

individually and collectively. This purpose is to be accomplished by elevating them and removing them from the ordinary exercise of legislative and administrative authority. In this respect the Charter represents an advance over the present Canadian Bill of Rights, itself a crucial innovation in our law.

We believe a charter of Rights and Freedoms is generally supported by Canadians. It also has our endorsement.

A few witnesses said that an entrenched bill of rights would undermine the rightful prerogatives of Parliament and give the courts too much latitude. We do not feel the matter involves an opposition between Parliament and the courts. Rather a constitutionally entrenched bill of rights combines the competences of both for the public benefit. The narrow limits within which courts now "legislate" would be somewhat broadened, but only where the people most need protection from governmental action—their fundamental rights and freedoms.

The unambiguous constitutionalization and effective entrenchment of a charter would mark another major advance in our law. We therefore recommend the adoption of a charter.

### Recommendation 3.

A Canadian charter of Rights and Freedoms should form an integral part of the Constitution of Canada, but the proposed Charter should be redrafted.

#### (a) Human Rights

To be effective, we believe a charter must enjoy a clear supremacy over ordinary legislation. Since that supremacy has been denied to the predecessor Canadian Bill of Rights by the courts through the so-called "frozen concepts" doctrine, the factors causing that denial must be avoided in the proposed Charter. A principal cause was the verbal tense of the initial declaratory statement ("*there have existed and shall continue to exist*"). The Charter is an improvement over the Bill of Rights because it discards the past tense ("*There have existed*") in the declaration, but it is still a mistake to employ the modal verb "continue" ("*shall continue to enjoy*") in clauses 6 and 7. Since this verb contains a past as well as a future reference, it thus implies that the protected rights and freedoms should exist in the future only in the way and to the extent that they have existed in the past. The unadorned future imperative verb ("*shall enjoy*") accomplishes all that is necessary without implying any limitation in the scope of the protection. The French version of the Charter uses only the verb form *jouit*, "enjoys".

Similarly, the remedial provision in clause 23 is still too weak to remove all doubt that Parliament intends the Charter to be an overriding statute. While it improves upon section 2 of the *Bill of Rights* by dropping the implication that the only recourse for the courts is to construe any offending laws consistently with the Bill, we insist upon a provision that insofar as any law is inconsistent with the Charter it shall be *pro tanto* invalid or inoperative.

inaliénables.» Cet objectif doit être atteint en soustrayant ces droits et libertés à l'exercice ordinaire du pouvoir législatif et administratif. A cet égard, la Charte représente un pas en avant sur l'actuelle Déclaration canadienne des droits qui constituait elle-même un développement important dans notre droit.

Nous croyons qu'une charte des droits et libertés reçoit l'approbation de la majorité des Canadiens et nous y ajoutons également notre appui.

Selon quelques témoins, l'intégration d'une déclaration des droits dans la Constitution saperait certaines prérogatives du Parlement et donnerait trop de latitude aux tribunaux. Il ne nous semble pas que la question implique une opposition entre le Parlement et les tribunaux. Une déclaration des droits sauvegardée par son insertion dans la Constitution associe plutôt les compétences de ces deux institutions au bénéfice de la population. Le cadre étroit à l'intérieur duquel les tribunaux «légifèrent» actuellement s'en trouverait quelque peu élargi, mais seulement dans les cas où les citoyens doivent être le plus protégés des mesures gouvernementales, ceux de leurs droits et libertés fondamentales.

Cette intégration définitive dans la Constitution représenterait un progrès important dans notre droit. Nous recommandons donc l'adoption d'une charte.

### Recommandation 3.

Une Charte canadienne des droits et libertés devrait faire partie intégrante de la Constitution du Canada mais le texte de la charte proposée devrait être rédigée à nouveau.

#### (a) Droits de la personne

Pour être efficace, nous croyons qu'une charte doit avoir primauté sur les lois ordinaires. Les tribunaux n'ayant pas reconnu cette primauté à la Déclaration canadienne des droits, à cause de leur acceptation de la prétendue doctrine des «concepts figés», il faudra éviter de répéter dans la Charte future les termes qui ont motivé ce refus. L'une des principales raisons était le temps des verbes employé dans le libellé initial du principe général («*ont existé et continueront à exister*»). A cet égard, la Charte telle que proposée constitue une amélioration par rapport à la Déclaration des droits, parce que le verbe n'est plus au passé («*ont existé*»); cependant, les rédacteurs font erreur en employant dans la version anglaise la forme modale «*shall continue to enjoy*» aux articles 6 et 7. Cette forme modale se rapporte en effet au passé et au futur, et implique donc que les droits et libertés protégés ne devraient exister dans l'avenir que dans la mesure où ils auront existé dans le passé. Cette forme directe d'impératif futur («*shall enjoy*») suffit à rendre l'idée, sans comporter de restrictions quant à la portée de la protection. Soit dit en passant, la version française n'emploie que la forme verbale *jouit*.

De même, la disposition corrective de l'article 23 est encore trop faible pour enlever tout doute quant à l'objectif du Parlement de faire de cette Charte une loi à laquelle on ne peut déroger. Même si cette disposition constitue une amélioration par rapport à l'article 2 de la Déclaration des droits, puisqu'on n'y laisse plus entendre que le tribunal n'a d'autre recours que celui d'interpréter toute loi antinomique conformément à la Déclaration, nous insistons pour qu'une disposition