracy*

61 Democracy is a fundamental value in our constitutional law and political culture. While it has

Plus récemment dans notre arrêt *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1047, les juges de la majorité ont déclaré que les différences existant entre les provinces «font rationnellement partie de la réalité politique d'un régime fédéral». Cette remarque, qui visait l'application différente du droit fédéral aux diverses provinces, a néanmoins une portée plus générale. La Cour a unanimement exprimé un point de vue semblable dans *R. c. S. (S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254, aux pp. 287 et 288.

Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et qui possède une culture distincte. Ce n'est pas le simple fruit du hasard. La réalité sociale et démographique du Québec explique son existence comme entité politique et a constitué, en fait, une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale pour l'union canadienne en 1867. Tant pour le Canada-Est que pour le Canada-Ouest, l'expérience de l'*Acte d'Union, 1840* (R.-U.), 3-4 Vict., ch. 35, avait été insatisfaisante. La structure fédérale adoptée à l'époque de la Confédération a permis aux Canadiens de langue française de former la majorité numérique de la population de la province du Québec, et d'exercer ainsi les pouvoirs provinciaux considérables que conférait la *Loi constitutionnelle de 1867* de façon à promouvoir leur langue et leur culture. Elle garantissait également une certaine représentation au Parlement fédéral lui-même.

La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, qui avaient aussi affirmé leur volonté de préserver leur culture propre et leur autonomie en matière locale, ont bien accueilli également le fédéralisme. Toutes les provinces qui se sont jointes depuis à la fédération cherchaient à atteindre des objectifs similaires qui sont poursuivis non moins vigoureusement par les provinces et les territoires à l'approche du nouveau millénaire.

c) *La démocratie*

La démocratie est une valeur fondamentale de notre culture juridique et politique. Quoiqu'il ait à

both an institutional and an individual aspect, the democratic principle was also argued before us in the sense of the supremacy of the sovereign will of a people, in this case potentially to be expressed by Quebecers in support of unilateral secession. It is useful to explore in a summary way these different aspects of the democratic principle.

la fois un aspect institutionnel et un aspect individuel, le principe démocratique a été invoqué dans le présent renvoi au sens de suprématie de la volonté souveraine d'un peuple, potentiellement exprimée dans ce cas par les Québécois en faveur d'une sécession unilatérale. Il est utile d'étudier brièvement ces divers aspects du principe démocratique.

The principle of democracy has always informed the design of our constitutional structure, and continues to act as an essential interpretive consideration to this day. A majority of this Court in *OPSEU v. Ontario*, *supra*, at p. 57, confirmed that "the basic structure of our Constitution, as established by the *Constitution Act, 1867*, contemplates the existence of certain political institutions, including freely elected legislative bodies at the federal and provincial levels". As is apparent from an earlier line of decisions emanating from this Court, including *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, *Boucher v. The King*, [1951] S.C.R. 265, and *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100, the democracy principle can best be understood as a sort of baseline against which the framers of our Constitution, and subsequently, our elected representatives under it, have always operated. It is perhaps for this reason that the principle was not explicitly identified in the text of the *Constitution Act, 1867* itself. To have done so might have appeared redundant, even silly, to the framers. As explained in the *Provincial Judges Reference*, *supra*, at para. 100, it is evident that our Constitution contemplates that Canada shall be a constitutional democracy. Yet this merely demonstrates the importance of underlying constitutional principles that are nowhere explicitly described in our constitutional texts. The representative and democratic nature of our political institutions was simply assumed.

62 Le principe de la démocratie a toujours inspiré l'aménagement de notre structure constitutionnelle, et demeure aujourd'hui une considération interprétative essentielle. Dans notre arrêt *SEFPO c. Ontario*, précité, à la p. 57, les juges de la majorité ont confirmé que «la structure fondamentale de notre Constitution établie par la *Loi constitutionnelle de 1867* envisage l'existence de certaines institutions politiques dont des corps législatifs librement élus aux niveaux fédéral et provincial». Il ressort d'une série plus ancienne de décisions émanant de notre Cour, notamment *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285, *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, *Boucher c. The King*, [1951] R.C.S. 265, et *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100, que, pour bien comprendre le principe de la démocratie, il faut l'envisager comme l'assise que les rédacteurs de notre Constitution et, après eux, nos représentants élus en vertu de celle-ci ont toujours prise comme allant de soi. C'est peut-être pour cette raison que ce principe n'est pas mentionné expressément dans le texte même de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela aurait sans doute paru inutile, voire même saugrenu, aux rédacteurs. Comme l'explique le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, au par. 100, il est évident que notre Constitution établit au Canada un régime de démocratie constitutionnelle. Cela démontre l'importance des principes constitutionnels sous-jacents qui ne sont décrits expressément nulle part dans nos textes constitutionnels. Le caractère représentatif et démocratique de nos institutions politiques était tout simplement tenu pour acquis.

Democracy is commonly understood as being a political system of majority rule. It is essential to be clear what this means. The evolution of our democratic tradition can be traced back to the

63 Par démocratie, on entend communément un système politique soumis à la règle de la majorité. Il est essentiel de bien comprendre ce que cela signifie. L'évolution de notre tradition démocra-

Magna Carta (1215) and before, through the long struggle for Parliamentary supremacy which culminated in the English *Bill of Rights* of 1689, the emergence of representative political institutions in the colonial era, the development of responsible government in the 19th century, and eventually, the achievement of Confederation itself in 1867. "[T]he Canadian tradition", the majority of this Court held in *Reference re Provincial Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158, at p. 186, is "one of evolutionary democracy moving in uneven steps toward the goal of universal suffrage and more effective representation". Since Confederation, efforts to extend the franchise to those unjustly excluded from participation in our political system — such as women, minorities, and aboriginal peoples — have continued, with some success, to the present day.

64 Democracy is not simply concerned with the process of government. On the contrary, as suggested in *Switzman v. Elbling*, *supra*, at p. 306, democracy is fundamentally connected to substantive goals, most importantly, the promotion of self-government. Democracy accommodates cultural and group identities: *Reference re Provincial Electoral Boundaries*, at p. 188. Put another way, a sovereign people exercises its right to self-government through the democratic process. In considering the scope and purpose of the *Charter*, the Court in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, articulated some of the values inherent in the notion of democracy (at p. 136):

> The Court must be guided by the values and principles essential to a free and democratic society which I believe to embody, to name but a few, respect for the inherent dignity of the human person, commitment to social justice and equality, accommodation of a wide variety of beliefs, respect for cultural and group identity, and faith in social and political institutions which enhance the participation of individuals and groups in society.

65 In institutional terms, democracy means that each of the provincial legislatures and the federal Parliament is elected by popular franchise. These

tique remonte à la *Magna Carta* (1215) et même avant, à travers le long combat pour la suprématie parlementaire dont le point culminant a été le *Bill of Rights* anglais de 1689, puis l'émergence d'institutions politiques représentatives pendant la période coloniale, le développement de la responsabilité gouvernementale au XIX^e^ siècle et, finalement, l'avènement de la Confédération elle-même en 1867. «[L]e modèle canadien», selon les juges majoritaires dans le *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, à la p. 186, est «une démocratie en évolution qui se dirige par étapes inégales vers l'objectif du suffrage universel et d'une représentation plus effective». Depuis la Confédération, les efforts pour étendre la participation dans notre système politique à ceux qui en étaient injustement privés — notamment les femmes, les minorités et les peuples autochtones — se poursuivent avec un certain succès jusqu'à ce jour.

La démocratie ne vise pas simplement les mécanismes gouvernementaux. Bien au contraire, comme l'indique *Switzman c. Elbling*, précité, à la p. 306, la démocratie est fondamentalement liée à des objectifs essentiels dont, tout particulièrement, la promotion de l'autonomie gouvernementale. La démocratie respecte les identités culturelles et collectives: *Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales*, à la p. 188. Autrement dit, un peuple souverain exerce son droit à l'autonomie gouvernementale à travers le processus démocratique. Dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, notre Cour, qui examinait la portée et l'objet de la *Charte*, a énoncé certaines valeurs inhérentes à la notion de démocratie (à la p. 136):

> Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société.

En termes institutionnels, la démocratie signifie que chacune des assemblées législatives provinciales et le Parlement fédéral sont élus au suffrage

legislatures, we have said, are "at the core of the system of representative government": *New Brunswick Broadcasting*, *supra*, at p. 387. In individual terms, the right to vote in elections to the House of Commons and the provincial legislatures, and to be candidates in those elections, is guaranteed to "Every citizen of Canada" by virtue of s. 3 of the *Charter*. Historically, this Court has interpreted democracy to mean the process of representative and responsible government and the right of citizens to participate in the political process as voters (*Reference re Provincial Electoral Boundaries*, *supra*) and as candidates (*Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876). In addition, the effect of s. 4 of the *Charter* is to oblige the House of Commons and the provincial legislatures to hold regular elections and to permit citizens to elect representatives to their political institutions. The democratic principle is affirmed with particular clarity in that s. 4 is not subject to the notwithstanding power contained in s. 33.

populaire. Selon *New Brunswick Broadcasting*, précité, à la p. 387, ces assemblées législatives sont des «élément[s] essentiel[s] du système de gouvernement représentatif». Au niveau individuel, le droit de vote aux élections à la Chambre des communes et aux assemblées législatives provinciales, ainsi que le droit d'être candidat à ces élections, sont garantis à «[t]out citoyen canadien» en vertu de l'art. 3 de la *Charte*. La démocratie, dans la jurisprudence de notre Cour, signifie le mode de fonctionnement d'un gouvernement représentatif et responsable et le droit des citoyens de participer au processus politique en tant qu'électeurs (*Renvoi relatif aux circonscriptions électorales provinciales*, précité), et en tant que candidats (*Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876). En outre, l'art. 4 de la *Charte* a pour effet d'obliger la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales à tenir régulièrement des élections et de permettre aux citoyens d'élire des représentants aux diverses institutions politiques. Le principe démocratique est énoncé de façon particulièrement claire puisque l'art. 4 n'est pas sujet à l'exercice du pouvoir dérogatoire de l'art. 33.

It is, of course, true that democracy expresses the sovereign will of the people. Yet this expression, too, must be taken in the context of the other institutional values we have identified as pertinent to this Reference. The relationship between democracy and federalism means, for example, that in Canada there may be different and equally legitimate majorities in different provinces and territories and at the federal level. No one majority is more or less "legitimate" than the others as an expression of democratic opinion, although, of course, the consequences will vary with the subject matter. A federal system of government enables different provinces to pursue policies responsive to the particular concerns and interests of people in that province. At the same time, Canada as a whole is also a democratic community in which citizens construct and achieve goals on a national scale through a federal government acting within the limits of its jurisdiction. The function of federalism is to enable citizens to participate concurrently in

66

Il est vrai, bien sûr, que la démocratie exprime la volonté souveraine du peuple. Pourtant cette expression doit aussi être considérée dans le contexte des autres valeurs institutionnelles que nous estimons pertinentes dans ce renvoi. Les rapports entre démocratie et fédéralisme signifient par exemple que peuvent coexister des majorités différentes et également légitimes dans divers provinces et territoires ainsi qu'au niveau fédéral. Aucune majorité n'est plus, ou moins, «légitime» que les autres en tant qu'expression de l'opinion démocratique, quoique, bien sûr, ses conséquences varieront selon la question en jeu. Un système fédéral de gouvernement permet à différentes provinces de mettre en œuvre des politiques adaptées aux préoccupations et aux intérêts particuliers de leur population. En même temps, le Canada dans son ensemble est aussi une collectivité démocratique au sein de laquelle les citoyens poursuivent et réalisent des objectifs à l'échelle nationale, par l'intermédiaire d'un gouvernement fédéral agissant dans les

different collectivities and to pursue goals at both a provincial and a federal level.

67 The consent of the governed is a value that is basic to our understanding of a free and democratic society. Yet democracy in any real sense of the word cannot exist without the rule of law. It is the law that creates the framework within which the "sovereign will" is to be ascertained and implemented. To be accorded legitimacy, democratic institutions must rest, ultimately, on a legal foundation. That is, they must allow for the participation of, and accountability to, the people, through public institutions created under the Constitution. Equally, however, a system of government cannot survive through adherence to the law alone. A political system must also possess legitimacy, and in our political culture, that requires an interaction between the rule of law and the democratic principle. The system must be capable of reflecting the aspirations of the people. But there is more. Our law's claim to legitimacy also rests on an appeal to moral values, many of which are imbedded in our constitutional structure. It would be a grave mistake to equate legitimacy with the "sovereign will" or majority rule alone, to the exclusion of other constitutional values.

68 Finally, we highlight that a functioning democracy requires a continuous process of discussion. The Constitution mandates government by democratic legislatures, and an executive accountable to them, "resting ultimately on public opinion reached by discussion and the interplay of ideas" (*Saumur v. City of Quebec*, *supra*, at p. 330). At both the federal and provincial level, by its very nature, the need to build majorities necessitates compromise, negotiation, and deliberation. No one has a monopoly on truth, and our system is predicated on the faith that in the marketplace of ideas, the best solutions to public problems will rise to the top. Inevitably, there will be dissenting voices.

limites de sa compétence. La fonction du fédéralisme est de permettre aux citoyens de faire partie simultanément de collectivités différentes et de poursuivre des objectifs aussi bien au niveau provincial qu'au niveau fédéral.

L'assentiment des gouvernés est une valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique. Cependant, la démocratie au vrai sens du terme ne peut exister sans le principe de la primauté du droit. C'est la loi qui crée le cadre dans lequel la «volonté souveraine» doit être déterminée et mise en œuvre. Pour être légitimes, les institutions démocratiques doivent reposer en définitive sur des fondations juridiques. Cela signifie qu'elles doivent permettre la participation du peuple et la responsabilité devant le peuple par l'intermédiaire d'institutions publiques créées en vertu de la Constitution. Il est également vrai cependant qu'un système de gouvernement ne peut survivre par le seul respect du droit. Un système politique doit aussi avoir une légitimité, ce qui exige, dans notre culture politique, une interaction de la primauté du droit et du principe démocratique. Le système doit pouvoir refléter les aspirations de la population. Il y a plus encore. La légitimité de nos lois repose aussi sur un appel aux valeurs morales dont beaucoup sont enchâssées dans notre structure constitutionnelle. Ce serait une grave erreur d'assimiler la légitimité à la seule «volonté souveraine» ou à la seule règle de la majorité, à l'exclusion d'autres valeurs constitutionnelles.

Enfin, nous devons souligner que le bon fonctionnement d'une démocratie exige un processus permanent de discussion. La Constitution instaure un gouvernement par des assemblées législatives démocratiquement élues et par un exécutif responsable devant elles, [TRADUCTION] «un gouvernement [qui] repose en définitive sur l'expression de l'opinion publique réalisée grâce à la discussion et au jeu des idées» (*Saumur c. City of Quebec*, précité, à la p. 330). Le besoin de constituer des majorités, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, par sa nature même, entraîne des compromis, des négociations et des délibérations. Nul n'a le monopole de la vérité et notre système repose sur

A democratic system of government is committed to considering those dissenting voices, and seeking to acknowledge and address those voices in the laws by which all in the community must live.

la croyance que, sur le marché des idées, les meilleures solutions aux problèmes publics l'emporteront. Il y aura inévitablement des voix dissidentes. Un système démocratique de gouvernement est tenu de prendre en considération ces voix dissidentes, et de chercher à en tenir compte et à y répondre dans les lois que tous les membres de la collectivité doivent respecter.

The *Constitution Act, 1982* gives expression to this principle, by conferring a right to initiate constitutional change on each participant in Confederation. In our view, the existence of this right imposes a corresponding duty on the participants in Confederation to engage in constitutional discussions in order to acknowledge and address democratic expressions of a desire for change in other provinces. This duty is inherent in the democratic principle which is a fundamental predicate of our system of governance.

69 La *Loi constitutionnelle de 1982* exprime ce principe en conférant à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. À notre avis, l'existence de ce droit impose aux autres participants de la Confédération l'obligation réciproque d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l'expression démocratique d'un désir de changement dans d'autres provinces et d'y répondre. Cette obligation est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement.

(d) *Constitutionalism and the Rule of Law*

d) *Le constitutionnalisme et la primauté du droit*

The principles of constitutionalism and the rule of law lie at the root of our system of government. The rule of law, as observed in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 142, is "a fundamental postulate of our constitutional structure". As we noted in the *Patriation Reference*, *supra*, at pp. 805-6, "[t]he 'rule of law' is a highly textured expression, importing many things which are beyond the need of these reasons to explore but conveying, for example, a sense of orderliness, of subjection to known legal rules and of executive accountability to legal authority". At its most basic level, the rule of law vouchsafes to the citizens and residents of the country a stable, predictable and ordered society in which to conduct their affairs. It provides a shield for individuals from arbitrary state action.

70 Les principes du constitutionnalisme et de la primauté du droit sont à la base de notre système de gouvernement. Comme l'indique l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la p. 142, la primauté du droit (le principe de la légalité) est [TRADUCTION] «un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle». Nous avons noté, dans le *Renvoi relatif au rapatriement*, précité, aux pp. 805 et 806, que «[l]a règle de droit est une expression haute en couleur qui, sans qu'il soit nécessaire d'en examiner ici les nombreuses implications, communique par exemple un sens de l'ordre, de la sujétion aux règles juridiques connues et de la responsabilité de l'exécutif devant l'autorité légale». À son niveau le plus élémentaire, le principe de la primauté du droit assure aux citoyens et résidents une société stable, prévisible et ordonnée où mener leurs activités. Elle fournit aux personnes un rempart contre l'arbitraire de l'État.

In the *Manitoba Language Rights Reference*, *supra*, at pp. 747-52, this Court outlined the elements of the rule of law. We emphasized, first, that

71 Dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, aux pp. 747 à 752, notre Cour a défini les éléments de la primauté du droit. Nous

the rule of law provides that the law is supreme over the acts of both government and private persons. There is, in short, one law for all. Second, we explained, at p. 749, that "the rule of law requires the creation and maintenance of an actual order of positive laws which preserves and embodies the more general principle of normative order". It was this second aspect of the rule of law that was primarily at issue in the *Manitoba Language Rights Reference* itself. A third aspect of the rule of law is, as recently confirmed in the *Provincial Judges Reference*, *supra*, at para. 10, that "the exercise of all public power must find its ultimate source in a legal rule". Put another way, the relationship between the state and the individual must be regulated by law. Taken together, these three considerations make up a principle of profound constitutional and political significance.

avons souligné en premier lieu la suprématie du droit sur les actes du gouvernement et des particuliers. En bref, il y a une seule loi pour tous. Deuxièmement, nous expliquons, à la p. 749, que «la primauté du droit exige la création et le maintien d'un ordre réel de droit positif qui préserve et incorpore le principe plus général de l'ordre normatif». C'est principalement ce deuxième aspect de la primauté du droit qui était en cause dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* lui-même. Un troisième aspect de la primauté du droit, comme l'a récemment confirmé le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, au par. 10, tient à ce que «l'exercice de tout pouvoir public doit en bout de ligne tirer sa source d'une règle de droit». En d'autres termes, les rapports entre l'État et les individus doivent être régis par le droit. Pris ensemble, ces trois volets forment un principe d'une profonde importance constitutionnelle et politique.

72 The constitutionalism principle bears considerable similarity to the rule of law, although they are not identical. The essence of constitutionalism in Canada is embodied in s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, which provides that "[t]he Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect." Simply put, the constitutionalism principle requires that all government action comply with the Constitution. The rule of law principle requires that all government action must comply with the law, including the Constitution. This Court has noted on several occasions that with the adoption of the *Charter*, the Canadian system of government was transformed to a significant extent from a system of Parliamentary supremacy to one of constitutional supremacy. The Constitution binds all governments, both federal and provincial, including the executive branch (*Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 455). They may not transgress its provisions: indeed, their sole claim to exercise lawful authority rests in the powers allocated to them under the Constitution, and can come from no other source.

Le principe du constitutionnalisme ressemble beaucoup au principe de la primauté du droit, mais ils ne sont pas identiques. L'essence du constitutionnalisme au Canada est exprimée dans le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*: «La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.» En d'autres mots, le principe du constitutionnalisme exige que les actes de gouvernement soient conformes à la Constitution. Le principe de la primauté du droit exige que les actes de gouvernement soient conformes au droit, dont la Constitution. Notre Cour a souligné plusieurs fois que, dans une large mesure, l'adoption de la *Charte* avait fait passer le système canadien de gouvernement de la suprématie parlementaire à la suprématie constitutionnelle. La Constitution lie tous les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, y compris l'exécutif (*Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, à la p. 455). Ils ne sauraient en transgresser les dispositions: en effet, leur seul droit à l'autorité qu'ils exercent réside dans les pouvoirs que leur confère la Constitution. Cette autorité ne peut avoir d'autre source.

An understanding of the scope and importance of the principles of the rule of law and constitutionalism is aided by acknowledging explicitly why a constitution is entrenched beyond the reach of simple majority rule. There are three overlapping reasons.

Pour bien comprendre l'étendue et l'importance des principes de la primauté du droit et du constitutionnalisme, il est utile de reconnaître explicitement les raisons pour lesquelles une constitution est placée hors de la portée de la règle de la simple majorité. Trois raisons se chevauchent. 73

First, a constitution may provide an added safeguard for fundamental human rights and individual freedoms which might otherwise be susceptible to government interference. Although democratic government is generally solicitous of those rights, there are occasions when the majority will be tempted to ignore fundamental rights in order to accomplish collective goals more easily or effectively. Constitutional entrenchment ensures that those rights will be given due regard and protection. Second, a constitution may seek to ensure that vulnerable minority groups are endowed with the institutions and rights necessary to maintain and promote their identities against the assimilative pressures of the majority. And third, a constitution may provide for a division of political power that allocates political power amongst different levels of government. That purpose would be defeated if one of those democratically elected levels of government could usurp the powers of the other simply by exercising its legislative power to allocate additional political power to itself unilaterally.

Premièrement, une constitution peut fournir une protection supplémentaire à des droits et libertés fondamentaux qui, sans elle, ne seraient pas hors d'atteinte de l'action gouvernementale. Malgré la déférence dont font généralement preuve les gouvernements démocratiques envers ces droits, il survient des occasions où la majorité peut être tentée de passer outre à des droits fondamentaux en vue d'accomplir plus efficacement et plus facilement certains objectifs collectifs. La constitutionnalisation de ces droits sert à garantir le respect et la protection qui leur sont dus. Deuxièmement, une constitution peut chercher à garantir que des groupes minoritaires vulnérables bénéficient des institutions et des droits nécessaires pour préserver et promouvoir leur identité propre face aux tendances assimilatrices de la majorité. Troisièmement, une constitution peut mettre en place un partage des pouvoirs qui répartit le pouvoir politique entre différents niveaux de gouvernement. Cet objectif ne pourrait pas être atteint si un de ces niveaux de gouvernement démocratiquement élus pouvait usurper les pouvoirs de l'autre en exerçant simplement son pouvoir législatif pour s'attribuer à lui-même, unilatéralement, des pouvoirs politiques supplémentaires. 74

The argument that the Constitution may be legitimately circumvented by resort to a majority vote in a province-wide referendum is superficially persuasive, in large measure because it seems to appeal to some of the same principles that underlie the legitimacy of the Constitution itself, namely, democracy and self-government. In short, it is suggested that as the notion of popular sovereignty underlies the legitimacy of our existing constitutional arrangements, so the same popular sovereignty that originally led to the present Constitution must (it is argued) also permit "the people" in their exercise of popular sovereignty to secede by majority vote alone. However, closer analysis

L'argument selon lequel on peut légitimement contourner la Constitution en s'appuyant sur un vote majoritaire obtenu dans un référendum provincial est superficiellement convaincant, dans une large mesure parce qu'il paraît faire appel à certains des principes qui sous-tendent la légitimité de la Constitution elle-même, c'est-à-dire la démocratie et l'autonomie gouvernementale. En bref, on avance que, puisque la notion de souveraineté populaire sous-tend la légitimité de nos arrangements constitutionnels actuels, alors cette même souveraineté populaire qui a donné naissance à la Constitution actuelle devrait aussi permettre au «peuple», dans l'exercice de la souveraineté popu- 75

reveals that this argument is unsound, because it misunderstands the meaning of popular sovereignty and the essence of a constitutional democracy.

76 Canadians have never accepted that ours is a system of simple majority rule. Our principle of democracy, taken in conjunction with the other constitutional principles discussed here, is richer. Constitutional government is necessarily predicated on the idea that the political representatives of the people of a province have the capacity and the power to commit the province to be bound into the future by the constitutional rules being adopted. These rules are "binding" not in the sense of frustrating the will of a majority of a province, but as defining the majority which must be consulted in order to alter the fundamental balances of political power (including the spheres of autonomy guaranteed by the principle of federalism), individual rights, and minority rights in our society. Of course, those constitutional rules are themselves amenable to amendment, but only through a process of negotiation which ensures that there is an opportunity for the constitutionally defined rights of all the parties to be respected and reconciled.

77 In this way, our belief in democracy may be harmonized with our belief in constitutionalism. Constitutional amendment often requires some form of substantial consensus precisely because the content of the underlying principles of our Constitution demand it. By requiring broad support in the form of an "enhanced majority" to achieve constitutional change, the Constitution ensures that minority interests must be addressed before proposed changes which would affect them may be enacted.

78 It might be objected, then, that constitutionalism is therefore incompatible with democratic government. This would be an erroneous view. Constitutionalism facilitates — indeed, makes possible — a democratic political system by creating an orderly

laire, de faire sécession par un vote majoritaire seulement. Une analyse plus poussée révèle toutefois que cet argument est mal fondé parce qu'il méconnaît le sens de la souveraineté populaire et l'essence même d'une démocratie constitutionnelle.

Les Canadiens n'ont jamais admis que notre système est entièrement régi par la seule règle de la simple majorité. Notre principe de la démocratie, en corrélation avec les autres principes constitutionnels mentionnés plus haut, est plus riche. Un gouvernement constitutionnel est nécessairement fondé sur l'idée que les représentants politiques du peuple d'une province ont la possibilité et le pouvoir de prendre, au nom de la province, l'engagement pour l'avenir de respecter les règles constitutionnelles qui sont adoptées. Ces règles les «lient» non pas en ce qu'elles font échec à la volonté de la majorité dans une province, mais plutôt en ce qu'elles définissent la majorité qui doit être consultée afin de modifier l'équilibre fondamental en matière de partage du pouvoir politique (y compris les sphères d'autonomie garanties par le principe du fédéralisme), de droits de la personne et de droits des minorités dans notre société. Bien entendu, ces règles constitutionnelles sont elles-mêmes susceptibles de modification, mais seulement par un processus de négociation qui permet d'assurer à toutes les parties le respect et la conciliation des droits garantis par la Constitution.

De cette façon, il est possible d'allier notre foi dans la démocratie et notre foi dans le constitutionnalisme. La modification de la Constitution requiert souvent quelque forme de consensus important, précisément parce que la teneur des principes fondamentaux de la Constitution l'exige. L'exigence d'un vaste appui sous forme de «majorité élargie» pour introduire une modification constitutionnelle garantit que les intérêts des minorités seront pris en considération avant l'adoption de changements qui les affecteront.

On pourrait alors objecter que constitutionnalisme est par conséquent incompatible avec gouvernement démocratique. Ce serait faux. Le constitutionnalisme facilite et, en fait, rend possible un système politique démocratique en instaurant un

framework within which people may make political decisions. Viewed correctly, constitutionalism and the rule of law are not in conflict with democracy; rather, they are essential to it. Without that relationship, the political will upon which democratic decisions are taken would itself be undermined.

(e) *Protection of Minorities*

The fourth underlying constitutional principle we address here concerns the protection of minorities. There are a number of specific constitutional provisions protecting minority language, religion and education rights. Some of those provisions are, as we have recognized on a number of occasions, the product of historical compromises. As this Court observed in *Reference re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148, at p. 1173, and in *Reference re Education Act (Que.)*, [1993] 2 S.C.R. 511, at pp. 529-30, the protection of minority religious education rights was a central consideration in the negotiations leading to Confederation. In the absence of such protection, it was felt that the minorities in what was then Canada East and Canada West would be submerged and assimilated. See also *Greater Montreal Protestant School Board v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 377, at pp. 401-2, and *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609. Similar concerns animated the provisions protecting minority language rights, as noted in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549, at p. 564.

However, we highlight that even though those provisions were the product of negotiation and political compromise, that does not render them unprincipled. Rather, such a concern reflects a broader principle related to the protection of minority rights. Undoubtedly, the three other constitutional principles inform the scope and operation of the specific provisions that protect the rights of minorities. We emphasize that the protection of minority rights is itself an independent

cadre ordonné dans lequel les gens peuvent prendre des décisions politiques. Bien compris, le constitutionnalisme et la primauté du droit n'entrent pas en conflit avec la démocratie; bien au contraire, ils lui sont indispensables. Sans cette relation, la volonté politique qui anime les décisions démocratiques serait elle-même ébranlée.

e) *La protection des minorités*

79 Le quatrième principe constitutionnel à examiner ici concerne la protection des minorités. Plusieurs dispositions constitutionnelles protègent spécifiquement des droits linguistiques, religieux et scolaires de minorités. Comme nous l'avons reconnu en plusieurs occasions, certaines de ces dispositions sont le résultat de compromis historiques. Notre Cour a signalé dans le *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148, à la p. 1173, et dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique (Qué.)*, [1993] 2 R.C.S. 511, aux pp. 529 et 530, que la protection des droits des minorités religieuses en matière d'éducation avait été une considération majeure dans les négociations qui ont mené à la Confédération. On craignait qu'en l'absence de protection, les minorités de l'Est et de l'Ouest du Canada d'alors soient submergées et assimilées. Voir aussi *Grand Montréal, Commission des écoles protestantes c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 377, aux pp. 401 et 402, et *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609. Des inquiétudes semblables ont inspiré les dispositions protégeant les droits linguistiques des minorités, comme le mentionne l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549, à la p. 564.

80 Il faut bien souligner toutefois que, même si ces dispositions sont le résultat de négociations et de compromis politiques, cela ne signifie pas qu'elles ne sont pas fondées sur des principes. Bien au contraire, elles sont le reflet d'un principe plus large lié à la protection des droits des minorités. Les trois autres principes constitutionnels ont sans aucun doute une incidence sur la portée et l'application des garanties protégeant spécifiquement les droits des minorités. Nous soulignons que la

principle underlying our constitutional order. The principle is clearly reflected in the *Charter*'s provisions for the protection of minority rights. See, e.g., *Reference re Public Schools Act (Man.), s. 79(3), (4) and (7)*, [1993] 1 S.C.R. 839, and *Mahe v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342.

81 The concern of our courts and governments to protect minorities has been prominent in recent years, particularly following the enactment of the *Charter*. Undoubtedly, one of the key considerations motivating the enactment of the *Charter*, and the process of constitutional judicial review that it entails, is the protection of minorities. However, it should not be forgotten that the protection of minority rights had a long history before the enactment of the *Charter*. Indeed, the protection of minority rights was clearly an essential consideration in the design of our constitutional structure even at the time of Confederation: *Senate Reference*, *supra*, at p. 71. Although Canada's record of upholding the rights of minorities is not a spotless one, that goal is one towards which Canadians have been striving since Confederation, and the process has not been without successes. The principle of protecting minority rights continues to exercise influence in the operation and interpretation of our Constitution.

82 Consistent with this long tradition of respect for minorities, which is at least as old as Canada itself, the framers of the *Constitution Act, 1982* included in s. 35 explicit protection for existing aboriginal and treaty rights, and in s. 25, a non-derogation clause in favour of the rights of aboriginal peoples. The "promise" of s. 35, as it was termed in *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075, at p. 1083, recognized not only the ancient occupation of land by aboriginal peoples, but their contribution to the building of Canada, and the special commitments made to them by successive governments. The protection of these rights, so recently and arduously achieved, whether looked at in their own right or as part of the larger concern with minorities,

protection de ces droits est elle-même un principe distinct qui sous-tend notre ordre constitutionnel. Ce principe se reflète clairement dans les dispositions de la *Charte* relatives à la protection des droits des minorités. Voir, par exemple, le *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.), art. 79(3), (4) et (7)*, [1993] 1 R.C.S. 839, et *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.

Le souci de nos tribunaux et de nos gouvernements de protéger les minorités a été notoire ces dernières années, surtout depuis l'adoption de la *Charte*. Il ne fait aucun doute que la protection des minorités a été un des facteurs clés qui ont motivé l'adoption de la *Charte* et le processus de contrôle judiciaire constitutionnel qui en découle. Il ne faut pas oublier pour autant que la protection des droits des minorités a connu une longue histoire avant l'adoption de la *Charte*. De fait, la protection des droits des minorités a clairement été un facteur essentiel dans l'élaboration de notre structure constitutionnelle même à l'époque de la Confédération: *Renvoi relatif au Sénat*, précité, à la p. 71. Même si le passé du Canada en matière de défense des droits des minorités n'est pas irréprochable, cela a toujours été, depuis la Confédération, un but auquel ont aspiré les Canadiens dans un cheminement qui n'a pas été dénué de succès. Le principe de la protection des droits des minorités continue d'influencer l'application et l'interprétation de notre Constitution.

Conformément à cette longue tradition de respect des minorités, qui est au moins aussi ancienne que le Canada lui-même, les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont ajouté à l'art. 35 des garanties expresses relatives aux droits existants — ancestraux ou issus de traités — des autochtones, et à l'art. 25 une clause de non-atteinte aux droits des peuples autochtones. La «promesse» de l'art. 35, comme l'appelle l'arrêt *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, à la p. 1083, reconnaît non seulement l'occupation passée de terres par les autochtones, mais aussi leur contribution à l'édification du Canada et les engagements spéciaux pris envers eux par des gouvernements successifs. La protection de ces droits, réalisée si récemment et si

reflects an important underlying constitutional value.

(4) The Operation of the Constitutional Principles in the Secession Context

Secession is the effort of a group or section of a state to withdraw itself from the political and constitutional authority of that state, with a view to achieving statehood for a new territorial unit on the international plane. In a federal state, secession typically takes the form of a territorial unit seeking to withdraw from the federation. Secession is a legal act as much as a political one. By the terms of Question 1 of this Reference, we are asked to rule on the legality of unilateral secession "[u]nder the Constitution of Canada". This is an appropriate question, as the legality of unilateral secession must be evaluated, at least in the first instance, from the perspective of the domestic legal order of the state from which the unit seeks to withdraw. As we shall see below, it is also argued that international law is a relevant standard by which the legality of a purported act of secession may be measured.

The secession of a province from Canada must be considered, in legal terms, to require an amendment to the Constitution, which perforce requires negotiation. The amendments necessary to achieve a secession could be radical and extensive. Some commentators have suggested that secession could be a change of such a magnitude that it could not be considered to be merely an amendment to the Constitution. We are not persuaded by this contention. It is of course true that the Constitution is silent as to the ability of a province to secede from Confederation but, although the Constitution neither expressly authorizes nor prohibits secession, an act of secession would purport to alter the governance of Canadian territory in a manner which undoubtedly is inconsistent with our current constitutional arrangements. The fact that those changes would be profound, or that they would purport to have a significance with respect to inter-

laborieusement, envisagée isolément ou dans le cadre du problème plus large des minorités, reflète l'importance de cette valeur constitutionnelle sous-jacente.

(4) L'application des principes constitutionnels dans un contexte de sécession

83 La sécession est la démarche par laquelle un groupe ou une partie d'un État cherche à se détacher de l'autorité politique et constitutionnelle de cet État, en vue de former un nouvel État doté d'une assise territoriale et reconnu au niveau international. Dans le cas d'un État fédéral, la sécession signifie normalement le détachement d'une entité territoriale de la fédération. La sécession est autant un acte juridique qu'un acte politique. La question 1 du renvoi nous demande de statuer sur la légalité d'une sécession unilatérale «en vertu de la Constitution du Canada». La question est appropriée puisqu'elle comporte l'examen de la légalité d'une sécession unilatérale, en premier lieu du moins, du point de vue de l'ordre juridique interne de l'État dont l'entité cherche à se séparer. Comme nous le verrons, on prétend aussi que le droit international pose une norme permettant d'apprécier la légalité de l'acte de sécession envisagé.

84 La sécession d'une province du Canada doit être considérée, en termes juridiques, comme requérant une modification de la Constitution, qui exige forcément une négociation. Les modifications requises pour parvenir à une sécession pourraient être vastes et radicales. Certains auteurs ont exprimé l'avis qu'une sécession entraînerait un changement d'une telle ampleur qu'il ne pourrait pas être considéré simplement comme une modification de la Constitution. Nous n'en sommes pas convaincus. Il est vrai que la Constitution est muette quant à la faculté d'une province de faire sécession de la Confédération, mais bien que la Constitution n'autorise pas ni n'interdise expressément la sécession, un acte de sécession aurait pour but de transformer le mode de gouvernement du territoire canadien d'une façon qui est sans aucun doute incompatible avec nos arrangements constitutionnels actuels. Le fait que ces changements seraient profonds, ou

national law, does not negate their nature as amendments to the Constitution of Canada.

85 The Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada. It lies within the power of the people of Canada, acting through their various governments duly elected and recognized under the Constitution, to effect whatever constitutional arrangements are desired within Canadian territory, including, should it be so desired, the secession of Quebec from Canada. As this Court held in the *Manitoba Language Rights Reference*, *supra*, at p. 745, "[t]he Constitution of a country is a statement of the will of the people to be governed in accordance with certain principles held as fundamental and certain prescriptions restrictive of the powers of the legislature and government". The manner in which such a political will could be formed and mobilized is a somewhat speculative exercise, though we are asked to assume the existence of such a political will for the purpose of answering the question before us. By the terms of this Reference, we have been asked to consider whether it would be constitutional in such a circumstance for the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally.

86 The "unilateral" nature of the act is of cardinal importance and we must be clear as to what is understood by this term. In one sense, any step towards a constitutional amendment initiated by a single actor on the constitutional stage is "unilateral". We do not believe that this is the meaning contemplated by Question 1, nor is this the sense in which the term has been used in argument before us. Rather, what is claimed by a right to secede "unilaterally" is the right to effectuate secession without prior negotiations with the other provinces and the federal government. At issue is not the legality of the first step but the legality of the final act of purported unilateral secession. The supposed juridical basis for such an act is said to be a clear expression of democratic will in a referendum in the province of Quebec. This claim

qu'ils prétendraient avoir une incidence en droit international, ne leur retire pas leur caractère de modifications de la Constitution du Canada.

La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. La population du Canada, agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en œuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée, la sécession du Québec du Canada. Comme l'a affirmé notre Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, à la p. 745, «[l]a Constitution d'un pays est l'expression de la volonté du peuple d'être gouverné conformément à certains principes considérés comme fondamentaux et à certaines prescriptions qui restreignent les pouvoirs du corps législatif et du gouvernement». La méthode par laquelle une telle volonté politique prendrait forme et serait mobilisée demeure quelque peu conjecturale. Toutefois, on nous demande de présumer l'existence d'une telle volonté politique aux fins de répondre à la question soumise. Les termes mêmes du renvoi nous demandent de déterminer si, constitutionnellement, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec pourraient procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada dans de telles circonstances.

Le caractère «unilatéral» de l'acte est de première importance, et il faut bien comprendre le sens donné à ce mot. Dans un sens, toute démarche faite par un acteur unique sur le plan constitutionnel en vue de parvenir à une modification de la Constitution est «unilatérale». Nous ne pensons pas que tel soit le sens visé dans la question 1, ni le sens donné dans les arguments présentés devant nous. Ce qui est revendiqué comme droit de faire «unilatéralement» sécession est plutôt le droit de procéder à la sécession sans négociations préalables avec les autres provinces et le gouvernement fédéral. Ce n'est pas la légalité de la démarche initiale qui est en cause ici, mais la légalité de l'acte final de sécession unilatérale envisagée. Le fondement juridique d'un tel acte serait une volonté démocratique clairement exprimée par un référen-

requires us to examine the possible juridical impact, if any, of such a referendum on the functioning of our Constitution, and on the claimed legality of a unilateral act of secession.

Although the Constitution does not itself address the use of a referendum procedure, and the results of a referendum have no direct role or legal effect in our constitutional scheme, a referendum undoubtedly may provide a democratic method of ascertaining the views of the electorate on important political questions on a particular occasion. The democratic principle identified above would demand that considerable weight be given to a clear expression by the people of Quebec of their will to secede from Canada, even though a referendum, in itself and without more, has no direct legal effect, and could not in itself bring about unilateral secession. Our political institutions are premised on the democratic principle, and so an expression of the democratic will of the people of a province carries weight, in that it would confer legitimacy on the efforts of the government of Quebec to initiate the Constitution's amendment process in order to secede by constitutional means. In this context, we refer to a "clear" majority as a qualitative evaluation. The referendum result, if it is to be taken as an expression of the democratic will, must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves.

The federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire. The amendment of the Constitution begins with a political process undertaken pursuant to the Constitution itself. In Canada, the initiative for constitutional amendment is the responsibility of democratically elected representatives of the participants in Confederation. Those

dum dans la province de Québec. Cet argument nous amène à examiner l'impact juridique que pourrait avoir un tel référendum sur le fonctionnement de notre Constitution et sur la légalité alléguée d'un acte unilatéral de sécession.

87 La Constitution elle-même ne traite pas d'un recours au référendum, et les résultats d'un référendum n'ont aucun rôle direct ni effet juridique dans notre régime constitutionnel, mais un référendum peut certainement fournir un moyen démocratique de connaître l'opinion de l'électorat sur des questions politiques importantes dans un cas précis. Le principe démocratique défini plus haut exigerait d'accorder un poids considérable à l'expression claire par la population du Québec de sa volonté de faire sécession du Canada même si un référendum, de lui-même et sans plus, n'aurait aucun effet juridique direct et ne pourrait à lui seul réaliser une sécession unilatérale. Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles. Dans ce contexte, nous parlons de majorité «claire» au sens qualitatif. Pour être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu.

88 Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé. La modification de la Constitution commence par un processus politique entrepris en vertu de la Constitution elle-même. Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratique-

representatives may, of course, take their cue from a referendum, but in legal terms, constitution-making in Canada, as in many countries, is undertaken by the democratically elected representatives of the people. The corollary of a legitimate attempt by one participant in Confederation to seek an amendment to the Constitution is an obligation on all parties to come to the negotiating table. The clear repudiation by the people of Quebec of the existing constitutional order would confer legitimacy on demands for secession, and place an obligation on the other provinces and the federal government to acknowledge and respect that expression of democratic will by entering into negotiations and conducting them in accordance with the underlying constitutional principles already discussed.

ment élus des participants à la Confédération. Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment.

89 What is the content of this obligation to negotiate? At this juncture, we confront the difficult inter-relationship between substantive obligations flowing from the Constitution and questions of judicial competence and restraint in supervising or enforcing those obligations. This is mirrored by the distinction between the legality and the legitimacy of actions taken under the Constitution. We propose to focus first on the substantive obligations flowing from this obligation to negotiate; once the nature of those obligations has been described, it is easier to assess the appropriate means of enforcement of those obligations, and to comment on the distinction between legality and legitimacy.

En quoi consiste l'obligation de négocier? La réponse à cette question nous oblige à envisager les liens délicats qui existent entre les obligations substantielles découlant de la Constitution et les moyens de les faire valoir, notamment la compétence des tribunaux et la réserve dont ils doivent faire preuve en la matière. La distinction faite entre la légalité et la légitimité des actes accomplis en vertu de la Constitution reflètent la nature de ces liens. Nous nous proposons de traiter d'abord des obligations qui résultent de cette obligation de négocier. Après avoir décrit la nature de ces obligations, il sera plus facile d'apprécier les moyens appropriés pour en assurer le respect et de commenter la distinction entre légalité et légitimité.

90 The conduct of the parties in such negotiations would be governed by the same constitutional principles which give rise to the duty to negotiate: federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and the protection of minorities. Those principles lead us to reject two absolutist propositions. One of those propositions is that there would be a legal obligation on the other provinces and federal government to accede to the secession of a province, subject only to negotiation of the logistical details of secession. This proposition is attributed either to the supposed implications of the

La conduite des parties dans de telles négociations serait régie par les mêmes principes constitutionnels que ceux qui ont donné naissance à l'obligation de négocier: le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la protection des minorités. Ces principes nous amènent à rejeter deux propositions extrêmes. La première consiste à dire que les autres provinces et le gouvernement fédéral auraient l'obligation légale de donner leur assentiment à la sécession d'une province, sous réserve seulement de la négociation des détails logistiques de la sécession. Cette propo-

democratic principle of the Constitution, or to the international law principle of self-determination of peoples.

For both theoretical and practical reasons, we cannot accept this view. We hold that Quebec could not purport to invoke a right of self-determination such as to dictate the terms of a proposed secession to the other parties: that would not be a negotiation at all. As well, it would be naive to expect that the substantive goal of secession could readily be distinguished from the practical details of secession. The devil would be in the details. The democracy principle, as we have emphasized, cannot be invoked to trump the principles of federalism and rule of law, the rights of individuals and minorities, or the operation of democracy in the other provinces or in Canada as a whole. No negotiations could be effective if their ultimate outcome, secession, is cast as an absolute legal entitlement based upon an obligation to give effect to that act of secession in the Constitution. Such a foregone conclusion would actually undermine the obligation to negotiate and render it hollow.

However, we are equally unable to accept the reverse proposition, that a clear expression of self-determination by the people of Quebec would impose no obligations upon the other provinces or the federal government. The continued existence and operation of the Canadian constitutional order cannot remain indifferent to the clear expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada. This would amount to the assertion that other constitutionally recognized principles necessarily trump the clearly expressed democratic will of the people of Quebec. Such a proposition fails to give sufficient weight to the underlying constitutional principles that must inform the amendment process, including the principles of democracy and federalism. The rights of other provinces and the federal government cannot deny the right of the government of Quebec to pursue secession, should a clear majority of the people of Quebec choose that goal, so long as in doing so, Quebec respects the rights of others. Negotiations

sition serait une conséquence soi-disant implicite du principe démocratique de la Constitution, ou reposerait sur le principe de l'autodétermination des peuples en droit international.

91 Nous ne pouvons accepter ce point de vue pour des raisons à la fois théoriques et pratiques. À notre avis, le Québec ne pourrait prétendre invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties les conditions d'une sécession: ce ne serait pas là une négociation. De même, il serait naïf de penser que l'objectif principal, la sécession, pourrait être distingué aisément des détails pratiques d'une sécession. Les écueils résident dans les détails. Comme nous l'avons souligné, on ne peut invoquer le principe de la démocratie pour écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Il n'y a pas de véritables négociations si le résultat recherché, la sécession, est conçu comme un droit absolu résultant d'une obligation constitutionnelle de lui donner effet. Un tel a priori viendrait en réalité anéantir l'obligation de négocier et la vider de son sens.

92 Toutefois, il nous est tout aussi impossible d'accepter la proposition inverse, selon laquelle une expression claire de la part de la population du Québec d'une volonté d'autodétermination n'imposerait aucune obligation aux autres provinces ou au gouvernement fédéral. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait demeurer indifférent devant l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Cela reviendrait à dire que d'autres principes constitutionnels reconnus l'emportent nécessairement sur la volonté démocratiquement et clairement exprimée de la population du Québec. Une telle proposition n'accorde pas suffisamment de poids aux principes constitutionnels sous-jacents qui doivent guider le processus de modification, notamment le principe de la démocratie et le principe du fédéralisme. Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité

would be necessary to address the interests of the federal government, of Quebec and the other provinces, and other participants, as well as the rights of all Canadians both within and outside Quebec.

93 Is the rejection of both of these propositions reconcilable? Yes, once it is realized that none of the rights or principles under discussion is absolute to the exclusion of the others. This observation suggests that other parties cannot exercise their rights in such a way as to amount to an absolute denial of Quebec's rights, and similarly, that so long as Quebec exercises its rights while respecting the rights of others, it may propose secession and seek to achieve it through negotiation. The negotiation process precipitated by a decision of a clear majority of the population of Quebec on a clear question to pursue secession would require the reconciliation of various rights and obligations by the representatives of two legitimate majorities, namely, the clear majority of the population of Quebec, and the clear majority of Canada as a whole, whatever that may be. There can be no suggestion that either of these majorities "trumps" the other. A political majority that does not act in accordance with the underlying constitutional principles we have identified puts at risk the legitimacy of the exercise of its rights.

94 In such circumstances, the conduct of the parties assumes primary constitutional significance. The negotiation process must be conducted with an eye to the constitutional principles we have outlined, which must inform the actions of all the participants in the negotiation process.

95 Refusal of a party to conduct negotiations in a manner consistent with constitutional principles and values would seriously put at risk the legitimacy of that party's assertion of its rights, and perhaps the negotiation process as a whole. Those who quite legitimately insist upon the importance of upholding the rule of law cannot at the same

claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres. Des négociations seraient nécessaires pour traiter des intérêts du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces, d'autres participants, ainsi que des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec.

Peut-on concilier le rejet de ces deux propositions? Oui, si l'on comprend bien qu'aucun des droits ou principes en question ici n'est absolu et qu'aucun ne peut exclure les autres. Cette remarque signifie que d'autres parties ne peuvent exercer leurs droits d'une manière qui reviendrait à nier de façon absolue les droits du Québec et que, de la même façon, tant que le Québec exerce ses droits en respectant les droits des autres, il peut proposer la sécession et chercher à la réaliser par la voie de la négociation. Le processus de négociation qui découlerait d'une décision d'une majorité claire de la population du Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, exigerait la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes, à savoir une claire majorité de la population du Québec et une claire majorité de l'ensemble du Canada quelle qu'elle soit. On ne peut admettre que l'une ou l'autre de ces majorités l'emporte sur l'autre. Une majorité politique qui n'agit pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons décrits met en péril la légitimité de l'exercice de ses droits.

Dans de telles circonstances, la conduite des parties acquiert une grande importance constitutionnelle. On doit mener les négociations sans jamais perdre de vue les principes constitutionnels que nous avons décrits et ces principes doivent guider le comportement de tous les participants à ces négociations.

Le refus d'une partie de participer à des négociations dans le respect des principes et valeurs constitutionnels mettrait gravement en péril la légitimité de ses revendications et peut-être aussi l'ensemble du processus de négociation. Ceux qui, très légitimement, insistent sur l'importance du respect de la primauté du droit ne peuvent, en même

time be oblivious to the need to act in conformity with constitutional principles and values, and so do their part to contribute to the maintenance and promotion of an environment in which the rule of law may flourish.

No one can predict the course that such negotiations might take. The possibility that they might not lead to an agreement amongst the parties must be recognized. Negotiations following a referendum vote in favour of seeking secession would inevitably address a wide range of issues, many of great import. After 131 years of Confederation, there exists, inevitably, a high level of integration in economic, political and social institutions across Canada. The vision of those who brought about Confederation was to create a unified country, not a loose alliance of autonomous provinces. Accordingly, while there are regional economic interests, which sometimes coincide with provincial boundaries, there are also national interests and enterprises (both public and private) that would face potential dismemberment. There is a national economy and a national debt. Arguments were raised before us regarding boundary issues. There are linguistic and cultural minorities, including aboriginal peoples, unevenly distributed across the country who look to the Constitution of Canada for the protection of their rights. Of course, secession would give rise to many issues of great complexity and difficulty. These would have to be resolved within the overall framework of the rule of law, thereby assuring Canadians resident in Quebec and elsewhere a measure of stability in what would likely be a period of considerable upheaval and uncertainty. Nobody seriously suggests that our national existence, seamless in so many aspects, could be effortlessly separated along what are now the provincial boundaries of Quebec. As the Attorney General of Saskatchewan put it in his oral submission:

> A nation is built when the communities that comprise it make commitments to it, when they forego choices and opportunities on behalf of a nation, . . . when the communities that comprise it make compromises, when they offer each other guarantees, when they make trans-

temps, faire abstraction de la nécessité d'agir en conformité avec les principes et valeurs constitutionnels et ainsi de faire leur part pour contribuer à la préservation et à la promotion d'un cadre dans lequel la règle de droit puisse s'épanouir.

96 Personne ne peut prédire le cours que pourraient prendre de telles négociations. Il faut reconnaître la possibilité qu'elles n'aboutissent pas à un accord entre les parties. Des négociations engagées à la suite d'un vote référendaire en faveur d'un projet de sécession toucheraient inévitablement des questions très diverses et souvent d'une grande portée. Il existe inévitablement, après 131 ans de Confédération, un haut niveau d'intégration des institutions économiques, politiques et sociales au Canada. La vision des fondateurs de la Confédération était de créer un pays unifié et non pas une vague alliance de provinces autonomes. Par conséquent, s'il existe des intérêts économiques régionaux qui coïncident parfois avec les frontières provinciales, il existe également des entreprises et intérêts (publics et privés) nationaux qui seraient exposés au démantèlement. Il y a une économie nationale et une dette nationale. La question des frontières territoriales a été invoquée devant nous. Des minorités linguistiques et culturelles, dont les peuples autochtones, réparties de façon inégale dans l'ensemble du pays, comptent sur la Constitution du Canada pour protéger leurs droits. Bien sûr, la sécession donnerait naissance à une multitude de questions très difficiles et très complexes, qu'il faudrait résoudre dans le cadre général de la primauté du droit de façon à assurer aux Canadiens résidant au Québec et ailleurs une certaine stabilité pendant ce qui serait probablement une période d'incertitude et de bouleversement profonds. Nul ne peut sérieusement soutenir que notre existence nationale, si étroitement tissée sous tant d'aspects, pourrait être déchirée sans efforts selon les frontières provinciales actuelles du Québec. Comme le disait le Procureur général de la Saskatchewan dans sa plaidoirie:

> [TRADUCTION] Une nation est construite lorsque les collectivités qui la composent prennent des engagements à son égard, quand elles renoncent à des choix et des possibilités, au nom d'une nation, [. . .] quand les collectivités qui la composent font des compromis, quand

fers and perhaps most pointedly, when they receive from others the benefits of national solidarity. The threads of a thousand acts of accommodation are the fabric of a nation. . . .

97 In the circumstances, negotiations following such a referendum would undoubtedly be difficult. While the negotiators would have to contemplate the possibility of secession, there would be no absolute legal entitlement to it and no assumption that an agreement reconciling all relevant rights and obligations would actually be reached. It is foreseeable that even negotiations carried out in conformity with the underlying constitutional principles could reach an impasse. We need not speculate here as to what would then transpire. Under the Constitution, secession requires that an amendment be negotiated.

98 The respective roles of the courts and political actors in discharging the constitutional obligations we have identified follows ineluctably from the foregoing observations. In the *Patriation Reference*, a distinction was drawn between the law of the Constitution, which, generally speaking, will be enforced by the courts, and other constitutional rules, such as the conventions of the Constitution, which carry only political sanctions. It is also the case, however, that judicial intervention, even in relation to the law of the Constitution, is subject to the Court's appreciation of its proper role in the constitutional scheme.

99 The notion of justiciability is, as we earlier pointed out in dealing with the preliminary objection, linked to the notion of appropriate judicial restraint. We earlier made reference to the discussion of justiciability in *Reference re Canada Assistance Plan*, *supra*, at p. 545:

In exercising its discretion whether to determine a matter that is alleged to be non-justiciable, the Court's primary concern is to retain its proper role within the constitutional framework of our democratic form of government.

elles se donnent des garanties mutuelles, quand elles échangent et, peut-être plus à propos, quand elles reçoivent des autres les avantages de la solidarité nationale. Les fils de milliers de concessions mutuelles tissent la toile de la nation . . .

Dans ces circonstances, on ne peut douter que des négociations résultant d'un tel référendum seraient difficiles. Les négociateurs devraient envisager la possibilité d'une sécession, sans qu'il y ait toutefois de droit absolu à la sécession ni certitude qu'il sera réellement possible de parvenir à un accord conciliant tous les droits et toutes les obligations en jeu. Il est concevable que même des négociations menées en conformité avec les principes constitutionnels fondamentaux aboutissent à une impasse. Nous n'avons pas ici à faire des conjectures sur ce qui surviendrait alors. En vertu de la Constitution, la sécession exige la négociation d'une modification.

Les rôles respectifs des tribunaux et des acteurs politiques, dans l'exécution des obligations constitutionnelles que nous avons décrites, découlent inéluctablement des remarques antérieures. Dans le *Renvoi relatif au rapatriement*, une distinction a été faite entre le droit de la Constitution, que généralement les tribunaux font respecter, et d'autres règles constitutionnelles, telles les conventions de la Constitution, qui sont susceptibles de sanctions politiques seulement. Ici encore, toutefois, l'intervention judiciaire, même en ce qui concerne le droit de la Constitution, est subordonnée à l'appréciation que la Cour fait du rôle qui lui revient dans notre système constitutionnel.

Comme nous l'avons souligné dans l'examen des objections préliminaires, la notion de justiciabilité est liée à la notion de réserve judiciaire appropriée. Nous citons plus haut cette allusion à la question de la justiciabilité dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*, à la p. 545:

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de décider s'il convient de répondre à une question qui, allègue-t-on, ne relève pas de la compétence des tribunaux, la Cour doit veiller surtout à conserver le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement.

In *Operation Dismantle*, *supra*, at p. 459, it was pointed out that justiciability is a "doctrine . . . founded upon a concern with the appropriate role of the courts as the forum for the resolution of different types of disputes". An analogous doctrine of judicial restraint operates here. Also, as observed in *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49 (the *Auditor General*'s case), at p. 91:

> There is an array of issues which calls for the exercise of judicial judgment on whether the questions are properly cognizable by the courts. Ultimately, such judgment depends on the appreciation by the judiciary of its own position in the constitutional scheme.

The role of the Court in this Reference is limited to the identification of the relevant aspects of the Constitution in their broadest sense. We have interpreted the questions as relating to the constitutional framework within which political decisions may ultimately be made. Within that framework, the workings of the political process are complex and can only be resolved by means of political judgments and evaluations. The Court has no supervisory role over the political aspects of constitutional negotiations. Equally, the initial impetus for negotiation, namely a clear majority on a clear question in favour of secession, is subject only to political evaluation, and properly so. A right and a corresponding duty to negotiate secession cannot be built on an alleged expression of democratic will if the expression of democratic will is itself fraught with ambiguities. Only the political actors would have the information and expertise to make the appropriate judgment as to the point at which, and the circumstances in which, those ambiguities are resolved one way or the other.

If the circumstances giving rise to the duty to negotiate were to arise, the distinction between the strong defence of legitimate interests and the taking of positions which, in fact, ignore the legitimate interests of others is one that also defies legal analysis. The Court would not have access to all of

L'arrêt *Operation Dismantle*, précité, à la p. 459, souligne que la justiciabilité est une «doctrine [. . .] fondée sur une préoccupation à l'égard du rôle approprié des tribunaux en tant que tribune pour résoudre divers genres de différends». Un principe analogue de réserve judiciaire s'applique ici. L'arrêt *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49 (l'arrêt *Vérificateur général*), dit aussi, à la p. 91:

> Il existe tout un éventail de questions litigieuses exigeant l'exercice d'un jugement judiciaire pour déterminer si elles relèvent à bon droit de la compétence des tribunaux. Finalement, un tel jugement dépend de l'appréciation par le judiciaire de sa propre position dans le système constitutionnel.

100 Le rôle de notre Cour dans ce renvoi se limite à identifier les aspects pertinents de la Constitution, dans leur sens le plus large. Nous avons interprété les questions comme se rapportant au cadre constitutionnel dans lequel des décisions politiques peuvent, en dernière analyse, être prises. À l'intérieur de ce cadre, les rouages du processus politique sont complexes et ne peuvent être déterminés que par le moyen de jugements et d'évaluations d'ordre politique. La Cour n'a aucun rôle de surveillance à jouer sur les aspects politiques des négociations constitutionnelles. De même, l'incitation initiale à la négociation, à savoir une majorité claire en faveur de la sécession en réponse à une question claire, n'est assujettie qu'à une évaluation d'ordre politique, et ce à juste titre. Le droit et l'obligation correspondante de négocier ne peuvent reposer sur une présumée expression de volonté démocratique si cette expression est elle-même chargée d'ambiguïtés. Seuls les acteurs politiques auraient l'information et l'expertise pour juger du moment où ces ambiguïtés seraient résolues dans un sens ou dans l'autre, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles le seraient.

101 Si les circonstances donnant lieu à l'obligation de négocier devaient survenir, l'analyse juridique ne permettrait pas non plus de faire la distinction entre la défense énergique d'intérêts légitimes et la prise de positions qui, en réalité, écarteraient totalement les intérêts légitimes de certains. La Cour

the information available to the political actors, and the methods appropriate for the search for truth in a court of law are ill-suited to getting to the bottom of constitutional negotiations. To the extent that the questions are political in nature, it is not the role of the judiciary to interpose its own views on the different negotiating positions of the parties, even were it invited to do so. Rather, it is the obligation of the elected representatives to give concrete form to the discharge of their constitutional obligations which only they and their electors can ultimately assess. The reconciliation of the various legitimate constitutional interests outlined above is necessarily committed to the political rather than the judicial realm, precisely because that reconciliation can only be achieved through the give and take of the negotiation process. Having established the legal framework, it would be for the democratically elected leadership of the various participants to resolve their differences.

n'aurait pas accès à toute l'information dont disposent les acteurs politiques, et les méthodes établies pour la recherche de la vérité devant une cour de justice sont mal adaptées à une analyse en profondeur de négociations constitutionnelles. Dans la mesure où les questions sont de nature politique, ce n'est pas le rôle du judiciaire d'interposer ses propres opinions sur les positions divergentes adoptées par les parties aux négociations, même s'il était invité à le faire. Il incombe plutôt aux représentants élus de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles d'une façon concrète que, en dernière analyse, seuls leurs électeurs et eux-mêmes sont en mesure d'évaluer. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes décrits plus haut relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le «donnant, donnant» du processus de négociation. Une fois établi le cadre juridique, il appartiendrait aux dirigeants démocratiquement élus des divers participants de résoudre leurs différends.

102 The non-justiciability of political issues that lack a legal component does not deprive the surrounding constitutional framework of its binding status, nor does this mean that constitutional obligations could be breached without incurring serious legal repercussions. Where there are legal rights there are remedies, but as we explained in the *Auditor General*'s case, *supra*, at p. 90, and *New Brunswick Broadcasting*, *supra*, the appropriate recourse in some circumstances lies through the workings of the political process rather than the courts.

La non-justiciabilité de questions politiques dénuées de composante juridique ne retire pas au cadre constitutionnel existant son caractère impératif et ne signifie pas non plus que les obligations constitutionnelles pourraient être violées sans entraîner de graves conséquences juridiques. Quand il existe des droits, il existe des réparations, mais comme nous l'expliquons dans *Vérificateur général*, précité, à la p. 90, et *New Brunswick Broadcasting*, précité, le recours approprié, dans certaines circonstances, fait appel aux mécanismes du processus politique plutôt qu'aux tribunaux.

103 To the extent that a breach of the constitutional duty to negotiate in accordance with the principles described above undermines the legitimacy of a party's actions, it may have important ramifications at the international level. Thus, a failure of the duty to undertake negotiations and pursue them according to constitutional principles may undermine that government's claim to legitimacy which is generally a precondition for recognition by the international community. Conversely, violations of those principles by the federal or other provincial

Dans la mesure où la violation de l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes décrits ci-dessus mine la légitimité des actions d'une partie, elle peut avoir des répercussions importantes au plan international. Ainsi, le manquement à l'obligation d'engager et de poursuivre des négociations en conformité avec les principes constitutionnels peut affaiblir la légitimité du gouvernement qui s'en réclame, alors que celle-ci est en règle générale une condition préalable à la reconnaissance par la communauté interna-

governments responding to the request for secession may undermine their legitimacy. Thus, a Quebec that had negotiated in conformity with constitutional principles and values in the face of unreasonable intransigence on the part of other participants at the federal or provincial level would be more likely to be recognized than a Quebec which did not itself act according to constitutional principles in the negotiation process. Both the legality of the acts of the parties to the negotiation process under Canadian law, and the perceived legitimacy of such action, would be important considerations in the recognition process. In this way, the adherence of the parties to the obligation to negotiate would be evaluated in an indirect manner on the international plane.

tionale. Inversement, la violation de ces principes par le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'autres provinces dans leur réponse à une demande de sécession peut entacher leur légitimité. Ainsi, un Québec qui aurait négocié dans le respect des principes et valeurs constitutionnels face à l'intransigeance injustifiée d'autres participants au niveau fédéral ou provincial aurait probablement plus de chances d'être reconnu qu'un Québec qui n'aurait pas lui-même agi conformément aux principes constitutionnels au cours du processus de négociation. La légalité des actes des parties au processus de négociation selon le droit canadien ainsi que la légitimité qu'on leur reconnaît seraient l'une et l'autre des considérations importantes dans le processus de reconnaissance. De cette manière, l'adhésion des parties à l'obligation de négocier serait indirectement évaluée au plan international.

Accordingly, the secession of Quebec from Canada cannot be accomplished by the National Assembly, the legislature or government of Quebec unilaterally, that is to say, without principled negotiations, and be considered a lawful act. Any attempt to effect the secession of a province from Canada must be undertaken pursuant to the Constitution of Canada, or else violate the Canadian legal order. However, the continued existence and operation of the Canadian constitutional order cannot remain unaffected by the unambiguous expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada. The primary means by which that expression is given effect is the constitutional duty to negotiate in accordance with the constitutional principles that we have described herein. In the event secession negotiations are initiated, our Constitution, no less than our history, would call on the participants to work to reconcile the rights, obligations and legitimate aspirations of all Canadians within a framework that emphasizes constitutional responsibilities as much as it does constitutional rights.

104 Il ressort donc clairement de l'analyse qui précède que la sécession du Québec du Canada ne peut pas être considérée un acte légal si elle est réalisée unilatéralement par l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes. Tout projet de sécession d'une province du Canada qui n'est pas entrepris en conformité avec la Constitution du Canada est une violation de l'ordre juridique du Canada. Cependant, l'ordre constitutionnel canadien ne peut manquer d'être affecté dans son existence et son fonctionnement par l'expression non ambiguë d'une majorité claire de Québecois de leur désir de ne plus faire partie du Canada. Le principal moyen de donner effet à cette expression est l'obligation constitutionnelle de négocier conformément aux principes constitutionnels que nous avons définis. Si des négociations de sécession étaient engagées, notre Constitution, tout autant que notre histoire, appellerait les participants à s'efforcer de concilier les droits, les obligations et les aspirations légitimes de tous les Canadiens dans un cadre qui donnerait autant d'importance aux responsabilités qu'aux droits de chacun en vertu de la Constitution.

It will be noted that Question 1 does not ask how secession could be achieved in a constitu-

105 Il faut souligner que la question 1 ne demande pas comment la sécession pourrait être réalisée de

tional manner, but addresses one form of secession only, namely unilateral secession. Although the applicability of various procedures to achieve lawful secession was raised in argument, each option would require us to assume the existence of facts that at this stage are unknown. In accordance with the usual rule of prudence in constitutional cases, we refrain from pronouncing on the applicability of any particular constitutional procedure to effect secession unless and until sufficiently clear facts exist to squarely raise an issue for judicial determination.

façon constitutionnelle, mais vise uniquement une seule forme de sécession, la sécession unilatérale. Bien que la possibilité d'appliquer des procédures diverses pour réaliser la sécession ait été abordée dans les plaidoiries, chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade. Selon la règle de prudence requise en matière constitutionnelle, nous nous abstenons de toute conclusion quant à l'application possible d'une procédure précise pour faire sécession tant qu'il n'existe pas suffisamment de faits clairs soulevant une question justiciable.

(5) Suggested Principle of Effectivity

(5) L'argument fondé sur le principe de l'effectivité

106 In the foregoing discussion we have not overlooked the principle of effectivity, which was placed at the forefront in argument before us. For the reasons that follow, we do not think that the principle of effectivity has any application to the issues raised by Question 1. A distinction must be drawn between the right of a people to act, and their power to do so. They are not identical. A right is recognized in law: mere physical ability is not necessarily given status as a right. The fact that an individual or group can act in a certain way says nothing at all about the legal status or consequences of the act. A power may be exercised even in the absence of a right to do so, but if it is, then it is exercised without legal foundation. Our Constitution does not address powers in this sense. On the contrary, the Constitution is concerned only with the rights and obligations of individuals, groups and governments, and the structure of our institutions. It was suggested before us that the National Assembly, legislature or government of Quebec could unilaterally effect the secession of that province from Canada, but it was not suggested that they might do so as a matter of law: rather, it was contended that they simply could do so as a matter of fact. Although under the Constitution there is no right to pursue secession unilaterally, that is secession without principled negotiation, this does not rule out the possibility of an unconstitutional declaration of secession leading to a *de facto* secession. The ultimate success of such a secession would be dependent on effective control of a territory and recognition by the interna-

Dans ce qui précède, nous n'avons pas écarté le principe de l'effectivité qui a été au premier rang de l'argumentation soumise. Pour les raisons qui suivent, nous ne croyons pas que le principe de l'effectivité s'applique de quelque façon aux points soulevés par la question 1. Il faut bien faire la distinction entre le droit d'un peuple d'agir et son pouvoir d'agir. Ils ne sont pas identiques. Un droit est reconnu par la loi; la simple possibilité matérielle n'a pas nécessairement le statut de droit. Le fait qu'une personne ou un groupe puisse agir d'une certaine manière ne détermine aucunement la qualité ou les conséquences juridiques de l'acte. Un pouvoir peut être exercé même en l'absence d'un droit d'agir, mais ce pouvoir est alors exercé sans fondement juridique. Notre Constitution ne traite pas de pouvoirs dans ce sens-là. Au contraire, notre Constitution s'intéresse uniquement aux droits et obligations d'individus, de groupes et de gouvernements et à la structure de nos institutions. On a soutenu que l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec pourraient réaliser unilatéralement la sécession de cette province du Canada, mais on n'a pas indiqué qu'ils pourraient la réaliser en droit: on a plutôt prétendu qu'ils pourraient simplement l'accomplir dans les faits. Quoiqu'il n'existe aucun droit à la sécession unilatérale dans la Constitution, c'est-à-dire sans négociation conforme aux principes, cela n'exclut pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession aboutissant à une sécession de fait. Le succès ultime d'une telle sécession dépendrait du contrôle effectif d'un territoire et de la

tional community. The principles governing secession at international law are discussed in our answer to Question 2.

In our view, the alleged principle of effectivity has no constitutional or legal status in the sense that it does not provide an *ex ante* explanation or justification for an act. In essence, acceptance of a principle of effectivity would be tantamount to accepting that the National Assembly, legislature or government of Quebec may act without regard to the law, simply because it asserts the power to do so. So viewed, the suggestion is that the National Assembly, legislature or government of Quebec could purport to secede the province unilaterally from Canada in disregard of Canadian and international law. It is further suggested that if the secession bid was successful, a new legal order would be created in that province, which would then be considered an independent state.

Such a proposition is an assertion of fact, not a statement of law. It may or may not be true; in any event it is irrelevant to the questions of law before us. If, on the other hand, it is put forward as an assertion of law, then it simply amounts to the contention that the law may be broken as long as it can be broken successfully. Such a notion is contrary to the rule of law, and must be rejected.

B. *Question 2*

Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to

reconnaissance par la communauté internationale. Les principes régissant la sécession en droit international sont analysés dans notre réponse à la question 2.

107 À notre avis, le principe de l'effectivité qui a été plaidé n'a aucun statut constitutionnel ou juridique en ce sens qu'il ne fournit pas d'explication ou de justification préalable à l'acte. L'acceptation d'un principe de l'effectivité reviendrait essentiellement à accepter que l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec peuvent agir sans tenir compte du droit, pour la simple raison qu'ils affirment avoir le pouvoir de le faire. Dans une telle perspective, on suggère en réalité que l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec pourraient prétendre réaliser unilatéralement la sécession de la province du Canada dans le non-respect du droit canadien et international. On soutient en outre que, si le projet sécessioniste réussissait, un nouvel ordre juridique serait créé dans la province qui serait alors considérée comme un État indépendant.

108 Cette proposition est un énoncé de fait, ce n'est pas un énoncé de droit. Elle peut être ou ne pas être vraie; elle n'a de toute façon aucune pertinence quant aux questions de droit dont nous sommes saisis. Si, par contre, cette proposition est présentée comme un énoncé de droit, elle revient tout simplement à soutenir que l'on peut violer la loi tant que la violation réussit. Une telle affirmation est contraire à la primauté du droit et doit donc être rejetée.

B. *Question 2*

L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature,

effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

109 For reasons already discussed, the Court does not accept the contention that Question 2 raises a question of "pure" international law which this Court has no jurisdiction to address. Question 2 is posed in the context of a Reference to address the existence or non-existence of a right of unilateral secession by a province of Canada. The *amicus curiae* argues that this question ultimately falls to be determined under international law. In addressing this issue, the Court does not purport to act as an arbiter between sovereign states or more generally within the international community. The Court is engaged in rendering an advisory opinion on certain legal aspects of the continued existence of the Canadian federation. International law has been invoked as a consideration and it must therefore be addressed.

Pour les raisons discutées précédemment, la Cour n'accepte pas la prétention que la question 2 soulève une question de droit international «pur» sur laquelle elle n'a pas compétence. La question 2 est posée dans le contexte d'un renvoi touchant l'existence ou l'inexistence du droit d'une province du Canada de faire sécession unilatéralement. L'*amicus curiae* plaide que cette question doit ultimement être tranchée en vertu du droit international. Dans l'examen de cette question, la Cour ne prétend pas agir à titre d'arbitre entre États souverains ou, plus généralement, au sein de la communauté internationale. La Cour donne un avis consultatif sur certains aspects juridiques du maintien de l'existence de la fédération canadienne. Le droit international est un des facteurs qui ont été plaidés et, par conséquent, il doit être examiné.

110 The argument before the Court on Question 2 has focused largely on determining whether, under international law, a positive legal right to unilateral secession exists in the factual circumstances assumed for the purpose of our response to Question 1. Arguments were also advanced to the effect that, regardless of the existence or non-existence of a positive right to unilateral secession, international law will in the end recognize effective political realities — including the emergence of a new state — as facts. While our response to Question 2 will address considerations raised by this alternative argument of "effectivity", it should first be noted that the existence of a positive legal entitlement is quite different from a prediction that the law will respond after the fact to a then existing political reality. These two concepts examine different points in time. The questions posed to the Court address legal rights in advance of a unilateral act of purported secession. While we touch below on the practice governing the international recognition of emerging states, the Court is as wary of entertaining speculation about the possible future conduct of sovereign states on the international level as it was under Question 1 to speculate

L'argumentation présentée à la Cour sur la question 2 a porté principalement sur la question de savoir si, en droit international, il existe un droit de sécession unilatérale dans les circonstances qui ont été présentées aux fins de la question 1. On a également avancé d'autres arguments voulant que, indépendamment de l'existence ou de l'inexistence d'un droit de sécession unilatérale, le droit international reconnaîtra en bout de ligne comme un état de fait certaines réalités politiques concrètes — y compris l'émergence d'un nouvel État. Bien que notre réponse à la question 2 tienne compte de considérations soulevées par l'argument subsidiaire fondé sur l'«effectivité», il faut souligner d'abord qu'il y a une grande différence entre conclure à l'existence d'un droit positif et prédire que le droit réagira, après le fait, à une réalité politique existante. Ces deux concepts s'attachent à des moments différents. Les questions posées à la Cour portent sur des droits juridiques dans la perspective d'un éventuel acte unilatéral censé opérer sécession. Même si nous abordons plus loin la pratique régissant la reconnaissance internationale des nouveaux États, notre Cour est tout aussi réticente à se livrer à des spéculations sur les réactions éven-

about the possible future course of political negotiations among the participants in the Canadian federation. In both cases, the Reference questions are directed only to the legal framework within which the political actors discharge their various mandates.

(1) Secession at International Law

It is clear that international law does not specifically grant component parts of sovereign states the legal right to secede unilaterally from their "parent" state. This is acknowledged by the experts who provided their opinions on behalf of both the *amicus curiae* and the Attorney General of Canada. Given the lack of specific authorization for unilateral secession, proponents of the existence of such a right at international law are therefore left to attempt to found their argument (i) on the proposition that unilateral secession is not specifically prohibited and that what is not specifically prohibited is inferentially permitted; or (ii) on the implied duty of states to recognize the legitimacy of secession brought about by the exercise of the well-established international law right of "a people" to self-determination. The *amicus curiae* addressed the right of self-determination, but submitted that it was not applicable to the circumstances of Quebec within the Canadian federation, irrespective of the existence or non-existence of a referendum result in favour of secession. We agree on this point with the *amicus curiae*, for reasons that we will briefly develop.

(a) *Absence of a Specific Prohibition*

International law contains neither a right of unilateral secession nor the explicit denial of such a right, although such a denial is, to some extent, implicit in the exceptional circumstances required for secession to be permitted under the right of a people to self-determination, e.g., the right of secession that arises in the exceptional situation of an oppressed or colonial people, discussed below. As will be seen, international law places great

tuelles d'États souverains à l'échelle internationale qu'elle l'était, dans le cadre de la question 1, quant au déroulement d'éventuelles négociations politiques entre les participants à la fédération canadienne. Dans les deux cas, les questions du renvoi visent uniquement le cadre juridique à l'intérieur duquel les acteurs politiques s'acquittent de leur mandat respectif.

(1) La sécession en droit international

111 Il est clair que le droit international n'accorde pas expressément aux parties constituantes d'un État souverain le droit de faire sécession unilatéralement de l'État «parent». Cela est reconnu par les experts qui ont donné leur avis tant pour le compte de l'*amicus curiae* que pour le compte du procureur général du Canada. Puisque la sécession unilatérale ne fait pas l'objet d'autorisation expresse, les tenants de l'existence d'un tel droit en droit international n'ont d'autre choix que de fonder leur argument (i) soit sur la thèse selon laquelle la sécession unilatérale n'est pas expressément interdite, et que ce qui n'est pas explicitement interdit est, par inférence, permis; (ii) soit sur l'obligation implicite qui incombe aux États de reconnaître la légitimité d'une sécession accomplie par l'exercice du droit, bien établi en droit international, qu'a «un peuple» à l'autodétermination. L'*amicus curiae* a abordé le droit à l'autodétermination mais a soutenu que celui-ci ne s'appliquait pas au cas du Québec au sein de la fédération canadienne, indépendamment de l'existence ou de l'inexistence d'un résultat référendaire en faveur de la sécession. Nous sommes d'accord avec l'*amicus curiae* sur ce point, pour les raisons que nous allons exposer brièvement.

a) *L'absence d'interdiction expresse*

112 Le droit international ne prévoit pas de droit de sécession unilatérale, mais il n'en nie pas explicitement l'existence, quoique, dans une certaine mesure, une telle négation découle implicitement du caractère exceptionnel des circonstances qui sont requises pour autoriser une sécession fondée sur le droit d'un peuple à l'autodétermination, comme le droit de sécession découlant de la situation exceptionnelle d'un peuple opprimé ou colo-

importance on the territorial integrity of nation states and, by and large, leaves the creation of a new state to be determined by the domestic law of the existing state of which the seceding entity presently forms a part (R. Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (1963), at pp. 8-9). Where, as here, unilateral secession would be incompatible with the domestic Constitution, international law is likely to accept that conclusion subject to the right of peoples to self-determination, a topic to which we now turn.

nisé, qui est examiné plus loin. Comme nous le verrons, le droit international attache une grande importance à l'intégrité territoriale des États Nations et, de manière générale, laisse le droit interne de l'État existant dont l'entité sécessionniste fait toujours partie décider de la création ou non d'un nouvel État (R. Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (1963), aux pp. 8 et 9). Dans les cas, comme celui qui nous occupe, où la sécession unilatérale serait incompatible avec la constitution interne, le droit international acceptera vraisemblablement cette conclusion, sous réserve du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou droit à l'autodétermination, sujet que nous allons maintenant aborder.

(b) *The Right of a People to Self-determination*

b) *Le droit d'un peuple à l'autodétermination*

113 While international law generally regulates the conduct of nation states, it does, in some specific circumstances, also recognize the "rights" of entities other than nation states — such as the right of a people to self-determination.

Bien que le droit international régisse généralement la conduite des États Nations, il reconnaît également, dans certaines circonstances précises, les «droits» d'entités qui ne sont pas des États Nations — tel le droit d'un peuple à l'autodétermination.

114 The existence of the right of a people to self-determination is now so widely recognized in international conventions that the principle has acquired a status beyond "convention" and is considered a general principle of international law. (A. Cassese, *Self-determination of peoples: A legal reappraisal* (1995), at pp. 171-72; K. Doehring, "Self-Determination", in B. Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary* (1994), at p. 70.)

L'existence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est aujourd'hui si largement reconnue dans les conventions internationales que ce principe a acquis un statut supérieur à celui d'une «convention» et est considéré comme un principe général du droit international. (A. Cassese, *Self-determination of peoples: A legal reappraisal* (1995), aux pp. 171 et 172; K. Doehring, «Self-Determination», dans B. Simma, éd., *The Charter of the United Nations: A Commentary* (1994), à la p. 70.)

115 Article 1 of the *Charter of the United Nations*, Can. T.S. 1945 No. 7, states in part that one of the purposes of the United Nations (U.N.) is:

L'article premier de la *Charte des Nations Unies*, R.T. Can. 1945 nº 7, édicte notamment que l'un des buts des Nations Unies est de:

Article 1

Article 1

. . .

. . .

2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;

Article 55 of the U.N. Charter further states that the U.N. shall promote goals such as higher standards of living, full employment and human rights "[w]ith a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples".

116 En outre, en vertu de l'art. 55 de sa Charte, l'Organisation des Nations Unies favorise des buts tels le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et le respect des droits de l'homme «[e]n vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes».

This basic principle of self-determination has been carried forward and addressed in so many U.N. conventions and resolutions that, as noted by Doehring, *supra*, at p. 60:

117 Le principe fondamental de l'autodétermination est énoncé et discuté dans un si grand nombre de conventions et de résolutions des Nations Unies que Doehring, *loc. cit.*, souligne ceci, à la p. 60:

> The sheer number of resolutions concerning the right of self-determination makes their enumeration impossible.

> [TRADUCTION] Le nombre même de résolutions concernant le droit à l'autodétermination rend leur énumération impossible.

For our purposes, reference to the following conventions and resolutions is sufficient. Article 1 of both the U.N.'s *International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, and its *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 3, states:

118 Pour les fins qui nous intéressent, il suffit de mentionner les conventions et résolutions suivantes. Les articles premiers du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 3, sont ainsi rédigés:

> 1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

> 1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Similarly, the U.N. General Assembly's *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, GA Res. 2625 (XXV), 24 October 1970 (*Declaration on Friendly Relations*), states:

119 De même, la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. AG 2625 (XXV), 24 octobre 1970 (*Déclaration touchant les relations amicales*), précise:

> By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.

> En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.

In 1993, the U.N. World Conference on Human Rights adopted the *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/CONF.157/24, 25 June 1993,

120 En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a adopté le document intitulé *Déclaration et Programme d'action de Vienne*,

that reaffirmed Article 1 of the two above-mentioned covenants. The U.N. General Assembly's *Declaration on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, GA Res. 50/6, 9 November 1995, also emphasizes the right to self-determination by providing that the U.N.'s member states will:

1. . . .

> Continue to reaffirm the right of self-determination of all peoples, taking into account the particular situation of peoples under colonial or other forms of alien domination or foreign occupation, and recognize the right of peoples to take legitimate action in accordance with the Charter of the United Nations to realize their inalienable right of self-determination. This shall not be construed as authorizing or encouraging any action that would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind. . . . [Emphasis added.]

121 The right to self-determination is also recognized in other international legal documents. For example, the *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, 14 I.L.M. 1292 (1975) (*Helsinki Final Act*), states (in Part VIII):

> The participating States will respect the equal rights of peoples and their right to self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States.
>
> By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development. [Emphasis added.]

122 As will be seen, international law expects that the right to self-determination will be exercised by

A/CONF.157/24, 25 juin 1993, qui a réaffirmé l'article premier des deux pactes susmentionnés. Dans sa *Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies*, Rés. AG 50/6, 9 novembre 1995, l'Assemblée générale des Nations Unies souligne encore une fois le droit à l'autodétermination en indiquant que ses États membres doivent:

1. . . .

> Continuer à réaffirmer le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, en tenant compte de la situation particulière des peuples soumis à la domination coloniale ou à d'autres formes de domination ou d'occupations étrangères, et reconnaître le droit des peuples à prendre des mesures légitimes conformément à la Charte des Nations Unies pour réaliser leur droit inaliénable à l'autodétermination. Cela ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune. . . [Nous soulignons.]

Le droit à l'autodétermination est également reconnu dans d'autres documents juridiques internationaux. Par exemple, l'*Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe* (1975) (*Acte final d'Helsinki*), énonce (à la partie VIII):

> Les États participants respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États.
>
> En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel. [Nous soulignons.]

Comme nous le verrons, en droit international, le droit à l'autodétermination est censé être exercé

peoples within the framework of existing sovereign states and consistently with the maintenance of the territorial integrity of those states. Where this is not possible, in the exceptional circumstances discussed below, a right of secession may arise.

(i) Defining "Peoples"

International law grants the right to self-determination to "peoples". Accordingly, access to the right requires the threshold step of characterizing as a people the group seeking self-determination. However, as the right to self-determination has developed by virtue of a combination of international agreements and conventions, coupled with state practice, with little formal elaboration of the definition of "peoples", the result has been that the precise meaning of the term "people" remains somewhat uncertain.

It is clear that "a people" may include only a portion of the population of an existing state. The right to self-determination has developed largely as a human right, and is generally used in documents that simultaneously contain references to "nation" and "state". The juxtaposition of these terms is indicative that the reference to "people" does not necessarily mean the entirety of a state's population. To restrict the definition of the term to the population of existing states would render the granting of a right to self-determination largely duplicative, given the parallel emphasis within the majority of the source documents on the need to protect the territorial integrity of existing states, and would frustrate its remedial purpose.

While much of the Quebec population certainly shares many of the characteristics (such as a common language and culture) that would be considered in determining whether a specific group is a "people", as do other groups within Quebec and/or Canada, it is not necessary to explore this legal characterization to resolve Question 2 appropriately. Similarly, it is not necessary for the Court to determine whether, should a Quebec people exist

par des peuples, à l'intérieur d'États souverains existants, et conformément au principe du maintien de l'intégrité territoriale de ces États. Lorsque cela n'est pas possible, un droit de sécession peut naître, dans les circonstances exceptionnelles examinées ci-après.

(i) La définition de «peuples»

123 C'est aux «peuples» que le droit international accorde le droit à l'autodétermination. En conséquence, pour disposer de ce droit, le groupe qui l'invoque doit remplir la condition préliminaire, c'est-à-dire être qualifié de peuple. Toutefois, comme le droit à l'autodétermination s'est développé par l'adoption d'un ensemble d'ententes et de conventions internationales, conjuguée à la pratique des États, et que peu de précisions formelles sont apportées à la définition de «peuples», il s'ensuit que le sens du mot «peuple» reste assez incertain.

124 Il est évident qu'un «peuple» peut s'entendre d'une partie seulement de la population d'un État existant. Le droit à l'autodétermination s'est développé dans une large mesure en tant que droit de la personne et l'expression est généralement utilisée dans des documents où paraissent à la fois les mots «nation» et «État». La juxtaposition de ces termes indique que le mot «peuple» ne vise pas nécessairement l'entière population d'un État. Le fait de restreindre la définition de ce mot à la population d'États existants, d'une part, rendrait largement superflue la reconnaissance du droit à l'autodétermination, compte tenu de l'insistance corrélative, dans la majorité des documents sources, sur la nécessité de protéger l'intégrité territoriale des États existants et, d'autre part, ferait obstacle à l'objectif réparateur de ce droit.

125 Même si la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits (par exemple une langue et une culture communes) pris en considération pour déterminer si un groupe donné est un «peuple», à l'instar d'autres groupes à l'intérieur du Québec et du Canada, il n'est pas nécessaire d'étudier cette qualification juridique pour répondre de façon appropriée à la question 2. De même, il n'est pas nécessaire pour la Cour de

within the definition of public international law, such a people encompasses the entirety of the provincial population or just a portion thereof. Nor is it necessary to examine the position of the aboriginal population within Quebec. As the following discussion of the scope of the right to self-determination will make clear, whatever be the correct application of the definition of people(s) in this context, their right of self-determination cannot in the present circumstances be said to ground a right to unilateral secession.

déterminer si, à supposer qu'il existe un peuple québécois au sens du droit international, ce peuple englobe la population entière de la province ou seulement une partie de celle-ci. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner la situation de la population autochtone au Québec. Comme le démontrera notre analyse de la portée du droit à l'autodétermination, quelle que soit la juste définition de peuple(s) à appliquer dans le présent contexte, le droit à l'autodétermination ne peut, dans les circonstances présentes, constituer le fondement d'un droit de sécession unilatérale.

(ii) Scope of the Right to Self-determination

(ii) La portée du droit à l'autodétermination

126 The recognized sources of international law establish that the right to self-determination of a people is normally fulfilled through internal self-determination — a people's pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state. A right to external self-determination (which in this case potentially takes the form of the assertion of a right to unilateral secession) arises in only the most extreme of cases and, even then, under carefully defined circumstances. External self-determination can be defined as in the following statement from the *Declaration on Friendly Relations* as

> [t]he establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people. [Emphasis added.]

Les sources reconnues du droit international établissent que le droit d'un peuple à disposer de lui-même est normalement réalisé par voie d'autodétermination interne — à savoir la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant. Le droit à l'autodétermination externe (qui, dans le présent cas, pourrait prendre la forme de la revendication d'un droit de sécession unilatérale) ne naît que dans des cas extrêmes dont les circonstances sont par ailleurs soigneusement définies. L'autodétermination externe peut être décrite par l'extrait suivant de la *Déclaration touchant les relations amicales*:

> La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même. [Nous soulignons.]

127 The international law principle of self-determination has evolved within a framework of respect for the territorial integrity of existing states. The various international documents that support the existence of a people's right to self-determination also contain parallel statements supportive of the conclusion that the exercise of such a right must be sufficiently limited to prevent threats to an existing state's territorial integrity or the stability of relations between sovereign states.

Le principe de l'autodétermination en droit international a évolué dans le respect de l'intégrité territoriale des États existants. Les divers documents internationaux qui étayent l'existence du droit d'un peuple à l'autodétermination renferment également des déclarations au soutien du principe selon lequel l'exercice d'un tel droit doit être suffisamment limité pour prévenir les menaces contre l'intégrité territoriale d'un État existant ou la stabilité des relations entre États souverains.

128 The *Declaration on Friendly Relations*, the *Vienna Declaration* and the *Declaration on the*

La *Déclaration touchant les relations amicales*, la *Déclaration de Vienne* et la *Déclaration du cin-*

Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations are specific. They state, immediately after affirming a people's right to determine political, economic, social and cultural issues, that such rights are not to

be construed as authorizing or encouraging any action that would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction . . . . [Emphasis added.]

Similarly, while the concluding document of the Vienna Meeting in 1989 of the Conference on Security and Co-operation in Europe on the follow-up to the *Helsinki Final Act* again refers to peoples having the right to determine "their internal and external political status" (emphasis added), that statement is immediately followed by express recognition that the participating states will at all times act, as stated in the *Helsinki Final Act*, "in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States" (emphasis added). Principle 5 of the concluding document states that the participating states (including Canada):

. . . confirm their commitment strictly and effectively to observe the principle of the territorial integrity of States. They will refrain from any violation of this principle and thus from any action aimed by direct or indirect means, in contravention of the purposes and principles of the Charter of the United Nations, other obligations under international law or the provisions of the [Helsinki] Final Act, at violating the territorial integrity, political independence or the unity of a State. No actions or situations in contravention of this principle will be recognized as legal by the participating States. [Emphasis added.]

Accordingly, the reference in the *Helsinki Final Act* to a people determining its external political status is interpreted to mean the expression of a people's external political status through the government of the existing state, save in the exceptional circumstances described above.

quantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies sont explicites. Immédiatement après avoir affirmé le droit d'un peuple à déterminer son statut politique et à poursuivre son développement économique, social et culturel, elles précisent que ce droit ne doit pas être

interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction . . . [Nous soulignons.]

129 De même, le document de clôture de la rencontre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe tenue à Vienne en 1989, qui faisait suite à l'*Acte final d'Helsinki*, fait mention du droit des peuples de déterminer «leur statut politique interne et externe» (nous soulignons), mais cette déclaration est immédiatement suivie par la reconnaissance expresse que les États participants agiront à tout moment «conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale», comme l'énonce l'*Acte final d'Helsinki* (nous soulignons). Il est déclaré, au principe 5 du document de clôture, que les États participants (y compris le Canada):

. . . confirment leur engagement à observer strictement et effectivement le principe de l'intégrité territoriale des États. Ils s'abstiendront de toute violation de ce principe et donc de toute action visant, par des moyens directs ou indirects contrevenant aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, aux autres obligations découlant du droit international ou aux dispositions de l'Acte final, à violer l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité d'un État. Aucune action ou situation contrevenant à ce principe ne sera reconnue comme légale par les États participants. [Nous soulignons.]

Par conséquent, le passage de l'*Acte final d'Helsinki* qui porte sur la détermination par un peuple de son statut politique externe est interprété comme étant l'expression du statut politique externe de ce peuple par l'entremise du gouverne-

tional circumstances discussed below. As noted by Cassese, *supra*, at p. 287, given the history and textual structure of this document, its reference to external self-determination simply means that "no territorial or other change can be brought about by the central authorities of a State that is contrary to the will of the whole people of that State".

130 While the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* and the *International Covenant on Civil and Political Rights* do not specifically refer to the protection of territorial integrity, they both define the ambit of the right to self-determination in terms that are normally attainable within the framework of an existing state. There is no necessary incompatibility between the maintenance of the territorial integrity of existing states, including Canada, and the right of a "people" to achieve a full measure of self-determination. A state whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its own internal arrangements, is entitled to the protection under international law of its territorial integrity.

(iii) Colonial and Oppressed Peoples

131 Accordingly, the general state of international law with respect to the right to self-determination is that the right operates within the overriding protection granted to the territorial integrity of "parent" states. However, as noted by Cassese, *supra*, at p. 334, there are certain defined contexts within which the right to the self-determination of peoples does allow that right to be exercised "externally", which, in the context of this Reference, would potentially mean secession:

> . . . the right to external self-determination, which entails the possibility of choosing (or restoring) independence, has only been bestowed upon two classes of peoples (those under colonial rule or foreign occupation), based upon the assumption that both classes make up entities that are inherently distinct from the colonialist Power and the occupant Power and that their 'territo-

ment de l'État existant, sauf dans les circonstances exceptionnelles examinées plus loin. Comme le souligne Cassese, *op. cit.*, à la p. 287, compte tenu de l'histoire de ce document et de sa structure, la mention de l'autodétermination externe signifie simplement que [TRADUCTION] «les autorités centrales d'un État ne peuvent apporter aucun changement territorial ou autre qui soit contraire à la volonté de l'ensemble de la population de cet État».

Même si le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ne font pas expressément état de la protection de l'intégrité territoriale, ils délimitent la portée du droit à l'autodétermination en fonction de conditions qui sont normalement réalisables dans le cadre d'un État existant. Il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre le maintien de l'intégrité territoriale d'États existants, comme le Canada, et le droit d'un «peuple» de disposer complètement de lui-même. Un État dont le gouvernement représente, dans l'égalité et sans discrimination, l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes a droit, en vertu du droit international, à la protection de son intégrité territoriale.

(iii) Peuples opprimés ou colonisés

Par conséquent, selon l'état général du droit international, le droit à l'autodétermination s'applique dans les limites de la protection prépondérante accordée à l'intégrité territoriale des États «parents». Cependant, comme le souligne Cassese, *op. cit.*, à la p. 334, dans certains contextes définis, le droit des peuples à l'autodétermination peut effectivement être exercé «de manière externe», ce qui, dans le contexte du présent renvoi, pourrait signifier la sécession:

> [TRADUCTION] . . . le droit à l'autodétermination externe, qui emporte la possibilité de choisir (ou de rétablir) l'indépendance, n'a été accordé qu'à deux catégories de peuples (ceux sous domination coloniale ou sous occupation étrangère), sur le fondement de l'hypothèse que, dans les deux cas, ces peuples constituent des entités intrinsèquement distinctes de la puissance coloniale ou

rial integrity', all but destroyed by the colonialist or occupying Power, should be fully restored. . . .

occupante, et que l'«intégrité territoriale» de ces peuples, qui à toutes fins pratiques a été détruite par la puissance coloniale ou occupante, doit être pleinement rétablie. . .

The right of colonial peoples to exercise their right to self-determination by breaking away from the "imperial" power is now undisputed, but is irrelevant to this Reference.

132 Le droit des peuples colonisés d'exercer leur droit à l'autodétermination en se détachant de la puissance «impériale» est maintenant incontesté, mais il n'est pas pertinent dans le présent renvoi.

The other clear case where a right to external self-determination accrues is where a people is subject to alien subjugation, domination or exploitation outside a colonial context. This recognition finds its roots in the *Declaration on Friendly Relations*:

133 L'autre cas manifeste d'application du droit à l'autodétermination externe est celui où un peuple est soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères en dehors du contexte colonial. Cette reconnaissance tire son origine de la *Déclaration touchant les relations amicales*:

Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self-determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order:

Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de:

(*a*) To promote friendly relations and co-operation among States; and

a) Favoriser les relations amicales et la coopération entre les États; et

(*b*) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned;

b) Mettre rapidement fin au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

et en ayant présent à l'esprit que soumettre des peuples à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères constitue une violation de ce principe, ainsi qu'un déni des droits fondamentaux de l'homme, et est contraire à la Charte.

A number of commentators have further asserted that the right to self-determination may ground a right to unilateral secession in a third circumstance. Although this third circumstance has been described in several ways, the underlying proposition is that, when a people is blocked from the meaningful exercise of its right to self-determination internally, it is entitled, as a last resort, to exercise it by secession. The *Vienna Declaration* requirement that governments represent "the whole people belonging to the territory without distinction of any kind" adds credence to the assertion

134 Plusieurs commentateurs ont en outre affirmé que le droit à l'autodétermination peut, dans un troisième cas, fonder un droit de sécession unilatérale. Bien que ce troisième cas ait été décrit de plusieurs façons, il repose sur l'idée que, lorsqu'un peuple est empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'interne, il a alors droit, en dernier recours, de l'exercer par la sécession. Le fait que la *Déclaration de Vienne* exige que les gouvernements représentent «l'ensemble de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune» ajoute foi à l'affirmation selon

that such a complete blockage may potentially give rise to a right of secession.

135 Clearly, such a circumstance parallels the other two recognized situations in that the ability of a people to exercise its right to self-determination internally is somehow being totally frustrated. While it remains unclear whether this third proposition actually reflects an established international law standard, it is unnecessary for present purposes to make that determination. Even assuming that the third circumstance is sufficient to create a right to unilateral secession under international law, the current Quebec context cannot be said to approach such a threshold. As stated by the *amicus curiae*, Addendum to the factum of the *amicus curiae*, at paras. 15-16:

[TRANSLATION] 15. The Quebec people is not the victim of attacks on its physical existence or integrity, or of a massive violation of its fundamental rights. The Quebec people is manifestly not, in the opinion of the *amicus curiae*, an oppressed people.

16. For close to 40 of the last 50 years, the Prime Minister of Canada has been a Quebecer. During this period, Quebecers have held from time to time all the most important positions in the federal Cabinet. During the 8 years prior to June 1997, the Prime Minister and the Leader of the Official Opposition in the House of Commons were both Quebecers. At present, the Prime Minister of Canada, the Right Honourable Chief Justice and two other members of the Court, the Chief of Staff of the Canadian Armed Forces and the Canadian ambassador to the United States, not to mention the Deputy Secretary-General of the United Nations, are all Quebecers. The international achievements of Quebecers in most fields of human endeavour are too numerous to list. Since the dynamism of the Quebec people has been directed toward the business sector, it has been clearly successful in Quebec, the rest of Canada and abroad.

136 The population of Quebec cannot plausibly be said to be denied access to government. Quebecers occupy prominent positions within the government of Canada. Residents of the province freely make political choices and pursue economic, social and cultural development within Quebec, across Canada, and throughout the world. The population

laquelle une obstruction aussi complète pourrait donner naissance au droit à la sécession.

De toute évidence, une telle situation s'apparente aux deux autres situations reconnues en ce que la faculté du peuple concerné d'exercer à l'interne son droit à l'autodétermination est totalement contrecarrée. Bien qu'on ne sache pas encore avec certitude si cette troisième thèse reflète réellement une norme juridique internationale établie, il est inutile pour les fins du présent renvoi d'en décider. Même en supposant que cette troisième situation puisse créer un droit de sécession unilatérale en vertu du droit international, on ne peut affirmer que le contexte québécois actuel s'en rapproche. Comme le dit l'*amicus curiae*, dans l'Addendum à son mémoire, aux par. 15 et 16:

15. Le peuple québécois n'est pas la victime d'atteintes à son existence ou à son intégrité physiques, ni de violation massive de ses droits fondamentaux. Le peuple québécois n'est manifestement pas, selon l'*amicus curiae*, un peuple opprimé.

16. En effet, pendant près de 40 des 50 dernières années, le premier ministre du Canada a été un Québécois. Pendant cette période, des Québécois ont occupé de temps à autre tous les postes les plus importants du Cabinet fédéral. Pendant les 8 années qui ont précédé juin 1997, le premier ministre et le chef de l'Opposition officielle à la Chambre des Communes étaient tous deux des Québécois. Actuellement, le premier ministre du Canada, le très honorable juge en chef ainsi que deux autres membres de la Cour, le chef d'état-major des forces armées canadiennes et l'ambassadeur du Canada aux États-Unis, sans compter la vice-secrétaire générale des Nations Unies, sont tous des Québécois. Les réussites internationales des Québécois dans la plupart des champs d'activité humaine sont trop nombreuses pour être énumérées. Depuis que le dynamisme du peuple québécois s'est tourné vers le secteur des affaires, il connaît des succès certains au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger.

On ne peut raisonnablement prétendre que la population du Québec se voit refuser l'accès au gouvernement. Des Québécois occupent des postes très importants au sein du gouvernement du Canada. Les résidents de cette province sont libres de leurs choix politiques et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel

of Quebec is equitably represented in legislative, executive and judicial institutions. In short, to reflect the phraseology of the international documents that address the right to self-determination of peoples, Canada is a "sovereign and independent state conducting itself in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction".

à l'intérieur du Québec, dans l'ensemble du Canada et dans le monde entier. La population du Québec est équitablement représentée dans les instances législatives, exécutives et judiciaires. Bref, pour reprendre les termes des instruments internationaux qui traitent du droit des peuples à l'autodétermination, le Canada est un «État souverain et indépendant respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et doté ainsi d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune».

The continuing failure to reach agreement on amendments to the Constitution, while a matter of concern, does not amount to a denial of self-determination. In the absence of amendments to the Canadian Constitution, we must look at the constitutional arrangements presently in effect, and we cannot conclude under current circumstances that those arrangements place Quebecers in a disadvantaged position within the scope of the international law rule.

137 Les échecs persistants dans la recherche d'un accord sur la modification de la Constitution, dont il y a lieu de se préoccuper, n'équivalent pas à une négation du droit à l'autodétermination. En l'absence de modifications constitutionnelles, nous devons nous fonder sur les arrangements constitutionnels présentement en vigueur et nous ne pouvons conclure, dans les circonstances actuelles, que ces arrangements placent les Québécois dans la situation désavantageuse visée par la règle du droit international.

In summary, the international law right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies; where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all three situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to self-determination. Such exceptional circumstances are manifestly inapplicable to Quebec under existing conditions. Accordingly, neither the population of the province of Quebec, even if characterized in terms of "people" or "peoples", nor its representative institutions, the National Assembly, the legislature or government of Quebec, possess a right, under international law, to secede unilaterally from Canada.

138 En résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination. Ces circonstances exceptionnelles ne s'appliquent manifestement pas au cas du Québec dans les conditions actuelles. Par conséquent, ni la population du Québec, même si elle était qualifiée de «peuple» ou de «peuples», ni ses institutions représentatives, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent, en vertu du droit international, le droit de faire sécession unilatéralement du Canada.

We would not wish to leave this aspect of our answer to Question 2 without acknowledging the

139 Nous ne voulons pas clore cet aspect de notre réponse à la question 2 sans reconnaître l'impor-

importance of the submissions made to us respecting the rights and concerns of aboriginal peoples in the event of a unilateral secession, as well as the appropriate means of defining the boundaries of a seceding Quebec with particular regard to the northern lands occupied largely by aboriginal peoples. However, the concern of aboriginal peoples is precipitated by the asserted right of Quebec to unilateral secession. In light of our finding that there is no such right applicable to the population of Quebec, either under the Constitution of Canada or at international law, but that on the contrary a clear democratic expression of support for secession would lead under the Constitution to negotiations in which aboriginal interests would be taken into account, it becomes unnecessary to explore further the concerns of the aboriginal peoples in this Reference.

tance des arguments qui nous ont été présentés relativement aux droits et inquiétudes des peuples autochtones et aux moyens appropriés de délimiter les frontières du Québec, en cas de sécession, particulièrement en ce qui concerne les territoires nordiques occupés principalement par des peuples autochtones. Toutefois, les inquiétudes des peuples autochtones découlent du droit invoqué par le Québec de faire sécession unilatéralement. À la lumière de notre conclusion qu'aucun droit de ce genre ne s'applique à la population du Québec, ni en vertu du droit international ni en vertu de la Constitution du Canada, et que, au contraire, l'expression claire d'une volonté démocratique en faveur de la sécession entraînerait, en vertu de la Constitution, des négociations au cours desquelles les intérêts des autochtones seraient pris en compte, il devient inutile d'examiner davantage les préoccupations des peuples autochtones dans le présent renvoi.

(2) Recognition of a Factual/Political Reality: the "Effectivity" Principle

(2) Reconnaissance de la réalité factuelle ou politique: le principe de l'«effectivité»

140 As stated, an argument advanced by the *amicus curiae* on this branch of the Reference was that, while international law may not ground a positive right to unilateral secession in the context of Quebec, international law equally does not prohibit secession and, in fact, international recognition would be conferred on such a political reality if it emerged, for example, via effective control of the territory of what is now the province of Quebec.

L'un des arguments avancés par l'*amicus curiae* sur cet aspect du renvoi est que, même si le droit international ne fonde pas un droit de sécession unilatérale dans le cas du Québec, le droit international n'interdit pas non plus la sécession et, dans les faits, une telle réalité politique serait reconnue internationalement si elle se manifestait, par exemple, par le contrôle effectif du territoire qui constitue maintenant la province de Québec.

141 It is true that international law may well, depending on the circumstances, adapt to recognize a political and/or factual reality, regardless of the legality of the steps leading to its creation. However, as mentioned at the outset, effectivity, as such, does not have any real applicability to Question 2, which asks whether a right to unilateral secession exists.

Il est vrai que le droit international peut fort bien, selon les circonstances, s'adapter pour reconnaître une réalité factuelle ou politique, indépendamment de la légalité des démarches qui y ont donné naissance. Cependant, comme nous l'avons dit, l'effectivité, en tant que telle, ne relève pas réellement de la question 2, qui nous demande s'il existe un droit de sécession unilatérale.

142 No one doubts that legal consequences may flow from political facts, and that "sovereignty is a political fact for which no purely legal authority can be constituted . . .", H. W. R. Wade, "The Basis of Legal Sovereignty", [1955] *Camb. L.J.* 172, at p. 196. Secession of a province from

Des conséquences juridiques peuvent certainement découler de faits politiques, et [TRADUCTION] «la souveraineté est un fait politique pour lequel il est impossible d'établir un fondement purement juridique . . .», H. W. R. Wade, «The Basis of Legal Sovereignty», [1995] *Camb. L.J.* 172, à la

Canada, if successful in the streets, might well lead to the creation of a new state. Although recognition by other states is not, at least as a matter of theory, necessary to achieve statehood, the viability of a would-be state in the international community depends, as a practical matter, upon recognition by other states. That process of recognition is guided by legal norms. However, international recognition is not alone constitutive of statehood and, critically, does not relate back to the date of secession to serve retroactively as a source of a "legal" right to secede in the first place. Recognition occurs only after a territorial unit has been successful, as a political fact, in achieving secession.

As indicated in responding to Question 1, one of the legal norms which may be recognized by states in granting or withholding recognition of emergent states is the legitimacy of the process by which the *de facto* secession is, or was, being pursued. The process of recognition, once considered to be an exercise of pure sovereign discretion, has come to be associated with legal norms. See, e.g., European Community Declaration on the *Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, 31 I.L.M. 1486 (1992), at p. 1487. While national interest and perceived political advantage to the recognizing state obviously play an important role, foreign states may also take into account their view as to the existence of a right to self-determination on the part of the population of the putative state, and a counterpart domestic evaluation, namely, an examination of the legality of the secession according to the law of the state from which the territorial unit purports to have seceded. As we indicated in our answer to Question 1, an emergent state that has disregarded legitimate obligations arising out of its previous situation can potentially expect to be hindered by that disregard in achieving international recognition, at least with respect to the timing of that recognition. On the other hand, compliance by the seceding province with such legitimate obligations would weigh in favour of international recognition. The notion that what is not explicitly prohib-

p. 196. La sécession d'une province du Canada, si elle réussissait sur le terrain, pourrait bien entraîner la création d'un nouvel État. Même si la reconnaissance par d'autres États n'est pas nécessaire, du moins en théorie, pour accéder au statut d'État, la viabilité d'une entité aspirant à ce statut au sein de la communauté internationale dépend, sur le plan pratique, de sa reconnaissance par d'autres États. Ce processus de reconnaissance est guidé par des normes juridiques. Toutefois, la reconnaissance internationale ne confère pas à elle seule le statut d'État et il faut souligner qu'elle ne remonte pas à la date de la sécession pour servir rétroactivement de source d'un droit «juridique» initial de faire sécession. La reconnaissance ne survient qu'après qu'une entité territoriale a réussi, en tant que fait politique, à réaliser la sécession.

143 Comme l'indique la réponse à la question 1, l'une des normes juridiques que les États peuvent invoquer pour décider de reconnaître ou non de nouveaux États est la légitimité du processus par lequel ceux-ci ont fait *de facto* sécession ou cherchent à le faire. Le processus de reconnaissance, auparavant considéré comme l'exercice d'un pouvoir souverain absolu, est maintenant assorti de normes juridiques. Voir, par exemple, la déclaration de la Communauté européenne sur les *Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique*, Bull. CE 12-1991, à la p. 127. Même si l'intérêt national de l'État qui accorde la reconnaissance et l'avantage politique qu'il y voit jouent manifestement un rôle important, les États étrangers peuvent également prendre en considération leur opinion quant à l'existence du droit à l'autodétermination de la population de l'État putatif, ainsi qu'une évaluation correspondante de la légalité de la sécession suivant le droit de l'État dont l'entité territoriale prétend avoir fait sécession. Comme nous l'avons indiqué dans notre réponse à la question 1, un nouvel État qui passe outre à ses obligations légitimes découlant de sa situation antérieure peut s'attendre à ce que le mépris de ces obligations lui nuise dans l'obtention de la reconnaissance internationale, à tout le moins quant au moment de la reconnaissance. Par contre, le respect par la province sécessioniste de ces obligations légitimes

ited is implicitly permitted has little relevance where (as here) international law refers the legality of secession to the domestic law of the seceding state and the law of that state holds unilateral secession to be unconstitutional.

144 As a court of law, we are ultimately concerned only with legal claims. If the principle of "effectivity" is no more than that "successful revolution begets its own legality" (S. A. de Smith, "Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations" (1968), 7 *West. Ont. L. Rev.* 93, at p. 96), it necessarily means that legality follows and does not precede the successful revolution. *Ex hypothesi*, the successful revolution took place outside the constitutional framework of the predecessor state, otherwise it would not be characterized as "a revolution". It may be that a unilateral secession by Quebec would eventually be accorded legal status by Canada and other states, and thus give rise to legal consequences; but this does not support the more radical contention that subsequent recognition of a state of affairs brought about by a unilateral declaration of independence could be taken to mean that secession was achieved under colour of a legal right.

145 An argument was made to analogize the principle of effectivity with the second aspect of the rule of law identified by this Court in the *Manitoba Language Rights Reference*, *supra*, at p. 753, namely, avoidance of a legal vacuum. In that Reference, it will be recalled, this Court declined to strike down all of Manitoba's legislation for its failure to comply with constitutional dictates, out of concern that this would leave the province in a state of chaos. In so doing, we recognized that the rule of law is a constitutional principle which permits the courts to address the practical consequences of their actions, particularly in constitutional cases. The similarity between that principle and the principle of effectivity, it was argued, is

jouerait en faveur de sa reconnaissance internationale. L'idée selon laquelle ce qui n'est pas explicitement interdit est implicitement permis a peu de pertinence dans les cas (comme celui qui nous occupe) où le droit international renvoie au droit interne de l'État sécessioniste pour la détermination de la légalité de la sécession, et où le droit de cet État considère inconstitutionnelle la sécession unilatérale.

En tant que cour de justice, nous ne connaissons ultimement que des demandes fondées sur le droit. Si le principe de l'«effectivité» repose sur la seule affirmation selon laquelle une [TRADUCTION] «révolution réussie engendre sa propre légalité» (S. A. de Smith, «Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations» (1968), 7 *West. Ont. L. Rev.* 93, à la p. 96), cela signifie nécessairement que la légalité ne précède pas mais qu'elle suit une révolution réussie. Par hypothèse, la révolution réussie s'est produite en dehors du cadre constitutionnel de l'État précédent, car autrement elle ne pourrait être qualifiée de «révolution». Il se peut qu'un acte de sécession unilatérale par le Québec se voie éventuellement accorder un statut juridique par le Canada et par d'autres États, et qu'il entraîne, de ce fait, des conséquences juridiques. Toutefois, cela n'étaye pas la prétention plus radicale voulant que la reconnaissance d'un état de fait créé par une déclaration unilatérale d'indépendance signifierait que la sécession a été réalisée sous le couvert d'un droit juridique.

On a invoqué une analogie entre le principe de l'effectivité et le second aspect de la primauté du droit dégagé par notre Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, précité, à la p. 753, c'est-à-dire la nécessité d'éviter un vide juridique. On se rappellera que notre Cour a refusé dans ce renvoi d'invalider l'ensemble des lois du Manitoba pour non-respect des exigences de la Constitution, de crainte qu'une telle déclaration ne plonge cette province dans le chaos. Nous avons ainsi reconnu que la primauté du droit est un principe constitutionnel qui permet aux tribunaux de tenir compte des conséquences pratiques de leurs jugements, particulièrement dans les affaires constitutionnelles. La similitude entre ce principe et le

that both attempt to refashion the law to meet social reality. However, nothing of our concern in the *Manitoba Language Rights Reference* about the severe practical consequences of unconstitutionality affected our conclusion that, as a matter of law, all Manitoba legislation at issue in that case was unconstitutional. The Court's declaration of unconstitutionality was clear and unambiguous. The Court's concern with maintenance of the rule of law was directed in its relevant aspect to the appropriate remedy, which in that case was to suspend the declaration of invalidity to permit appropriate rectification to take place.

The principle of effectivity operates very differently. It proclaims that an illegal act may eventually acquire legal status if, as a matter of empirical fact, it is recognized on the international plane. Our law has long recognized that through a combination of acquiescence and prescription, an illegal act may at some later point be accorded some form of legal status. In the law of property, for example, it is well known that a squatter on land may ultimately become the owner if the true owner sleeps on his or her right to repossess the land. In this way, a change in the factual circumstances may subsequently be reflected in a change in legal status. It is, however, quite another matter to suggest that a subsequent condonation of an initially illegal act retroactively creates a legal right to engage in the act in the first place. The broader contention is not supported by the international principle of effectivity or otherwise and must be rejected.

C. *Question 3*

In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Quebec to effect the secession of Quebec from Canada

principe de l'effectivité réside, plaide-t-on, dans leur objectif commun de refaçonner le droit pour tenir compte de la réalité sociale. Cependant, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques du Manitoba*, nos préoccupations quant aux graves conséquences pratiques de la déclaration d'inconstitutionnalité n'ont pas influencé notre conclusion qu'en droit toutes les lois du Manitoba en litige dans cette affaire étaient inconstitutionnelles. La déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour était claire et non ambiguë. Le souci de la Cour de maintenir la primauté du droit visait à façonner la réparation convenable qui, dans cette affaire, était la suspension de l'effet de la déclaration d'invalidité afin de permettre que soient apportées les rectifications appropriées.

146 Le principe de l'effectivité fonctionne très différemment. Il proclame qu'un acte illégal peut en fin de compte devenir légal si, en tant que fait empirique, il est reconnu à l'échelle internationale. Notre droit reconnaît depuis longtemps que, sous l'effet conjugué de l'acquiescement et de la prescription, un acte illégal peut ultérieurement se voir accorder un certain effet juridique. En droit des biens, par exemple, un squatter peut devenir finalement propriétaire du bien-fonds qu'il occupe si le propriétaire véritable n'exerce pas à temps son droit d'en reprendre possession. Ainsi, un changement dans les faits peut se traduire ultérieurement par un changement de statut juridique. Toutefois, c'est tout autre chose de prétendre que l'approbation subséquente d'un acte illégal à l'origine a pour effet de créer rétroactivement le droit juridique de l'accomplir. Cette prétention plus générale n'est pas étayée par le principe de l'effectivité en droit international ni de quelque autre façon, et elle doit être rejetée.

C. *Question 3*

Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, de la législature ou du gouverne-

unilaterally, which would take precedence in Canada?

147 In view of our answers to Questions 1 and 2, there is no conflict between domestic and international law to be addressed in the context of this Reference.

IV. Summary of Conclusions

148 As stated at the outset, this Reference has required us to consider momentous questions that go to the heart of our system of constitutional government. We have emphasized that the Constitution is more than a written text. It embraces the entire global system of rules and principles which govern the exercise of constitutional authority. A superficial reading of selected provisions of the written constitutional enactment, without more, may be misleading. It is necessary to make a more profound investigation of the underlying principles that animate the whole of our Constitution, including the principles of federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities. Those principles must inform our overall appreciation of the constitutional rights and obligations that would come into play in the event a clear majority of Quebecers votes on a clear question in favour of secession.

149 The Reference requires us to consider whether Quebec has a right to unilateral secession. Those who support the existence of such a right found their case primarily on the principle of democracy. Democracy, however, means more than simple majority rule. As reflected in our constitutional jurisprudence, democracy exists in the larger context of other constitutional values such as those already mentioned. In the 131 years since Confederation, the people of the provinces and territories have created close ties of interdependence (economically, socially, politically and culturally) based on shared values that include federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities. A democratic decision of Quebecers in favour of secession would put those relationships at risk. The Constitution vouchsafes order and stability, and accordingly secession

ment du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

À la lumière des réponses que nous avons données aux questions 1 et 2, il n'existe, entre le droit interne et le droit international, aucun conflit à examiner dans le présent renvoi.

IV. Sommaire des conclusions

Comme nous l'avons indiqué au début, nous étions appelés, dans le présent renvoi, à examiner des questions d'une extrême importance, qui touchent au cœur même de notre système de gouvernement constitutionnel. Nous avons souligné que la Constitution n'est pas uniquement un texte écrit. Elle englobe tout le système des règles et principes qui régissent l'exercice du pouvoir constitutionnel. Une lecture superficielle de certaines dispositions spécifiques du texte de la Constitution, sans plus, pourrait induire en erreur. Il faut faire un examen plus approfondi des principes sous-jacents qui animent l'ensemble de notre Constitution, dont le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des minorités. Ces principes doivent guider notre appréciation globale des droits et obligations constitutionnels qui entreraient en jeu si une majorité claire de Québécois, en réponse à une question claire, votaient pour la sécession.

Le renvoi nous demande de déterminer si le Québec a le droit de faire sécession unilatéralement. Ceux qui soutiennent l'existence d'un tel droit fondent leur prétention d'abord et avant tout sur le principe de la démocratie. La démocratie, toutefois, signifie davantage que la simple règle de la majorité. Comme en témoigne notre jurisprudence constitutionnelle, la démocratie existe dans le contexte plus large d'autres valeurs constitutionnelles telles celles déjà mentionnées. Pendant les 131 années de la Confédération, les habitants des provinces et territoires ont noué d'étroits liens d'interdépendance (économique, sociale, politique et culturelle) basés sur des valeurs communes qui comprennent le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, ainsi que le respect des minorités. Une décision démocratique des Québécois en faveur de la sécession

of a province "under the Constitution" could not be achieved unilaterally, that is, without principled negotiation with other participants in Confederation within the existing constitutional framework.

compromettrait ces liens. La Constitution assure l'ordre et la stabilité et, en conséquence, la sécession d'une province ne peut être réalisée unilatéralement «en vertu de la Constitution», c'est-à-dire sans négociations fondées sur des principes, avec les autres participants à la Confédération, dans le cadre constitutionnel existant.

The Constitution is not a straitjacket. Even a brief review of our constitutional history demonstrates periods of momentous and dramatic change. Our democratic institutions necessarily accommodate a continuous process of discussion and evolution, which is reflected in the constitutional right of each participant in the federation to initiate constitutional change. This right implies a reciprocal duty on the other participants to engage in discussions to address any legitimate initiative to change the constitutional order. While it is true that some attempts at constitutional amendment in recent years have faltered, a clear majority vote in Quebec on a clear question in favour of secession would confer democratic legitimacy on the secession initiative which all of the other participants in Confederation would have to recognize.

La Constitution n'est pas un carcan. Un rappel, même bref, de notre histoire constitutionnelle révèle des périodes de changements marquants et extrêmement profonds. Nos institutions démocratiques permettent nécessairement un processus continu de discussion et d'évolution, comme en témoigne le droit reconnu par la Constitution à chacun des participants à la fédération de prendre l'initiative de modifications constitutionnelles. Ce droit emporte l'obligation réciproque des autres participants d'engager des discussions sur tout projet légitime de modification de l'ordre constitutionnel. Même s'il est vrai que certaines tentatives de modification de la Constitution ont échoué au cours des dernières années, un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître. 150

Quebec could not, despite a clear referendum result, purport to invoke a right of self-determination to dictate the terms of a proposed secession to the other parties to the federation. The democratic vote, by however strong a majority, would have no legal effect on its own and could not push aside the principles of federalism and the rule of law, the rights of individuals and minorities, or the operation of democracy in the other provinces or in Canada as a whole. Democratic rights under the Constitution cannot be divorced from constitutional obligations. Nor, however, can the reverse proposition be accepted. The continued existence and operation of the Canadian constitutional order could not be indifferent to a clear expression of a clear majority of Quebecers that they no longer wish to remain in Canada. The other provinces and the federal government would have no basis to deny the right of the government of Quebec to pur-

Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession. Le vote démocratique, quelle que soit l'ampleur de la majorité, n'aurait en soi aucun effet juridique et ne pourrait écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Les droits démocratiques fondés sur la Constitution ne peuvent être dissociés des obligations constitutionnelles. La proposition inverse n'est pas acceptable non plus. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient 151

sue secession, should a clear majority of the people of Quebec choose that goal, so long as in doing so, Quebec respects the rights of others. The negotiations that followed such a vote would address the potential act of secession as well as its possible terms should in fact secession proceed. There would be no conclusions predetermined by law on any issue. Negotiations would need to address the interests of the other provinces, the federal government, Quebec and indeed the rights of all Canadians both within and outside Quebec, and specifically the rights of minorities. No one suggests that it would be an easy set of negotiations.

aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit. Les négociations devraient traiter des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités. Il va sans dire que de telles négociations ne seraient pas aisées.

152 The negotiation process would require the reconciliation of various rights and obligations by negotiation between two legitimate majorities, namely, the majority of the population of Quebec, and that of Canada as a whole. A political majority at either level that does not act in accordance with the underlying constitutional principles we have mentioned puts at risk the legitimacy of its exercise of its rights, and the ultimate acceptance of the result by the international community.

Le processus de négociation exigerait la conciliation de divers droits et obligations par voie de négociation entre deux majorités légitimes, soit la majorité de la population du Québec et celle de l'ensemble du Canada. Une majorité politique, à l'un ou l'autre niveau, qui n'agirait pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons mentionnés mettrait en péril la légitimité de l'exercice de ses droits et ultimement l'acceptation du résultat par la communauté internationale.

153 The task of the Court has been to clarify the legal framework within which political decisions are to be taken "under the Constitution", not to usurp the prerogatives of the political forces that operate within that framework. The obligations we have identified are binding obligations under the Constitution of Canada. However, it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken. Equally, in the event of demonstrated majority support for Quebec secession, the content and process of the negotiations will be for the political actors to settle. The reconciliation of the various legitimate constitutional interests is necessarily committed to the political rather than the judicial realm precisely because that reconciliation can only be achieved through the give and take of

La tâche de la Cour était de clarifier le cadre juridique dans lequel des décisions politiques doivent être prises «en vertu de la Constitution», et non d'usurper les prérogatives des forces politiques qui agissent à l'intérieur de ce cadre. Les obligations que nous avons dégagées sont des obligations impératives en vertu de la Constitution du Canada. Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu. De même, si un appui majoritaire était exprimé en faveur de la sécession du Québec, il incomberait aux acteurs politiques de déterminer le contenu des négociations et le processus à suivre. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes relève nécessairement du domaine politique plutôt que du

political negotiations. To the extent issues addressed in the course of negotiation are political, the courts, appreciating their proper role in the constitutional scheme, would have no supervisory role.

domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le jeu des concessions réciproques qui caractérise les négociations politiques. Dans la mesure où les questions abordées au cours des négociations seraient politiques, les tribunaux, conscients du rôle qui leur revient dans le régime constitutionnel, n'auraient aucun rôle de surveillance à jouer.

We have also considered whether a positive legal entitlement to secession exists under international law in the factual circumstances contemplated by Question 1, i.e., a clear democratic expression of support on a clear question for Quebec secession. Some of those who supported an affirmative answer to this question did so on the basis of the recognized right to self-determination that belongs to all "peoples". Although much of the Quebec population certainly shares many of the characteristics of a people, it is not necessary to decide the "people" issue because, whatever may be the correct determination of this issue in the context of Quebec, a right to secession only arises under the principle of self-determination of peoples at international law where "a people" is governed as part of a colonial empire; where "a people" is subject to alien subjugation, domination or exploitation; and possibly where "a people" is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part. In other circumstances, peoples are expected to achieve self-determination within the framework of their existing state. A state whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its internal arrangements, is entitled to maintain its territorial integrity under international law and to have that territorial integrity recognized by other states. Quebec does not meet the threshold of a colonial people or an oppressed people, nor can it be suggested that Quebecers have been denied meaningful access to government to pursue their political, economic, cultural and social development. In the circumstances, the National Assembly, the legislature or the government of Quebec do not enjoy a right at

154 Nous nous sommes également demandés s'il existe, en vertu du droit international, un droit de sécession dans les circonstances envisagées par la question 1, c'est-à-dire une expression démocratique claire en faveur de la sécession du Québec, en réponse à une question claire. Certains de ceux qui apportent une réponse affirmative se fondent sur le droit reconnu à l'autodétermination qui appartient à tous les «peuples». Même s'il est certain que la majeure partie de la population du Québec partage bon nombre des traits qui caractérisent un peuple, il n'est pas nécessaire de trancher la question de l'existence d'un «peuple», quelle que soit la réponse exacte à cette question dans le contexte du Québec, puisqu'un droit de sécession ne prend naissance en vertu du principe de l'autodétermination des peuples en droit international que dans le cas d'«un peuple» gouverné en tant que partie d'un empire colonial, dans le cas d'«un peuple» soumis à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères, et aussi, peut-être, dans le cas d'«un peuple» empêché d'exercer utilement son droit à l'autodétermination à l'intérieur de l'État dont il fait partie. Dans les autres circonstances, les peuples sont censés réaliser leur autodétermination dans le cadre de l'État existant auquel ils appartiennent. Un État dont le gouvernement représente l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire, dans l'égalité et sans discrimination, et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes, a droit au maintien de son intégrité territoriale en vertu du droit international et à la reconnaissance de cette intégrité territoriale par les autres États. Le Québec ne constitue pas un peuple colonisé ou opprimé, et on ne peut pas prétendre non plus que les Québécois se voient refuser un accès réel au gouvernement pour assurer leur déve-

international law to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally.

loppement politique, économique, culturel et social. Dans ces circonstances, l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec ne possèdent pas, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada.

155 Although there is no right, under the Constitution or at international law, to unilateral secession, that is secession without negotiation on the basis just discussed, this does not rule out the possibility of an unconstitutional declaration of secession leading to a *de facto* secession. The ultimate success of such a secession would be dependent on recognition by the international community, which is likely to consider the legality and legitimacy of secession having regard to, amongst other facts, the conduct of Quebec and Canada, in determining whether to grant or withhold recognition. Such recognition, even if granted, would not, however, provide any retroactive justification for the act of secession, either under the Constitution of Canada or at international law.

Même s'il n'existe pas de droit de sécession unilatérale en vertu de la Constitution ou du droit international, c'est-à-dire un droit de faire sécession sans négociation sur les fondements qui viennent d'être examinés, cela n'écarte pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession conduisant à une sécession *de facto*. Le succès ultime d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale qui, pour décider d'accorder ou non cette reconnaissance, prendrait vraisemblablement en considération la légalité et la légitimité de la sécession eu égard, notamment, à la conduite du Québec et du Canada. Même si elle était accordée, une telle reconnaissance ne fournirait toutefois aucune justification rétroactive à l'acte de sécession, en vertu de la Constitution ou du droit international.

156 The reference questions are answered accordingly.

Les questions du renvoi reçoivent des réponses en conséquence.

Judgment accordingly.

Jugement en conséquence.

Solicitor for the Attorney General of Canada: George Thomson, Ottawa.

Procureur du procureur général du Canada: George Thomson, Ottawa.

Solicitors appointed by the Court as amicus curiae: Joli-Cœur Lacasse Lemieux Simard St-Pierre, Sainte-Foy.

Procureurs nommés par la Cour en qualité d'amicus curiae: Joli-Cœur Lacasse Lemieux Simard St-Pierre, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Department of Justice, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le ministère de la Justice, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: W. Brent Cotter, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: W. Brent Cotter, Regina.

Solicitor for the intervener the Minister of Justice of the Northwest Territories: Bernard W. Funston, Gloucester.

Procureur de l'intervenant le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest: Bernard W. Funston, Gloucester.

Solicitor for the intervener the Minister of Justice for the Government of the Yukon Territory: Stuart J. Whitley, Whitehorse.

Solicitor for the intervener Kitigan Zibi Anishinabeg: Agnès Laporte, Hull.

Solicitors for the intervener the Grand Council of the Crees (Eeyou Estchee): Robinson, Sheppard, Shapiro, Montréal.

Solicitors for the intervener the Makivik Corporation: Hutchins, Soroka & Dionne, Montréal.

Solicitor for the intervener the Chiefs of Ontario: Michael Sherry, Toronto.

Solicitors for the intervener the Minority Advocacy and Rights Council: Scott & Aylen, Toronto.

Solicitors for the intervener the Ad Hoc Committee of Canadian Women on the Constitution: Eberts Symes Street & Corbett, Toronto; Centre for Refugee Studies, North York.

Solicitors for the intervener Guy Bertrand: Guy Bertrand & Associés, Québec; Patrick Monahan, North York.

Solicitors for the interveners Roopnarine Singh, Keith Owen Henderson, Claude Leclerc, Kenneth O'Donnell and Van Hoven Petteway: Stephen A. Scott, Montréal.

Solicitors for the intervener Vincent Pouliot: Paquette & Associés, Montréal.

Procureur de l'intervenant le ministre de la Justice pour le gouvernement du territoire du Yukon: Stuart J. Whitley, Whitehorse.

Procureur de l'intervenante Kitigan Zibi Anishinabeg: Agnès Laporte, Hull.

Procureurs de l'intervenant le Grand Conseil des Cris (Eeyou Estchee): Robinson, Sheppard, Shapiro, Montréal.

Procureurs de l'intervenante la Corporation Makivik: Hutchins, Soroka & Dionne, Montréal.

Procureur de l'intervenant Chiefs of Ontario: Michael Sherry, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Conseil des revendications et des droits des minorités: Scott & Aylen, Toronto.

Procureurs de l'intervenant Ad Hoc Committee of Canadian Women on the Constitution: Eberts Symes Street & Corbett, Toronto; Centre for Refugee Studies, North York.

Procureurs de l'intervenant Guy Bertrand: Guy Bertrand & Associés, Québec; Patrick Monahan, North York.

Procureurs des intervenants Roopnarine Singh, Keith Owen Henderson, Claude Leclerc, Kenneth O'Donnell et Van Hoven Petteway: Stephen A. Scott, Montréal.

Procureurs de l'intervenant Vincent Pouliot: Paquette & Associés, Montréal.