

rather than later. Canadians should not get the impression that the constitution cannot be changed.

The Process of Constitutional Reform

Two aspects of the process of constitutional reform originally proposed by the Government have been of particular interest to the Committee. First, Bill C-60 makes the implicit claim that the Canadian Parliament has the right to change certain federal institutions unilaterally. Secondly, the Government has proposed an approach to constitutional reform based on two different stages. Those two issues will be considered in turn in this report.

(a) Parliament's Right to Act Unilaterally

When discussing the Order of Reference in the House of Commons on June 27, the Prime Minister said that "the Parliament of Canada has, under the present Constitution, the power to amend the Constitution . . . except in certain areas." He proposed that "we exercise our rights under Section 91" to replace the Senate with a House of the Federation and to codify those sections concerning the Crown. Subsequently, the Minister of State for Federal-provincial Relations and the Minister of Justice claimed that, while the Government was seeking the agreement of the provinces to these constitutional changes, the federal Parliament had the right unilaterally to amend these elements of the *British North America Act*.

The Committee sought the views of constitutional experts on this point. They were not in agreement, some challenging the Government's position, others agreeing that parliament had the right to act unilaterally.

In the face of conflicting opinions held by recognized experts the Committee adopted the following resolution:

"That this Committee report to the Senate and House of Commons its concern with the position of the Government to the effect that it can proceed unilaterally, that is, by a mere Law of Parliament, with the provisions of Bill C-60 respecting the Senate of Canada and the position of the Crown."

"That the Committee include in its report a recommendation that the Government consider the advisability of referring these provisions to the Supreme Court of Canada for a decision as to whether they are *intra vires* the federal government acting alone, either through unilateral action by the Parliament of Canada under Section 91(1) of the *B.N.A. Act*, or by means of a joint address from the Parliament of Canada to the Parliament of the United Kingdom without the agreement or substantial compliance of the governments of the provinces.

On September 14 the Minister of Justice announced that the Government would seek an advisory opinion from the Supreme Court with regard to the Senate but would not refer the question of amending the sections of the *B.N.A. Act* dealing with the Crown and the Governor General since no change of role or powers was intended.

dans le cadre d'un fédéralisme renouvelé. De plus, on ne devrait pas donner l'impression aux Canadiens que la constitution ne peut pas être changée.

Le processus de réforme constitutionnelle

Deux aspects du processus de la réforme constitutionnelle d'abord proposés par le gouvernement ont retenu l'attention du Comité. Premièrement, le Bill C-60 déclare implicitement que le Parlement canadien a le droit de modifier unilatéralement certaines institutions fédérales. Deuxièmement, le gouvernement a proposé d'aborder la réforme constitutionnelle en deux étapes différentes. Nous étudierons ces deux questions successivement dans ce rapport.

a) Le droit du Parlement d'agir unilatéralement

Lors de la discussion de l'ordre de renvoi à la Chambre des communes, le 27 juin, le premier ministre a affirmé que «le Parlement du Canada peut, aux termes de la Constitution actuelle, y apporter des amendements . . . sauf dans certains domaines». Il a proposé «d'exercer les droits que nous accorde l'article 91» pour remplacer le Sénat par une Chambre de la Fédération et pour codifier les articles concernant la Couronne. Le ministre d'État aux relations fédérales-provinciales et le ministre de la Justice ont déclaré par la suite que, même si le gouvernement avait l'intention d'obtenir l'accord des provinces au sujet de ces changements constitutionnels, le Parlement fédéral avait le droit de modifier unilatéralement ces dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

A ce sujet, le Comité a demandé l'opinion d'experts en matière constitutionnelle. Les avis ne concordaient pas, d'autres contestant la position prise par le gouvernement, d'autres alléguant au contraire que le Parlement avait le pouvoir d'agir unilatéralement.

Étant donné les opinions contradictoires formulées par des experts réputés, le Comité a adopté la résolution suivante:

«Que le Comité fasse rapport au Sénat et à la Chambre des communes de ses appréhensions quant à la position du gouvernement qui peut adopter unilatéralement, c'est-à-dire par une simple loi du Parlement, les dispositions du Bill C-60 concernant le Sénat du Canada et la position de la Couronne.»

«Que le Comité présente dans son rapport une recommandation voulant que le gouvernement étudie l'opportunité de référer ces dispositions à la Cour suprême du Canada pour qu'elle statue sur la question de savoir si elles sont *intra vires* le gouvernement fédéral agissant seul, soit par le biais d'une action unilatérale par le Parlement du Canada en vertu de l'article 91 de la *Loi de l'Amérique du Nord britannique*, soit au moyen d'une adresse conjointe du Parlement du Canada au Parlement du Royaume-Uni sans l'accord ou l'agrément des gouvernements provinciaux.»

Le 14 septembre, le ministre de la Justice annonçait que le gouvernement référerait cette question concernant le Sénat à la Cour suprême, mais qu'il ne demanderait pas son avis sur la modification des articles de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* portant sur la Couronne et le gouverneur général, puisqu'aucun changement de leurs rôles ou de leurs pouvoirs n'était prévu.