SESSION DE 1935

CHAMBRE DES COMMUNES

COMITÉ SPÉCIAL D'ENQUÊTE

SUR

L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord

PROCÈS-VERBAUX, TÉMOIGNAGES
ET RAPPORT

OTTAWA
J.-O. PATENAUDE, O.S.I.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
1935

MEMBRES DU COMITÉ

Les honorables Hugh Guthrie, Ernest Lapointe, Ian Mackenzie, J. L. Ralston, P. J. Veniot et MM. D. J. Cowan, W. G. Ernst, O. Gagnon, J. S. Woodsworth, Henri Bourassa et F. W. Turnbull, président.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

LISTE DES PERSONNES QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

M. W. S. Edwards, C.R., sous-ministre de la Justice.

M. O. D. Skelton, LL.D., D.Ph., sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

M. M. Ollivier, C.R., LL.D., conseiller juridique conjoint de la Chambre des communes.

M. W. P. M. Kennedy, LL.B., Litt.D., professeur de Droit, Université de Toronto.

M. F. R. Scott, LL.D., professeur de Droit, Université McGill.

M. N. McL. Rogers, M.A., Litt.B., B.C.L., professeur de Sciences politiques, Université Queens.

M. Arthur Beauchesne, C.M.G., C.R., LL.D., greffier de la Chambre des communes.

RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Réunies à la page 147

(Au moment d'aller sous presse, le gouvernement du Nouveau-Brunswick n'avait pas encore fait tenir sa réponse.)

ORDRES DE RENVOI

CHAMBRE DES COMMUNES,

LUNDI, le 28 janvier 1935.

Décidé: La Chambre est d'avis qu'un comité spécial devrait être institué pour étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et ethniques et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour apporter une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale, ledit comité devant ensuite faire rapport à la Chambre.

Certifié conforme.

Le greffier de la Chambre,
ARTHUR BEAUCHESNE.

MARDI, le 12 février 1935.

Ordonné: Qu'un comité spécial composé de MM. Cowan, Guthrie, Turnbull, Ernst, Gagnon, Lapointe, Mackenzie (*Vancouver centre*), Ralston et Woodsworth soit institué, conformément à la résolution adoptée par cette Chambre le 28 janvier 1935, pour étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et ethniques et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour apporter une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale.

Et que ledit comité ait le pouvoir de faire rapport de temps à autre et de faire venir des témoins, des documents et des archives.

Certifié conforme.

Le greffier de la Chambre,
ARTHUR BEAUCHESNE.

LUNDI, le 18 février 1935.

Ordonné: Que ledit comité soit autorisé à faire imprimer au jour le jour ses procès-verbaux et les témoignages qu'il entendra, 500 exemplaires en anglais et 250 en français, et que soit suspendu à cet effet l'article 64 du Règlement.

Certifié conforme.

Le greffier de la Chambre,
ARTHUR BEAUCHESNE.

MARDI, le 19 février 1935.

Ordonné: Que les noms de MM. Bourassa, Stewart (*Lethbridge*), et Veniot soient ajoutés audit comité.

Certifié conforme.

Le greffier de la Chambre,
ARTHUR BEAUCHESNE.

PROCÈS-VERBAUX

CHAMBRE DES COMMUNES,

LUNDI, le 18 février 1935.

La séance s'ouvre à onze heures du matin.

Membres présents: MM. Woodsworth, Guthrie, Cowan, Turnbull et Gagnon

M. Turnbull est élu président.

M. Turnbull prend le fauteuil et lit l'ordre de renvoi.

La discussion s'engage sur l'opportunité d'augmenter le nombre des membres du Comité. Celui-ci décide de laisser au gouvernement le soin de fixer le nombre de ses membres ainsi que son personnel.

Un débat s'ensuit sur la façon de procéder à l'expédition des affaires du Comité. Celui-ci décide de convoquer à la prochaine séance un témoin, M. Edwards, sous-ministre de la Justice. La question de procédure reste au programme.

M. Gagnon propose de demander à la Chambre l'autorisation de faire imprimer au jour le jour les procès-verbaux et les témoignages, 500 exemplaires en anglais et 250 en français.

Adopté.

Le Comité s'ajourne au mardi 26 février, à onze heures du matin.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

MARDI, le 26 février 1935.

La séance s'ouvre à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Cowan, Turnbull, Gagnon, Mackenzie, Woodsworth, Bourassa, Stewart et Veniot.

Le président est prié de donner lecture de l'ordre de renvoi.

M. W. S. Edwards, sous-ministre de la Justice, est appelé.

Le témoin parle du sujet mentionné à l'ordre de renvoi. Il consent à remettre un mémoire indiquant la tendance des décisions juridiques dans le domaine des questions constitutionnelles.

Le témoin se retire. Il reviendra témoigner à une autre séance.

Le Comité s'ajourne jusqu'à ce que le président le convoque de nouveau.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

MARDI, le 5 mars 1935.

La séance s'ouvre à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Cowan, Ernst, Turnbull, Gagnon, Lapointe, Mackenzie, Woodsworth, Bourassa et Stewart.

M. W. S. Edwards, C.R., sous-ministre de la Justice, est rappelé et présente un mémoire intitulé "Extraits des décisions indiquant la tendance des opinions juridiques relativement à la compétence du Dominion sur des questions d'une portée essentiellement nationale". (Ce mémoire constitue l'annexe du présent compte rendu des délibérations du Comité.)

Le témoin donne ensuite quelques explications sur certains points de son mémoire, puis il se retire.

M. O. D. Skelton, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, est ensuite appelé; il communique ses vues au Comité, puis il se retire.

Une discussion s'engage sur le sujet des témoins à appeler et sur la procédure à adopter. Le président est autorisé à constituer un sous-comité qui désignera les témoins et établira un mode de procédure.

Le Comité s'ajourne jusqu'à ce que le président le convoque de nouveau.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

JEUDI, le 21 mars 1935.

La séance s'ouvre à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Gagnon, Woodsworth, Ernst, Lapointe, Cowan, Ralston, Stewart, Turnbull.

Le président apprend au Comité qu'il a, en vertu de la décision prise à la dernière réunion, constitué un sous-comité composé de MM. Gagnon, Woodsworth, Ernst, Mackenzie et Cowan pour faire le choix des témoins à convoquer et établir un mode de procédure.

Exprimant les vues du sous-comité, M. Gagnon propose que l'on invite les procureurs généraux des provinces à exposer leurs opinions par écrit ou par la voix d'un représentant et que l'on convoque également les professeurs Scott, de l'université McGill, et Kennedy, de l'université de Toronto.

Le rapport du sous-comité est adopté.

M. M. Ollivier, C.R., LL.D., conseiller juridique de la Chambre des communes, présente un mémoire traitant du sujet que le Comité est chargé d'étudier.

Le Comité s'ajourne au mardi 26 mars, à 10 heures 30 du matin.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

MARDI, le 26 mars 1935.

La séance s'ouvre à 10 heures 30 du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Cowan, Turnbull, Ernst, Gagnon, Lapointe, Mackenzie, Woodsworth, Bourassa, Stewart et Veniot.

M. W. P. M. Kennedy, professeur de droit à l'Université de Toronto, est appelé et il communique ses vues au Comité.

Le témoin se retire.

M. F. R. Scott, professeur de droit civil à l'Université McGill, est appelé et il expose ses vues au Comité.

Le témoin se retire.

Au nom du sous-comité chargé de désigner les témoins, M. Gagnon propose que le professeur McL. Rogers, de l'Université Queens, soit convoqué pour la prochaine séance.

La proposition est adoptée.

Le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 2 avril, à 11 heures du matin.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

MARDI, le 2 avril 1935.

La séance s'ouvre à 11 heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Cowan, Turnbull, Lapointe, Mackenzie, Ralston, Woodsworth, Bourassa, Stewart et Veniot.

M. Veniot signale quelques corrections qui s'imposent dans le compte rendu de ses remarques à la dernière réunion.

Le président donne lecture du télégramme adressé aux procureurs généraux des provinces et de la réponse du procureur général de la Colombie-Britannique.

Un débat s'ensuit.

Le professeur N. McL. Rogers, de l'Université Queens, est appelé et il communique ses vues au Comité.

Le témoin se retire.

Le Comité décide d'inviter M. L.-S. Saint-Laurent, C.R., de Québec, à venir exposer ses vues à la prochaine séance.

Le Comité s'ajourne jusqu'à la prochaine convocation du président.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

MARDI, le 16 avril 1935.

La séance s'ouvre à 11 heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Cowan, Turnbull, Ernst, Gagnon, Lapointe, Mackenzie, Bourassa, Veniot.

Le président annonce qu'il a reçu des réponses de plusieurs procureurs généraux des provinces et il en donne lecture.

Le président annonce également que M. Louis Saint-Laurent, C.R., de Québec, a été invité à se présenter aujourd'hui devant le Comité, mais qu'il lui a été impossible de venir.

M. Arthur Beauchesne, C.M.G., C.R., LL.D., greffier de la Chambre des communes, expose ensuite ses vues sur le sujet à l'étude.

Le Comité s'ajourne jusqu'à ce que le président le convoque de nouveau.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

JEUDI, le 6 juin 1935.

La séance s'ouvre à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Cowan, Turnbull, Ernst, Gagnon, Lapointe, Mackenzie, Woodsworth, Bourassa, Stewart, Veniot.

Le président donne lecture de communications reçues des gouvernements de l'Alberta, du Manitoba et de l'Ontario, lesquelles renferment leurs vues sur la question soumise à l'étude de ce Comité. Il donne aussi lecture d'un télégramme du procureur général du Nouveau-Brunswick à l'effet que son gouvernement fera connaître ses vues le plus tôt possible.

Ces communications seront imprimées dans le compte rendu.

Le président informe les membres qu'il a reçu copie d'un rapport d'un comité de l'Association du barreau de Régina, institué pour étudier la question de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Le Comité décide que le paragraphe du rapport relatif à la "Procédure de modification" soit imprimé dans le compte rendu.

M. Ernst propose que la Chambre soit priée d'autoriser l'impression de 2,000 exemplaires en anglais et 750 exemplaires en français des procès-verbaux, témoignages et rapports, sous forme de livre bleu, et en appendice aux Journaux de la Chambre.

Adopté.

Le Comité adopte une résolution proposée par M. Lapointe demandant au président de préparer un projet de rapport qui sera soumis au Comité à sa prochaine séance.

La séance est ajournée sur convocation du président.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

MARDI, le 11 juin 1935.

La séance s'ouvre à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Turnbull, Gagnon, Lapointe, Mackenzie, Ralston, Woodsworth, Stewart, Veniot.

Le président soumet un projet de rapport qui est mis à l'étude et qui lui est renvoyé pour être rédigé de nouveau, le nouveau projet devant être soumis à la prochaine séance.

La séance est ajournée au jeudi, 13 juin, à onze heures du matin.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

JEUDI, le 13 juin 1935.

La séance s'ouvre à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Membres présents: MM. Gagnon, Lapointe, Mackenzie, Woodsworth, Cowan et Turnbull.

Le président soumet un projet de rapport.

Après étude, le rapport, n'ayant pas été accepté dans tous ses termes, est déféré à la revision d'un sous-comité composé de MM. Gagnon, Lapointe, Woodsworth, Cowan et du président.

La séance est ajournée au mardi, 18 juin, à onze heures du matin.

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

CHAMBRE DES COMMUNES,

MARDI, le 18 juin 1935.

La séance est convoquée pour onze heures du matin, mais le quorum n'étant pas présent, elle est ajournée à 2 heures 30 de l'après-midi. M. Turnbull préside.

Membres présents: MM. Cowan, Ernst, Gagnon, Mackenzie, Lapointe, Ralston, Stewart et Turnbull.

Au nom du sous-comité institué à la dernière séance, M. Turnbull présente son projet de rapport.

Après étude, on adopte le projet à l'unanimité, avec certaines modifications, et le Comité convient de le présenter à la Chambre.

La séance est ajournée *sine die.*

Le secrétaire du Comité,

A. A. FRASER.

RAPPORT

CHAMBRE DES COMMUNES,

19 juin 1935.

DEUXIÈME RAPPORT

Le Comité spécial de la Chambre des communes institué pour étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et ethniques et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour apporter une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale, présente le deuxième et dernier rapport de ce Comité.

Votre Comité a tenu dix séances et a entendu les opinions de plusieurs témoins.

Sur les instructions du Comité, des télégrammes conçus dans les termes suivants furent envoyés aux Procureurs généraux des neuf provinces:

> "Le Comité spécial de la Chambre des communes chargé de faire enquête sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord désire connaître les vues de votre gouvernement sur les méthodes à suivre en vue de modifier ladite loi. La résolution déférée au Comité était la suivante: 'La Chambre est d'avis qu'un comité spécial devrait être institué pour étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et ethniques et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour apporter une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale, ledit comité devant ensuite faire rapport à la Chambre.' Bien que le Comité ne s'oppose pas à la présence d'un représentant de votre gouvernement, nous avons cru qu'il vous en coûterait moins de nous faire parvenir vos observations par écrit. Nous vous avons expédié copies des délibérations. Veuillez nous dire quand nous pourrons attendre votre réponse."

Nous avons reçu les réponses suivantes:

Ile du Prince-Edouard—"Votre télégramme 27 mars reçu. Le gouvernement de l'Ile du Prince-Edouard est d'avis que gouvernement fédéral devrait formuler son plan et politique pour fins qu'il se propose et qu'il devrait les soumettre aux gouvernements provinciaux pour qu'ils soient ensuite étudiés à une conférence entre représentants des provinces et du gouvernement fédéral." Signé par M. H. F. MacPhee, Procureur général.

Nouveau-Brunswick—"Vous télégraphierons nos vues aussitôt que possible. Retard inévitable." Signé par M. W. H. Harrison, Procureur général. (Le Nouveau-Brunswick n'a pas encore fait connaître ses vues.)

Nouvelle-Ecosse—"Notre législature maintenant en session et bien difficile de prendre décision de cette nature de la manière que vous proposez. Nous croyons que l'on devrait étudier la question à une conférence entre les représentants des provinces et du gouvernement fédéral, où chacun connaîtrait les vues des autres et aurait amplement le temps de discuter la question." Signé par M. J. H. MacQuarrie, Procureur général.

Québec—"Votre télégramme reçu. Votre Comité ne s'attend certainement pas à ce que les vues de la province de Québec soient discutées dans un échange de télégrammes ou de lettres. Pour une affaire de cette importance, je proposerais la convocation d'une conférence entre le gouvernement fédéral et les provinces." Signé par M. L.-A. Taschereau, Procureur général.

Ontario—"Province d'Ontario ne désire faire aucune représentation devant votre Comité au sujet de modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, car il ne nous servirait de rien de tenter d'aviser le gouvernement fédéral en ce moment." Signé par M. A. W. Roebuck, Procureur général.

Manitoba—"Relativement à votre télégramme du 27 mars au Procureur général et à sa réponse du 5 courant, le gouvernement a pu étudier la proposition que vous lui avez faite à l'effet de présenter par écrit des observations sur la question actuellement à l'étude par votre Comité.

Le gouvernement du Manitoba est d'avis que la question qui fait le sujet de la Résolution a une telle importance que nous ne devrions point présenter par écrit nos vues à ce sujet, mais plutôt qu'une Conférence devrait être convoquée entre les provinces et le gouvernement fédéral. Nous serions prêts en tout temps à assister à une telle Conférence en vue d'adopter une méthode définie de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord." Signé par M. John Bracken.

Saskatchewan—"Au sujet de votre télégramme du vingt-sept mars dans lequel vous priez le gouvernement de la province de faire des observations verbales ou par écrit quant aux méthodes que cette province pourrait suggérer relativement à la modification de la Constitution canadienne, permettez-moi de dire que j'ai suivi avec un profond intérêt les délibérations de votre Comité. La question des dispositions à prendre, le cas échéant, pour modifier au besoin la Constitution canadienne doit tôt ou tard se régler à des conférences entre les gouvernements des provinces et le gouvernement du Canada, en ayant recours peut-être auparavant à une conférence interprovinciale préliminaire. Vu cette situation, il ne semblerait pas sage pour les provinces d'exprimer leurs vues devant un comité de la Chambre des communes. Sauf respect, me permettrez-vous de suggérer que la véritable procédure est de laisser à votre Comité le soin de poursuivre l'enquête actuelle et d'en faire rapport à la Chambre des communes, lequel rapport, je présume, sera accepté ou modifié ou tout simplement reçu sans engager le gouvernement à accepter les propositions du Comité; ce rapport étant disponible, les provinces pourraient étudier l'attitude qu'elles désirent prendre et, peut-être, discuter la question entre elles pour ensuite s'unir au gouvernement fédéral dans une conférence générale. Le rapport de votre Comité servirait de base à la discussion qui ne manquerait pas d'amener la solution de ce problème en dernier ressort. Nous comprenons que la question est d'une grande importance nationale et qu'on devrait la régler pour le plus grand bien du Canada sans tenir compte des considérations politiques, et nous sommes certainement prêts à faire notre part pour en faciliter la solution; mais nous croyons que nous devons sauvegarder les intérêts de la province et que la procédure que je viens de mentionner est la seule convenable à adopter en ce moment." Signé par M. T. C. Davis, Procureur général.

Alberta—"Relativement à la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, le gouvernement de l'Alberta est heureux de constater que le Comité désire connaître les vues de toutes les provinces sur

cette question capitale, mais il croit que le meilleur moyen d'aborder la question est par un échange de vues à une conférence interprovinciale." Signé par M. Lymburn.

Colombie-Britannique—"Au sujet de votre télégramme du vingt-sept au Procureur général demandant pour votre Comité des observations écrites du gouvernement de cette province, le gouvernement est d'avis que la modification de la Constitution est une affaire trop importante pour procéder de la façon que vous proposez. On ne croit pas qu'on pourrait en arriver à des conclusions satisfaisantes, soit au gouvernement fédéral, soit dans les gouvernements provinciaux, sans la convocation d'une conférence entre les provinces et le gouvernement fédéral, alors qu'on pourrait discuter cette question sous tous ses aspects. Si ce n'est que pour déclarer que nous devrions avoir au Canada le droit de modifier notre constitution, cette province décline respectueusement l'honneur de présenter des observations à votre Comité, non plus qu'elle ne se croira liée par tout rapport que pourrait faire votre Comité." Signé par M. T. D. Pattullo.

Dans aucun cas, les provinces ont-elles signifié leur désir de présenter leurs vues à votre Comité, soit par écrit, soit verbalement.

Votre Comité reconnaît qu'il y a divergence d'opinions relativement à la question si, oui ou non, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est la reconnaissance statutaire d'un pacte entre les quatre provinces primitives du Canada et s'il est nécessaire d'obtenir l'assentiment des provinces pour le modifier. Sans exprimer une opinion sur cette question, le Comité croit que, dans le cas actuel, il serait opportun en ce moment, dans l'intérêt de l'unité et de la bonne entente, de consulter les provinces en vue d'adopter un mode défini d'obtenir des modifications ou de favoriser l'adoption d'une loi modificatrice qui pourrait changer de beaucoup la juridiction législative des provinces et du gouvernement fédéral.

Plusieurs suggestions intéressantes furent présentées. M. Kennedy, professeur de Droit à l'Université de Toronto, a proposé d'instituer une Commission royale pour étudier le fonctionnement de l'Acte dans le but de recommander une nouvelle répartition de pouvoirs, s'il est nécessaire.

M. Ollivier, conseiller juridique conjoint de la Chambre des communes, propose:

(*a*) Que les articles désuets soient abrogés.

(*b*) Que certains articles devraient être modifiés sans consulter les provinces.

(*c*) Que certains articles ne devraient être modifiés qu'avec l'assentiment d'une majorité des provinces.

(*d*) Que certains articles pourraient être modifiés avec l'assentiment d'une province seulement.

(*e*) Que d'autres articles ne devraient être modifiés qu'avec le consentement de toutes les provinces.

M. Scott, professeur de Droit civil à l'Université McGill, a exprimé l'avis que, vu que le Parlement fédéral représente la population des provinces, les modifications ordinaires devraient s'effectuer par un vote majoritaire des deux Chambres, et que les modifications touchant aux droits des minorités devraient être approuvées, en outre, par toutes les législatures provinciales, avant d'entrer en vigueur.

Le professeur Rogers, professeur de Sciences politiques à l'Université Queens, a proposé qu'à une conférence fédérale-provinciale ou à une convention nationale, on devrait instituer un comité chargé de rédiger une constitution modifiée qui serait ensuite approuvée par la conférence ou la convention et, plus tard, par

le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Il a exprimé l'opinion que le fait de consulter les provinces constituait une question de convenance politique plutôt qu'un droit légal.

M. Beauchesne, C.M.G., C.R., LL.D., greffier de la Chambre des communes, favoriserait la rédaction d'une nouvelle constitution par une assemblée constituante composée de délégués représentant les diverses provinces et le gouvernement fédéral, lesquels seraient choisis dans toutes les classes de la société. La constitution ainsi rédigée serait ensuite adoptée par le gouvernement fédéral et les provinces, approuvée par le Roi, et on abrogerait alors l'Acte actuel.

Le Comité reconnaît la nécessité urgente d'étudier le plus tôt possible la question de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en vue d'une nouvelle répartition du pouvoir législatif et de définir les domaines de l'impôt.

Il est en outre d'avis que la conférence ci-après proposée devrait étudier soigneusement la question de l'adoption d'une méthode reconnue quoique flexible de modifier la constitution.

Vu que les diverses provinces n'ont pas cru opportun de faire bénéficier le Comité de leurs vues relativement à la méthode de modifier la constitution, le Comité est d'avis qu'avant d'en arriver à une décision définitive sur la question mentionnée dans la Résolution, on devrait obtenir d'une autre manière les vues des provinces, si la chose est possible, et pour cette raison, il recommande qu'une conférence fédérale-provinciale soit convoquée aussitôt que possible au cours de la présente année en vue d'étudier la question mentionnée dans la Résolution. La Conférence projetée devrait avoir tout le temps nécessaire pour étudier la question sous tous ses aspects.

Vu la recommandation précitée, le Comité s'abstient d'une façon expresse de recommander une forme quelconque de procédure dans le but d'obtenir des modifications, afin de laisser à la Conférence projetée la liberté entière d'étudier la question, sauf que le Comité est définitivement d'avis que nulle atteinte ne doit être portée aux droits des minorités reconnus et concédés sous le régime des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Une copie des délibérations et des témoignages est déposée avec le présent rapport.

Le tout respectueusement soumis.

Le président,

F. W. TURNBULL.

TÉMOIGNAGES

CHAMBRE DES COMMUNES,

OTTAWA, le 26 février 1935.

Le Comité spécial nommé aux fins de faire enquête et rapport sur la meilleure méthode d'apporter des modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se réunit ce jour à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, nous formons un quorum. Si vous le voulez bien, nous pouvons commencer. Je veux tout d'abord souhaiter la bienvenue à nos nouveaux collègues. Tous trois sont ici présents aujourd'hui: il ne manque pas un seul des nouveaux membres, quel que soit ce qui est arrivé aux anciens. M. Edwards, sous-ministre de la Justice, et M. Plaxton, du ministère de la Justice, sont ici ce matin à titre de témoins. A présent, je prie M. Edwards de s'avancer..

M. BOURASSA: Aurons-nous un compte rendu sténographié des délibérations?

Le PRÉSIDENT: Oui.

M. BOURASSA: Il ne sera pas nécessaire de prendre des notes.

M. COWAN: A la dernière réunion nous avons décidé de faire sténographier les témoignages.

M. WILLIAM-STUART EDWARDS est appelé.

Le président:

D. Vous avez un exemplaire de l'ordre de renvoi?—R. Oui.

D. Etes-vous prêt à présenter votre exposé? Le Comité vous demande d'exposer vos opinions relatives au sujet de l'ordre de renvoi, savoir: la meilleure méthode d'apporter des modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, suivant les termes de la résolution soumise au Comité. Vous pourriez peut-être nous faire d'abord votre exposé quitte ensuite à répondre aux questions que pourraient vous poser les membres.

L'hon. M. VENIOT: Serait-ce trop demander que de vous prier de faire lecture de l'ordre de renvoi au bénéfice des nouveaux membres du Comité?

Le PRÉSIDENT: La résolution est ainsi conçue:

> La Chambre demande qu'un comité spécial soit institué pour étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et ethniques et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le Gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour apporter une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale.

Le voilà, l'ordre de renvoi; sans doute le greffier pourra-t-il en remettre un exemplaire à chacun des membres un peu plus tard.

M. BOURASSA: Très bien.

Le TÉMOIN: J'avais prévu, monsieur le président, que le Comité allait m'interroger sur des questions au sujet desquelles il voulait connaître mon avis. A présent vous me demandez de faire un exposé général; je vais me conformer à

votre désir, mais il est bien entendu qu'en parlant ici je n'exprime pas ma propre opinion dogmatique. Je vais simplement offrir au Comité quelques suggestions relatives à la question dont il est saisi.

Je note tout d'abord que le texte même de la résolution n'offre qu'une interprétation plutôt limitée. Le Comité est chargé d'étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et ethniques et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour apporter une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale. L'on remarquera que l'objet est de permettre à ce Parlement d'entreprendre de régler d'une manière efficace les problèmes économiques dont la portée est essentiellement nationale. Eh bien, selon moi, les problèmes de cette nature relèvent de la compétence du Parlement sous le régime de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, tel que ce dernier est rédigé présentement. Depuis longtemps d'aucuns expriment l'avis que les Pères de la Confédération n'ont pas prévu le besoin qui pourrait surgir de modifier la Constitution. Je n'en crois rien; je suis persuadé au contraire qu'ils ont cherché à rédiger cette constitution de manière à en faciliter le développement en vertu de ses propres termes, pour faire face aux besoins et aux problèmes grandissants du pays. Dans certains dominions autonomes comme dans d'autres pays où le régime fédératif est en honneur, certaines dispositions définitives prévoient la modification de leur constitution; seulement dans la plupart de ces pays, sinon dans tous, la constitution diffère de la nôtre en tant que les pouvoirs non attribués sont aux mains de l'Etat et non pas de l'autorité centrale, comme chez nous. D'où je conclus que les Pères de la Confédération ont sciemment échafaudé une organisation qui laissait à la compétence exclusive du Parlement toutes les questions de portée essentiellement nationale. A ces fins ils ont investi le Parlement fédéral de l'autorité non attribuée; en effet, en accordant aux provinces leurs pouvoirs législatifs ils ont eu le souci d'établir clairement que cette compétence législative de la province ne devait, en aucune occurrence, s'étendre au delà des questions et des droits dans les confins de la province même, d'un intérêt purement provincal ou local.

M. Bourassa:

D. Ont-ils réussi à l'établir clairement?—R. Incontestablement. Quiconque veut parcourir les prescriptions de l'article 92 verra qu'invariablement on appuie là-dessus lorsqu'on confère des pouvoirs. Ecoutez le nº 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.

Il est clair que l'autorité est circonscrite aux questions provinciales. Voici le nº 2:

> La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.

Là encore on appuie sur les limites fixées. Le nº 3:

> Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province.

Je puis me dispenser de passer en revue toute cette énumération; seulement, si l'on veut jeter les yeux sur le principal objet de la compétence provinciale, savoir, la propriété et les droits civils, on constatera que dans l'expression "propriété et droits civils", bien qu'elle soit très, très particulière, on a eu bien, bien soin de préciser qu'il s'agit de propriété et de droits civils dans les limites de la province. Par conséquent, s'il arrivait que dans l'histoire du Canada une question cessât d'être du domaine de la propriété et des droits civils dans la province, elle appartiendrait clairement au Dominion en vertu du pouvoir non attribué

nécessaire à la bonne administration du Canada, lequel se trouve énoncé à l'article 91. Je suggérerais donc au Comité de laisser la question de la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord s'accomplir comme dans le passé, et de confier aux tribunaux le soin de statuer sur l'effet de ce qui s'est accompli. Seraient ainsi évités toutes les difficultés et tous les différends susceptibles de surgir si l'on tentait d'arrêter un mode précis de modification de la Constitution de façon à rompre cet équilibre des pouvoirs prévu avec tant de soin à l'époque et qui a fonctionné, à mon sens, de façon très satisfaisante jusqu'ici. Le Comité sera saisi, en temps opportun, des précédents établis dans les amendements à l'Acte. Ces précédents, je crois, démontrent l'importance de la suggestion que je viens de faire; c'est-à-dire que, durant la période tout entière de la Confédération, le Dominion et les provinces se sont guidés sur le principe suivant: tout ce qui n'est pas provincial et qu'on ne peut dire relever localement de la province appartient au Dominion. Si l'on applique ce principe à tous les amendements déjà apportés à la Constitution, voici comment on s'y est pris: si l'amendement touchait un point non essentiellement provincial mais avait trait à la paix, l'ordre et la bonne administration au Canada, le Parlement fédéral, par une requête à Sa Majesté, obtenait du Parlement impérial l'amendement recherché. Les provinces étaient consultées chaque fois qu'un amendement visait une question d'intérêt provincial.

D. Entendez-vous directement ou indirectement?—R. Directement dans certains cas. Mais je crois, pour ma part, qu'une question qui n'intéresse qu'une province à son titre de l'une des provinces du Dominion, n'est pas d'intérêt provincial.

D. Voici ce que j'entends par là: la clause relative à la paix, l'ordre et la bonne administration comporte des pouvoirs de toutes sortes. Il serait très facile de s'en inspirer pour formuler la thèse à l'effet que la constitution devrait être modifiée en ce qui concerne les questions que les provinces pourraient considérer comme des empiétements sur leurs pouvoirs. De fait, c'est déjà arrivé.—R. Sur ce point, j'incline à croire que les autorités fédérales ne rechercheraient pas un amendement de cette sorte sans consulter d'abord les provinces.

D. Elles ne le devraient pas, du moins?—R. Je croirais, constitutionnellement, qu'elles ne le feraient pas.

L'hon. M. Veniot:

D. Dans une consultation avec la province au sujet d'un amendement du genre de celui dont vous parlez, vous faut-il le consentement de la province ou celui de toutes les provinces?—R. Je tiens à préciser ce point avant de répondre à cette question: j'entendais par mes paroles de tout à l'heure que la protestation vient des provinces en ce qui concerne les questions d'intérêt provincial.

D. Des provinces?—R. Oui. Je tiens à réfuter l'idée que toute question intéressant l'ensemble des provinces, par le simple fait que certaines provinces s'y opposent, leur donne voix délibérative à Londres ou à Ottawa, quel que soit le lieu où la constitution est en voie d'amendement. Cela comporterait une question d'intérêt purement fédéral qu'il conviendrait de régler dans ce parlement; mais, lorsque l'amendement toucherait ce que nous appellerions des droits provinciaux effectifs, et qu'un corps d'opinion provinciale s'y opposerait, je dirais que ce parlement devrait consulter les provinces intéressées.

D. Des droits provinciaux, communs aux provinces prises dans leur ensemble?—R. Eh bien, oui. C'est-à-dire, communs en ce sens que chaque province a la compétence de se saisir de cette question dans son propre domaine.

M. Bourassa:

D. Parce que, si je puis faire observer, une province peut se croire intéressée et non vitalement atteinte?—R. Oui.

D. Tandis qu'une autre province peut juger autrement?—R. Oui.

D. Et il s'agirait de savoir si la question est d'intérêt provincial ou non.

L'hon. M. MACKENZIE: Cela est déjà arrivé en Colombie-Britannique.

Le TÉMOIN: Maintenant, je crois comprendre que deux objections principales ont été formulées contre la thèse que je mets de l'avant: 1° la détermination de la Constitution est laissée aux tribunaux; 2° cela est incompatible avec la souveraineté du Canada en tant que nation. En ce qui concerne la première objection, mon expérience m'a convaincu du fait que les tribunaux sont toujours prêts à reconnaître dans la mesure équitable et voulue les changements qui surviennent dans l'évolution du pays, dans l'évolution de ses problèmes économiques et nationaux; et les tribunaux se sont montrés disposés à se saisir de questions d'intérêt fédéral relevant du pouvoir fédéral. Ainsi, si l'on a en vue de permettre à ce parlement de se saisir de questions qui autrefois peut-être étaient considérées comme d'intérêt purement provincial, mais que les événements récents ont revêtus d'une portée nationale, je m'attendrais à ce que les tribunaux considérassent avec beaucoup de soin cette question, et je m'attendrais à être appuyé dans l'opinion que tout ce qui peut passer pour avoir une portée nationale sera attribué à ce parlement.

M. Bourassa:

D. Vous songez à la cause au sujet de la radio, n'est-ce pas?—R. Je songe à la cause au sujet de la radio en particulier, mais pas à elle seule.

D. Non?—R. Si la chose agrée au Comité, je puis charger un membre de notre personnel de rédiger un mémoire montrant les jugements rendus au cours de ces dernières années qui révèlent cette tendance.

M. Woodsworth:

D. Distinguez-vous entre les tribunaux canadiens et le Conseil privé?—R. Non.

Le président:

D. Il s'agit de savoir ce qui a une portée nationale. C'est une question de fait, n'est-ce pas?—R. J'ignore s'il conviendrait ou non d'aborder devant ce Comité la question des appels au Conseil privé. Pour ma part, je laisserais à la Cour Suprême sa qualité de tribunal de dernier ressort, et j'abandonnerais ces questions à la compétence de ce tribunal. Si le Conseil privé est le tribunal de dernier ressort, je m'en tiendrais à ce tribunal, me rappelant toujours que si l'opinion des juristes provoque du mécontentement dans le pays, il nous reste toujours le mode actuel d'amendement de la constitution. Il nous est toujours loisible de passer par-dessus toute décision qui semble inacceptable.

L'hon. M. Mackenzie:

D. Avez-vous toujours été de cet avis en ce qui concerne les questions de portée nationale, ou votre opinion est-elle plus ou moins inspirée par ces deux causes?—R. Non. Tous les avocats constitutionnels, je crois, ont toujours abondé dans ce sens; mais la divergence des opinions ne porte pas autant sur le sens de l'Acte. Les conflits au cours des années passées ont surgi sur la question de savoir si le sujet est d'ordre national ou non. Il s'agit d'une question de fait. Chaque avocat membre de ce Comité avouera, je crois, une fois la portée nationale du sujet établie, que celui-ci est nettement hors de la juridiction des provinces et appartient à ce parlement.

M. Cowan:

D. Comment pouvez-vous en juger? Me trompé-je en disant ceci: lorsque le sujet à l'étude ne tombe pas clairement sous le régime de l'article 92, alors il vous faut interroger l'article 91 pour voir si le cas n'est pas prévu à l'article 91 sous la paix, l'ordre et le bon gouvernement?—R. A une ou deux exceptions près, le domaine tout entier est conféré, le domaine tout entier de la législation;

donc, si le sujet relève de l'article 92, il est là uniquement parce qu'il est restreint aux provinces; s'il n'est pas restreint aux provinces, il doit appartenir au domaine fédéral en vertu de l'article 91. Vous m'avez demandé tantôt comment vous jugeriez si une question est d'importance nationale ou non. C'est un point que je suggérais de laisser en première instance aux tribunaux. Ce parlement déciderait d'abord si une certaine question est d'importance ou non, il ferait une déclaration à cet effet puis il légiférerait sur la question.

Si la législation est mise en doute devant les tribunaux et que l'on peut démontrer à la satisfaction du tribunal qu'elle est essentiellement une question nationale dans toute sa portée, il n'y aurait aucune nécessité de modifier la constitution. Si, d'autre part, le tribunal rendait sur cette question un jugement incompatible avec la masse de l'opinion publique au Canada, alors vous seriez toujours libre de rechercher une modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, afin d'exprimer les désirs du peuple canadien.

M. COWAN: Je n'en suis arrivé à aucune conclusion déterminée à ce sujet, mais il me semble que je m'opposerais au règlement de toute question par les tribunaux pour des motifs politiques ou économiques.

Le TÉMOIN: Ce serait une question de fait.

M. COWAN: Je songe à une décision rendue par un autre tribunal.

L'hon. M. Mackenzie:

D. Je m'attendrais plutôt à ce que vous vous laissiez guider par des questions d'intérêt public. C'est ce que fait le Conseil privé.—R. Ce n'est pas ce que je voulais dire. Je croyais que le tribunal étudierait la question et essaierait de déterminer si, comme question de fait, elle est un droit ou une question de propriété dans la province; ou si, de fait, elle est quelque chose qui dépasse les limites de la province, et devient, par conséquent, du ressort du Dominion.

Le PRÉSIDENT: Je crois que dans la cause de l'assurance, on a insisté auprès du Conseil privé sur la portée nationale.

Le TÉMOIN: Oui. Je conçois facilement que la cause de l'assurance est une décision qui pourrait renverser ce point de vue. Personnellement, je crois que cette même décision devrait être modifiée de quelque façon, et elle le sera probablement, à la suite d'expériences plus récentes.

M. Bourassa:

D. Avant d'abandonner la question des référés aux tribunaux, n'est-il pas vrai que la tendance du Conseil privé au moins, sinon de la Cour suprême, est de déférer une décision du Dominion dans une cause déterminée qui survient à la suite d'une décision rendue sur la législation, plutôt que de formuler ce que je pourrais appeler une opinion sur la validité de sa loi? Je me rappelle une déclaration formelle de lord Haldane dans une cause—je ne puis dire si elle émanait du Canada ou de l'Australie—dans laquelle il exprimait son opinion, l'opinion établie du Conseil privé, à l'effet qu'ils hésitaient beaucoup à se prononcer sur la validité d'une loi, à moins qu'elle ne leur soit soumise sous forme de procès.

M. COWAN: Oui.

Le TÉMOIN: Oui, c'est vrai.

M BOURASSA: Si vous me le permettez, je crois qu'il est très important de ne pas perdre cela de vue si l'on considère votre suggestion que nous ferions mieux de laisser aux tribunaux le soin d'interpréter l'attitude que nous pourrions prendre au Parlement relativement à la modification de la constitution. S'ils prétextaient pour refuser d'exprimer leur opinion qu'il n'y a pas eu de cas déterminé, ceci voudrait dire que nous devrions modifier la constitution et nous en remettre pour l'avenir à la possibilité que quelque individu pourrait contester la loi. Ceci, naturellement, au point de vue économique et politique, est loin d'être commode. Par exemple, prenez la Loi Lemieux, qui fut en vigueur pendant des années et des années.

M. COWAN: Dix-huit ans.

M. BOURASSA: Oui, pendant dix-huit ans; dans un cas, elle fut déclarée de nul effet.

Le TÉMOIN: Je crois que cette suggestion comporte deux réponses. Il est vrai qu'au début, lorsque fut édictée la loi autorisant les référés aux tribunaux.....

M. Cowan:

D. Ce n'est que pour la Cour suprême?—R. Oui, mais ils passent de la Cour suprême au Conseil privé.

M. COWAN: Ils n'ont pas le droit d'en appeler directement au Conseil privé?

Le TÉMOIN: Quand cette loi fut adoptée, sa validité fut mise en doute et il fut statué que la loi était valide. Nous en avons fait un usage fréquent depuis ce temps. Il est vrai que les juges manifestaient une hésitation, spécialement en Angleterre, à exprimer une opinion plutôt qu'à rendre une décision.

M. BOURASSA: Oui.

Le TÉMOIN: Mais ils ont depuis longtemps adopté notre méthode de déférer ces questions à la Cour suprême et ils ont répondu très clairement et d'une manière bien définitive à un grand nombre de questions constitutionnelles que nous leur avons soumises. Comme chaque membre du Comité le sait, dans la question des pouvoirs hydrauliques, la difficulté ne fut pas que le tribunal hésitait à répondre aux questions, mais il croyait que les questions n'étaient pas suffisamment concrètes pour lui permettre de statuer d'une manière satisfaisante.

M. Woodsworth:

D. A titre de l'un des quelques membres du Comité qui n'ont pas la culture juridique, puis-je demander ceci: Lorsque vous dites qu'après tout les tribunaux décideront des questions de fait, n'est-ce pas que ce qui est une question de fait se rapporte directement à l'opinion publique de l'époque et qu'elle revêt alors un caractère plus ou moins politique?—R. Naturellement, lorsqu'il s'agit de savoir si une question est d'une portée nationale ou non, cela devient une question mixte de fait et de droit. Je voulais simplement éviter, il y a un moment, toute suggestion à l'effet que les tribunaux justifieraient leur décision sur l'opportunité de la question par des motifs de convenance politique, mais qu'ils en restreindraient l'étude aux mérites véritables de la cause dans le but de savoir si, oui ou non, elle relève de la juridiction provinciale.

D. Prenez, par exemple, la question des femmes au Sénat. Sous le régime des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, les femmes sont-elles des personnes? Comme pure question d'interprétation légale, je crois savoir que la Cour suprême a décidé qu'elles ne l'étaient pas, mais que le Conseil privé a renversé cette décision. Appelleriez-vous cela une question de fait? —R. C'était une question d'interprétation de statut. C'était une question de droit. Il ne s'agissait pas de savoir si une question particulière relevait d'une juridiction ou d'une autre.

M. WOODSWORTH: Dans les questions relatives à la constitution, qu'entendez-vous par fait? Est-ce que je m'énonce assez clairement? N'est-il pas vrai que dans une décision rendue sur le point de savoir si une question est de portée nationale ou non, il vous serait nécessaire de prendre note de l'ensemble de l'opinion publique prévalant à l'époque, et pour cette raison cela tendrait à revêtir un cachet politique?

M. COWAN: Quelque chose comme la décision rendue au sujet de l'or l'autre jour.

M. WOODSWORTH: Oui.

L'hon. M. MACKENZIE: L'intérêt public.

M. COWAN: A mon avis, ce fut pour un vil motif de convenance.

L'hon. M. MACKENZIE: Absolument.

Le TÉMOIN: Vous direz peut-être qu'en interprétant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord aujourd'hui, ils l'interprèteraient à la lumière des décisions actuelles. Je crois que c'est ce qu'on a fait dans la cause des "Personnes". Mais je ne pense pas que cela illustre bien la nature du devoir que le tribunal devrait remplir lorsqu'il sera appelé à décider si une propriété particulière quelconque ou un droit civil est un droit qui n'existe que dans la province ou un droit qui en dépasse les limites. Pour bien déterminer cela, il faut considérer les faits et le droit. Le Conseil privé s'est prononcé sur une question dans laquelle il s'agissait de savoir si une province avait le droit de légiférer relativement à une dette obligatoire qui était due et exigible dans une autre province. Le tribunal arrêta que la chose ne pouvait se faire, parce que la province se trouvait à légiférer sur un droit qui n'était pas exclusivement restreint aux limites de la province, mais dont on aurait joui en dehors de ses limites; par conséquent, ce n'était pas une question de juridiction provinciale, mais bien une question de juridiction interprovinciale. Il n'y a aucun doute que cette manière d'interpréter l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est bien logique. La seule difficulté serait de déterminer dans chaque cas la véritable nature du sujet.

M. Cowan:

D. Ne serait-il pas préférable que le Parlement déterminât cela plutôt que les tribunaux?—R. Il faudrait que le Parlement le déterminât en premier lieu. Je n'appuie pour le moment que sur cette partie qui a trait à la question de laisser la constitution intacte.

D. Oh! oui.—R. Si vous allez changer la constitution, alors la question que vous posez se présenterait naturellement. Mais l'autre objection que j'ai.....

Le président:

D. Avant d'attaquer ce sujet, monsieur Edwards, et pour faire suite à l'idée de laisser la constitution intacte, êtes-vous d'avis que la meilleure méthode de procéder est que le Parlement devrait décider si une certaine catégorie de la législation que l'on propose est nationale dans sa portée ou autrement; et s'il décide qu'elle a une portée nationale, qu'il devrait adopter la législation et ensuite laisser aux tribunaux le soin de décider de quelque manière.

L'hon. M. MACKENZIE: Vous voulez dire sur des questions particulières plutôt que sur des principes généraux?

Le PRÉSIDENT: Oui.

M. COWAN: Voilà encore une question d'interprétation.

Le TÉMOIN: La question de savoir si le gouvernement la déférerait aux tribunaux deviendrait une question de méthode. Je dirais: "Edictez votre législation. Si on informe le Parlement que la législation est bonne, laissez-là opérante".

Pour répondre à la suggestion de M. Bourassa faite il y a un moment, s'il y avait une contestation de l'Acte devant les tribunaux à l'instance de quelque particulier,—les provinces ont une législation statuant que dans pareil cas entraînant une question constitutionnelle un avis est signifié aux gouvernements des provinces et du Dominion, ce qui permet notre intervention—si nous étions d'avis que l'affaire particulière en question ne constituait pas un véhicule approprié pour obtenir une décision sur cette question constitutionnelle, nous pourrions alors, après qu'exception à la forme est prise, la déférer aux tribunaux au besoin. Si vous la déférez aux tribunaux avant de la mettre en vigueur, cela devient une question de méthode.

L'hon. M. Mackenzie:

D. Si vous interveniez en pareil cas, défèreriez-vous au tribunal un cas spécifique seulement ou le programme général de toute la législation?—R. Si nous intervenions, nous n'aurions la liberté que de discuter les points que le cas lui-même soulèverait. Voilà pourquoi j'ai mentionné cet exemple, s'il advenait que ce cas particulier était de moindre importance, et s'il n'arrivait pas à soulever la question précise que nous avions cru sage de faire déterminer, nous pourrions à ce moment la déférer. Nous pourrions la déférer en tout temps.

L'hon. M. Veniot:

D. N'existe-t-il pas de cas où le Conseil privé a rendu une décision à l'effet que la province et le Dominion avaient tous deux juridiction dans l'administration?—R. Faites-vous allusion à l'agriculture?

D. Non, à la cause des pêcheries, par exemple; les droits de pêche dans les limites de trois milles?

M. GAGNON: Je crois que c'est la seule cause dans laquelle le Conseil privé ait décidé qu'il y avait double juridiction, mais il a clairement défini la juridiction.

Le TÉMOIN: Pas un conflit de juridiction.

M. GAGNON: Non.

L'hon. M. VENIOT: Non, l'administration seulement; entre la possession et l'administration, la réglementation. Est-ce le seul cas?

Le PRÉSIDENT: S'il y a un conflit de juridiction, l'une d'elles doit dépasser l'autre.

L'hon. M. VENIOT: Il n'y a pas d'empiétement là.

M. COWAN: A-t-on décidé que le droit du Dominion était supérieur?

L'hon. M. VENIOT: Dans un cas, ce fut une question de possession. Il fut décidé que les droits de pêche appartenaient à la province dans les limites de trois milles, mais qu'il était de la juridiction du gouvernement fédéral de réglementer les saisons de pêche et le reste.

M. BOURASSA: Même dans ces limites.

L'hon. M. VENIOT: Oui, même dans les limites de trois milles.

M. GAGNON: N'ont-ils pas établi une distinction plus claire que celle-là? N'ont-ils pas dit que lorsque le pêcheur déposait ses agrès sur le sol, alors la province avait juridiction; mais que lorsque le pêcheur jette ses filets ou ses agrès à l'eau, c'est le Dominion qui a juridiction?

L'hon. M. VENIOT: Oui, juridiction pour déterminer les saisons, les heures de pêche et le reste. Pouvez-vous nous dire si c'est là le seul cas de double juridiction qu'on ait décidé?

Le TÉMOIN: Ah! non. C'est une situation qui se présente fréquemment lorsqu'on interprète l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Dans ce cas, ils avaient à traiter d'une part, d'un sujet général de l'article 91, les pêcheries côtières et les pêcheries intérieures. Il s'agissait de savoir jusqu'à quel point ceci empiétait sur le droit qu'a la province, sous le régime de la propriété et des droits civils, d'en agir à sa guise avec son sol et les autres questions se rattachant aux pêcheries dans la province qui portaient atteinte à un droit provincial; et ils statuèrent comme M. Gagnon l'a expliqué. Mais ceci arrive fréquemment en interprétant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Puis l'autre objection à laisser la constitution intacte est qu'on a déjà dit que ceci serait incompatible avec le statut souverain dont jouit maintenant le Canada comme nation. Sur ce point, je suis enclin à accepter la suggestion faite par M. Lapointe à la Chambre des communes en 1931, lorsqu'il disait qu'il n'y avait rien d'incompatible avec notre souveraineté en nous servant du parlement impérial comme instrument pour modifier à l'avenir l'Acte de l'Amérique britannique du Nord tout comme dans le passé.

METHOD OF AMENDING

THE BRITISH NORTH AMERICA ACT

Review of the Report of the Special Committee

of the House of Commons, by Eugene Forsey.

(Extract)

(From
The Canadian Journal of Economics
and Political Science)

.....

Far the most interesting submissions came from the two French-Canadian witnesses, Dr. Ollivier of the Law Branch of the House of Commons, and Dr. Beauchesne, Clerk of the House. Dr. Ollivier's evidence is perhaps even better than Dr. Skelton's or Professor Scott's, which is saying much. His discussion of the method of amendment is the most complete I have seen. He divides the B.N.A. Act into five categories: (1) sections "spent" or not requiring amendment; (2) sections which should be alterable simply by two-thirds vote of both Houses of the Dominion Parliament (or, on a second presentation, two-thirds of the Commons and a majority of the Senate); (3) sections requiring in addition the consent of one province; (4) sections requiring consent of a majority of the provinces; (5) sections requiring consent of all provinces. The third category comprises sections 69-80; the fourth sections 8, 12, 51, 58-68, 81-92, 94-101, 118, 128, 132, 146, 147; the fifth, sections 5-7, 93, 133, 92, heads 12-14). In respect to section 92, head 13, however, Dr. Ollivier attaches the notable proviso that "in the case of social services ..... for the general advantage of Canada" majority consent would be enough.

To the breadth and balance of these proposals Dr. Beauchesne's evidence stands in marked contrast. Indeed, its only importance is as a symptom of the present recrudescence of narrow and reactionary French-Canadian nationalism. One of several possible quotations is characteristic: "Each province should be an independent country with power to do whatever it pleases. And I would have a wall between the provinces and the Dominion, and I would have no appeal, no veto, and no remedial appeal, none of all that misery we have had here since Confederation; and each province would own its own courts" (p. 134). The earth is the provinces' and the fullness thereof, Canada and they that dwell therein. Dr. Beauchesne's proposed method of amendment is equally fantastic. It is surprising and disheartening to find this sort of thing coming from one of his talents, culture and reputation. The other side of the picture, however, appears not only in Dr. Ollivier's evidence but also in the obvious lack of sympathy towards Dr. Beauchesne's proposals shown by the two leading French-Canadian members of the Committee, Mr. Lapointe and Mr. Bourassa.

EUGENE FORSEY.

McGill University.

L'hon. M. Mackenzie:

D. Etait-ce pendant le débat sur le Statut de Westminster?—R. Oui. Si Westminster édicte la législation à la demande des autorités du Dominion, alors elle est adoptée, à cause du statut souverain de la nation canadienne. Elle est adoptée parce que notre statut est reconnu, et non en dépit de lui.

M. Bourassa:

D. Comme question de fait, cette réserve dans le Statut de Westminster qui a trait au Canada a été faite à la demande du Canada?—R. Oui.

D. C'est le Canada qui demande d'être restreint dans sa constitution?—R. Oui.

M. COWAN: Vous voulez parler de l'exception relative à la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord?

M. BOURASSA: Oui.

Le TÉMOIN: De sorte que sur cette question, je propose tout simplement que le Comité étudie au début pourquoi le système actuel ne peut être aussi satisfaisant pour le présent et l'avenir qu'il ne l'a été dans le passé.

Je n'entreprends pas de discuter l'affaire ce matin, je suggère simplement cette opinion. J'ajouterais que je ne suis pas encore convaincu de la supériorité qu'ont sur nous les autres dominions qui possèdent le pouvoir de modifier leur constitution.

M. Cowan:

D. Ce pouvoir découle de leur charte, n'est-ce pas?—R. Oui. C'est un fardeau pour eux, à mon avis. Je crois que le pouvoir qu'ils possèdent de modifier leur constitution est un fardeau.

M. Gagnon:

D. C'est quoi, dites-vous?—R. Un fardeau. Je ne crois pas que ce soit un avantage, mais plutôt un désavantage. Voici la situation où se trouvent ces autres dominions: c'est dans l'Etat que gît le pouvoir non attribué. Or, supposons qu'il convienne à quelque moment que ce soit d'étendre le pouvoir du fédéral au bénéfice de la nation prise dans son ensemble, il vous faut transporter la question du domaine de l'Etat dans celui du fédéral et passer par toutes ces difficultés—dans certains cas il faut tenir un plébiscite, dans d'autres cas il faut obtenir la majorité à la législature de chaque Etat, et ainsi de suite. Vous avez un régime rigide qui aboutit à des controverses et à des difficultés dans le pays, tandis que chez nous le pouvoir non attribué appartient déjà au fédéral et il n'y a rien à transférer.

M. Bourassa:

D. Votre raisonnement ne vaut-il pas exclusivement ou, du moins, surtout pour l'Australie? Car il ne vaudrait pas pour l'Afrique du Sud ni pour l'Etat libre d'Irlande?—R. Le problème ne se pose pas dans l'Afrique du Sud.

D. Et même dans l'Etat libre d'Irlande, vous n'avez pas de droits provinciaux ou d'Etat?—R. Non.

D. En réalité, je crois que seule l'Australie est dans ce cas?—R. Ma foi, la question n'y surgit pas, monsieur. Ce n'est pas une fédération où l'autorité législative est divisée.

D. Non.—R. Je bornais mes remarques aux pays qui souffrent des mêmes restrictions que nous: le morcellement de l'autorité législative. Je faisais simplement observer qu'il ne serait peut-être pas avantageux de substituer au régime souple que nous avons actuellement, un régime rigide qui ne fonctionnerait peut-être pas sans beaucoup de difficulté.

M. BOURASSA: Le contrôle par les Etats, par exemple.

Le président:

D. Supposons que l'Etat eut été investi du pouvoir non attribué, comme au Canada, eussiez-vous eu cette difficulté en ce qui concerne la modification? Disons que votre autorité non attribuée eut appartenu au Dominion, puis que celui-ci eut reçu le pouvoir de modifier sa propre constitution, eussiez-vous eu la difficulté dont vous parlez en ce qui concerne votre régime très rigide, lorsqu'il s'est agi d'un amendement?—R. Voici mon point: si je ne m'abuse dans mon interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il n'y a aucun avantage d'ordre constitutionnel à gagner, car si le sujet à l'étude est d'ordre national, il nous appartient; s'il ne l'est pas, un changement ne s'impose pas. La seule occasion où il vous faudrait modifier notre constitution serait lorsque vous voudriez enlever aux provinces, pour l'attribuer au fédéral, quelque chose que les provinces ont déjà.

L'hon. M. Veniot:

D. Il s'agit apparemment d'une question d'interprétation, n'est-ce pas?—R. Oui.

D. La décision en ce qui concerne strictement l'interprétation appartient-elle au Parlement du Canada, à votre avis? Vous avez dit, il est vrai, que ce serait là un abus d'interprétation que les tribunaux seraient appelés à corriger. Mais je vous demande peut-être d'exprimer une opinion sur une question sur laquelle je ne devrais pas vous demander de vous prononcer?—R. Je ferais observer sur ce point que toutes les provinces sont représentées à ce parlement aussi bien qu'à leur propre législature. Or, si ce parlement déclarait qu'un certain sujet est d'ordre national, je serais enclin à croire que cette opinion donnerait un très grand poids à toute question en jeu.

D. Peut-être, monsieur Edwards, mais croyez-vous que nous, les représentants des provinces dans l'arène fédérale, sommes autorisés à parler au nom des provinces sur la question de juridiction?—R. Non, pas au nom des provinces.

Le président:

D. La population des provinces acceptera-t-elle, en ce qui concerne les questions relevant de la juridiction législative du gouvernement fédéral, d'être représentée par des membres du Parlement fédéral? A mon sens, ceux-ci ne sont pas élus au fédéral pour y exprimer des opinions sur des questions de juridiction provinciale?—R. Vous ne sauriez par une simple déclaration transférer au fédéral des pouvoirs provinciaux quelconques.

L'hon. M. Mackenzie:

D. Si nous prenions sur nous de modifier notre constitution, le nombre des litiges entre les autorités provinciales et fédérales au sujet de l'interprétation du statut, des pouvoirs, etc., tendrait-il à diminuer, à votre avis?—R. C'est-à-dire, si vous amendiez la constitution.

D. Voici ce que j'entends: le présent régime aboutit, règle générale, à de nombreux litiges et à des référés devant les tribunaux, qui finissent généralement par se prononcer. Si nous prenions sur nous de modifier notre constitution, le nombre des litiges surgissant toujours de l'interprétation en pareils cas diminuerait-il?—R. Je ne crois pas devoir risquer une opinion sur ce sujet. Je m'attendrais à de nombreux litiges, car nous avons réglé une fois pour toutes un grand nombre des principes d'interprétation sous le régime de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et nous savons à quoi nous en tenir. Dès que vous insérez quelque chose de nouveau dans la constitution, nous revenons où nous étions auparavant et il nous faut recommencer à trancher toutes les questions nouvelles surgissant de la nouvelle constitution.

M. GAGNON: Certaines provinces n'inclinent-elles pas à saisir chaque occasion qui se présente d'aller devant les tribunaux, particulièrement lorsqu'elles croient voir leur droits lésés? L'année dernière, par exemple, nous avons eu un litige avec la province de Québec au sujet de l'opportunité ou de la constitutionnalité de taxer les appels téléphoniques à longue distance.

L'hon. M. VENIOT: Oui, et il y a eu le litige au sujet des pêcheries.

M. GAGNON: Oui. Ces questions ont été débattues pendant vingt ans et plus devant le Conseil privé. Si ma mémoire m'est fidèle, la première cause datait de 1880 et le dernier jugement fut rendu en 1919. Certaines provinces n'inclinent-elles pas à exagérer et à abuser du recours au Conseil privé pour régler ces questions de juridiction? Dans l'intervalle les intérêts de la population intéressée en souffrent.

M. BOURASSA: Comment les en empêcher? Vous ne pouvez pas priver les provinces de leur droit d'aller devant les tribunaux?

L'hon. M. VENIOT: Vous ne pouvez pas leur nier ce droit.

Le PRÉSIDENT: Mais si le statut est assez explicite, au lieu d'être vague comme à présent; si l'accord se fait sur la question de savoir si un sujet est d'ordre national ou non, cette inclination à la controverse ne disparaîtrait-elle pas?

M. BOURASSA: Plus vous permettez aux tribunaux d'éclaircir les choses, plus vous les embrouillez.

Le TÉMOIN: N'oubliez pas que si vous modifiez la constitution de manière à inclure dans l'article 91 quelque chose spécifique qui ne s'y trouve pas actuellement, vous serez exactement dans la même position quant à son interprétation. Sous le régime de l'Acte actuel, vous avez certaines interprétations qui seraient simplement mises d'un côté, d'où résulteraient de nouveaux litiges.

Le PRÉSIDENT: Vraiment? Supposons que vous preniez la propriété et les droits civils que l'on trouve maintenant à l'article 92 et que vous les biffiez de l'article 92 pour les inclure à l'article 91, serait-ce bien pratique?

L'hon. M. MACKENZIE: Pour une réforme, cela en serait une.

L'hon. M. VENIOT: Vous soulèveriez une tempête.

Le TÉMOIN: Je voulais dire ceci: supposons que vous auriez "l'assurance-chômage" à l'article 92, il faudrait faire interpréter l'expression "assurance-chômage".

L'hon. M. MACKENZIE: Alors cela ferait surgir d'autres causes.

M. BOURASSA: En effet.

M. Cowan:

Q. Vous semblez croire, M. Edwards, que nous occupons une position très ferme en ce sens que la tendance des décisions judiciaires a toujours été de favoriser le Dominion dans la plupart de ces cas?—R. Oui, mais plutôt pour le motif que les décisions judiciaires ont suivi les véritables évolutions. C'est à la suite de l'évolution qu'ont été rendues ces décisions relatives à certaines questions qu'on croyait ne plus être locales dans leur portée mais bien nationales. J'ai l'espoir que lorsque les tribunaux seront appelés à se prononcer sur les faits, ils se rendront compte de la situation et interpréteront la constitution comme ils l'ont fait dans la cause des "Personnes" et dans la cause de l'aviation, et lui donneront une interprétation pratique à la lumière des conditions qui existent aujourd'hui.

Le président:

D. Prenez cet exemple: les chemins de fer, sauf ceux qui ne fonctionnent que dans les limites d'une province, relèvent de l'article 91; c'est-à-dire, qu'ils

sont une forme de transport. Les conducteurs de camions constituent une autre forme de transport et on dit qu'ils sont frappés par les dispositions de l'article 92; mais dans la mesure qu'ils nuisent à l'exploitation des chemins de fer, pouvez-vous dire que leur cas est national en nature et en portée et que le gouvernement du Dominion pourrait les contrôler? Ou devrions-nous déférer cette question à l'interprétation des tribunaux? Pourquoi ne modifierions-nous pas l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de manière que les "Transports" dussent relever de l'article 91 au lieu des "Chemins de fer et Canaux"?—R. Cela dépendrait de l'interprétation et de certaines autres dispositions.

D. C'est à cela que je veux en venir; laissez de côté la question d'interprétation, rendez-la claire au point qu'il ne sera pas nécessaire de recourir à l'interprétation par les tribunaux.

M. GAGNON: Je crois, monsieur le président, que votre observation est très au point. En supposant qu'il y ait une double juridiction, tout ce que nous avons à faire ici est d'étudier quelles seraient les meilleures méthodes de modifier maintenant la constitution.

Le PRÉSIDENT: Je veux en venir à cela.

M. GAGNON: Puis-je attirer votre attention, monsieur le président, sur le fait que notre enquête est très restreinte dans ses limites. Si nous les dépassons, nous n'en finirons jamais, mais si nous nous en tenons aux limites du référé, nous n'aurons pas à perdre beaucoup de temps à la discussion.

Le PRÉSIDENT: Je ne suggérais pas que nous devrions discuter ces questions en vue de modifier l'Acte; je les citais tout simplement comme des cas dans lesquels, au moyen de modifications, nous pourrions peut-être nous éviter beaucoup de litige.

M. WOODSWORTH: Monsieur le président, M. Edwards nous a parlé de choses fort intéressantes, mais je suis d'avis qu'elles n'ont pas trait directement à la question à l'étude.

Le TÉMOIN: Je le reconnais.

M. WOODSWORTH: Je crois que nous devrions demander à M. Edwards s'il n'aurait pas de suggestions à faire relativement à la manière de modifier la constitution.

M. COWAN: Nous avons détourné son attention par nos questions.

L'hon. M. VENIOT: Ne vaudrait-il pas mieux pour nous de décider en premier lieu si ce Comité a le pouvoir ou non de recommander des modifications à la constitution?

M. WOODSWORTH: Ce n'est pas le point; le Parlement l'a décidé en déférant la question à ce Comité.

Le PRÉSIDENT: Je crois que le point que nous devons étudier est de trouver la meilleure méthode de modification, voilà la question soumise à notre étude.

L'hon. M. MACKENZIE: La question que nous avons à l'étude est bien restreinte alors, monsieur le président.

Le PRÉSIDENT: Je crois que M. Woodsworth a raison; reconnaissons comme un fait acquis qu'il doit y avoir des modifications. Il s'agit pour nous d'étudier la méthode à suivre.

M. COWAN: C'est juste.

M. BOURASSA: C'est bien cela.

Le TÉMOIN: Si tel est le sens de la résolution, alors je procéderai avec le point suivant; mais avant de laisser cette question, je voudrais attirer l'attention sur le fait qu'en Australie, où ils ont eu le pouvoir de modifier leur constitution depuis 1900, on a nommé une commission en 1929 pour étudier la méthode de modifier la constitution afin d'obtenir un plan plus efficace. La commission prépara un rapport très élaboré et, apparemment, il y eut très peu d'ac-

cord entre les membres sur le sujet. Ils se trouvent en présence du même problème que nous avons, bien qu'ils aient eu ce pouvoir depuis le début. Survint la question qui est tant discutée aujourd'hui, celle de connaître le caractère et la nature de la fédération et du soi-disant pacte là-bas. Sur cette question, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de décider si l'Acte de l'Amérique britannique du Nord était un pacte ou non et si la doctrine de consentement unanime sur laquelle il est établi offre une importance dans la détermination de la question présente. A mon point de vue, il advint à l'époque de la Confédération que certaines populations qui avaient leur forme de gouvernement devinrent anxieuses de changer cette forme de gouvernement pour une autre qui fut énoncée dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; que volontairement il y eut certaines protestations de moindre importance qui ne furent pas reconnues—elles consentirent d'accepter la nouvelle constitution, et elles et le Dominion sont liés par les termes de cette constitution telle qu'elle existe aujourd'hui. Or, lorsque vous êtes en présence d'une question qui se rapporte à la manière de modifier la constitution et que la modification projetée en est une qui enlèverait aux provinces une chose qu'elles ont obtenue à l'époque de la Confédération, vous devez consulter les provinces.

M. COWAN: C'est juste.

L'hon. M. Veniot:

D. La Confédération ne repose pas entièrement sur les résolutions de Québec.—R. Je sais.

D. Parce que les résolutions de Québec pourvoient à certaines juridictions de la part des provinces qui n'étaient pas comprises à l'époque de la Confédération, quand l'Acte fut adopté en Grande-Bretagne; par exemple, la juridiction relative à l'immigration et certaines autres questions, telles que les pêcheries, furent données aux provinces par les résolutions de Québec. Quand la loi de la Confédération fut adoptée, elles furent transférées au Dominion; et ce qui plus est, je veux que l'on sache bien que ce fut une véritable entente entre les provinces.

R. Je suis d'accord avec vous sur le fait que ce fut une entente.

D. Ce fut une entente directe entre les provinces. Les résolutions de Québec, adoptées ici par les Pères de la Confédération, furent envoyées en Angleterre où elles n'eurent aucune suite. Ces résolutions furent entièrement changées par la conférence de Londres.

M. COWAN: Comme question de fait, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse n'approuvèrent pas les résolutions de Québec.

L'hon. M. VENIOT: Je sais qu'ils ne les approuvèrent pas.

M. BOURASSA: Ils s'y opposèrent.

M. COWAN: Je crois que oui.

L'hon. M. VENIOT: Nous n'avons pas voté contre les résolutions de Québec, nous avons voté contre les résolutions de la conférence de Londres; elles différaient de beaucoup des résolutions de Québec.

M. BOURASSA: Et ils n'approuvèrent pas les résolutions de Québec, ils ne les adoptèrent pas.

L'hon. M. VENIOT: Je sais cela. Dans les Provinces maritimes, on vota contre la conférence de Londres, et non contre les résolutions de Québec.

Le PRÉSIDENT: Il y eut des changements très importants dans les résolutions de Québec.

L'hon. M. VENIOT: Certainement, il y en eut. Laissez-moi poursuivre; c'est aujourd'hui du domaine de l'histoire, et peut-être le savez-vous, que les délibérations de la conférence de Londres ne furent jamais révélées au public, qu'elles furent tenues secrètes, et qu'il existe de la correspondance qui montre

pourquoi elles furent tenues secrètes. Il y a dans les archives de la correspondance qui montre qu'on avait ordonné de les tenir secrètes; c'est la raison pour laquelle les Provinces maritimes, spécialement la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, firent une telle lutte contre la Confédération à l'époque, alors qu'ils y furent amenés plus tard. Le rapport des délibérations de la conférence de Londres ne fut rendu public qu'en 1927, quand il fut découvert dans les archives des vieux édifices parlementaires de la province du Nouveau-Brunswick et le gouvernement du Dominion donna alors l'autorisation de le rendre public. C'est la seule fois qu'il ait été publié.

M. WOODSWORTH: Puis-je demander à M. Edwards comment il répondrait à cette question; il suggère que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est essentiellement une entente entre les provinces, mais ce n'était qu'entre certaines provinces seulement, les vieilles provinces. Certains d'entre vous viennent de l'Ouest, de provinces qui n'étaient pas des provinces primitives, mais je crois que nous jouons un rôle aussi important dans le Dominion que qui que ce soit. A cause des dispositions contenues dans les lois constituant chacune des nouvelles provinces, nous ne pouvons plus dire aujourd'hui que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est une entente entre les provinces.

M. COWAN: En résumé, consulterions-nous les quatre provinces primitives ou toutes les provinces?

M. WOODSWORTH: Non, ce n'est pas mon point; bien que cela ait pu être l'entente au début, j'hésiterais à dire en conclusion qu'il ne constitue simplement que l'entente, que seules les quatre provinces primitives devraient être consultées, ou même qu'elles ne devraint pas être consultées du tout. Il me semble, si je puis me servir d'un autre exemple, que ceci ressemble à un homme qui passe un contrat de mariage avec sa femme. Tout va bien, mais à mesure que s'écoulent les années, la famille survient, entraînant des responsabilités familiales et tout ce qui en découle; mais cet homme et cette femme ne peuvent à un moment donné divorcer et laisser le tout revenir à son état premier.

M. COWAN: Non, une nouvelle situation a surgi.

Le TÉMOIN: Ceci illustre le point où je voulais en venir, que je ne crois pas qu'il soit d'une importance pratique de revenir maintenant et de tenter de découvrir de nouveau le motif de la Confédération dans le but de modifier la constitution, parce que le peuple à cette époque ne l'a pas compris ou n'a pas été consulté convenablement. Les provinces de l'Ouest furent admises aux mêmes conditions que si elles avaient fait leur entrée dans l'Union dès le début. Ceci est énoncé dans les Actes constitutionnels des provinces.

L'hon. M. Veniot:

D. C'est énoncé aussi dans les résolutions de Londres, article 11?—R. De sorte qu'à mon avis, nous trouvons aujourd'hui les neuf provinces jouissant chacune des droits, des privilèges ou des désavantages, si vous le préférez, qui leur furent dévolus par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; et je crois que si nous devons modifier l'Acte pour permettre le transfert du domaine provincial au domaine fédéral de quelques-unes des attributions du domaine provincial, nous devrons consulter les provinces de quelque façon.

D. L'article 11 des Résolutions de Londres se lit ainsi qu'il suit: "Le Territoire du Nord-Ouest et la Colombie-Britannique seront admis dans l'Union aux termes et conditions que le parlement de la Confédération jugera équitables et qui auront reçu la sanction royale..."—une exception—"...et dans le cas de la province de la Colombie-Britannique, qui auront été convenus par la législature de ladite province." Ceci faisait un cas exceptionnel de la Colombie-Britannique dans la conférence de Londres et, forte de cette exception, la Colombie-Britannique entra dans la Confédération.

M. COWAN: On trouvera à l'article 146 de l'Acte une disposition relative à l'admission de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique: "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 Terre-Neuve, 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..." C'est de ce dernier que furent créées les trois provinces de l'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..." Je dis que voilà un cas où le Canada a le droit de modifier sa constitution, en parlant de l'admission de ces autres provinces.

L'hon. M VENIOT: A certaines conditions seulement.

M. COWAN: A des conditions.

M. GAGNON: Il y a des gens qui établissent une distinction entre le pouvoir légal et le pouvoir politique. Je crois que nous pouvons modifier notre constitution tant qu'il nous plaira.

M. COWAN: La Colombie-Britannique entra à certaines conditions déterminées et je ne crois pas que vous pourriez modifier ces conditions sans le consentement de cette province.

L'hon. M. VENIOT: Les Provinces maritimes firent de même.

M. COWAN: Je crois que le cas est différent pour les Provinces maritimes.

L'hon. M. VENIOT: Non. Certaines ententes furent conclues et on fit certaines promesses. On peut aujourd'hui produire ces promesses qui sont officielles. Elles ne font pas partie de l'Acte, mais les Pères de la Confédération donnèrent leur parole que l'Acte ferait telle et telle chose. Ceci devint une entente. Laissez-moi dire ici que les Provinces maritimes...

M. COWAN: Etait-ce des représentations qui ne furent pas incluses dans le contrat?

L'hon. M. VENIOT: Dans la constitution?

M. COWAN: Oui.

L'hon. M. VENIOT: Non. Elles n'en sont pas. Voilà l'erreur.

M. COWAN: Voilà pourquoi je pense que la Colombie-Britannique est dans un cas différent.

L'hon. M. VENIOT: Il y a une raison à cela. Avant la Confédération, la Colombie-Britannique était divisée en deux—elle formait deux provinces

M. COWAN: Parlez-vous de l'île?

L'hon. M. VENIOT: Oui. Et chaque partie avait son gouvernement distinct. Puis les deux parties se réunirent pour se séparer de nouveau dans la suite; finalement, elles se réunirent encore et entrèrent dans la Confédération. Voilà quelle était la cause de cet état de choses. Voilà quel était le canevas. Mais qu'il me soit permis de dire, de la part des Provinces maritimes, qu'en ce qui concerne la prétention à l'effet que les quatre provinces primitives devraient être consultées, et elles seules consultées, au sujet de tout changement à apporter à la constitution, ce n'est pas du tout ce que nous réclamons; car nous reconnaissons que les autres provinces sont entrées plus tard dans la Confédération presque dans des conditions analogues à celles qui ont marqué l'entrée des Provinces maritimes, et nous concédons à ces provinces les mêmes droits que nous a conférés la Confédération et le même droit—si je puis m'exprimer ainsi—de régimber contre les modifications ou de discuter ou contester la juridiction du gouvernement du Dominion. Nous ne prétendons pas avoir seuls le droit de régimber.

Le PRÉSIDENT: Qui encore veut interroger M. Edwards?

M. Gagnon:

D. Si j'ai bien compris M. Edwards, il a dit simplement que la consultation serait à désirer si un amendement à la constitution était recherché et si les intérêts des provinces étaient en jeu. N'est-ce pas ce qu'il a dit?—R. Oui. En ce qui concerne les amendements désirés se rapportant uniquement à des questions relevant du fédéral, on s'y prendrait comme par le passé: on modifierait la constitution de façon à effectuer des amendements à Ottawa plutôt que de s'adresser à Westminster. Quant aux questions visant directement des droits provinciaux reconnus, comme le transfert de quelque sujet du domaine provincial de la législation à celui du fédéral...

L'hon. M. Veniot:

D. ...où nul différend ne s'élève; ils sont pleinement reconnus?—R. Oui.

M. Gagnon:

D. Mais lorsqu'il s'agit de questions visant directement des droits provinciaux reconnus, tels que ceux dont vous avez parlé, alors les provinces devraient être consultées?—R. Oui. Je ne crois pas que le problème tourne autant autour de la consultation qu'autour de la portée, du mécanisme, de la méthode, du régime à établir afin d'accorder aux provinces la représentation qui convient dans des questions de cet ordre.

M. Woodsworth:

D. Qu'avez-vous à suggérer à cet égard, monsieur Edwards?—R. C'est très difficile de suggérer quoi que ce soit. Nous pourrions peut-être procéder par élimination. Chacun admettra, je suppose, qu'on ne doit pas permettre à une province de retarder...

L'hon. M. VENIOT: A mon avis, ce n'est guère juste de demander pour l'instant à M. Edwards des suggestions à ce sujet. Il s'est présenté ici sans connaître au juste la situation. Il la connaît maintenant et je suggérerais au Comité d'ajourner et de permettre à M. Edwards d'approfondir ces questions, après quoi il nous ferait part de ses suggestions ou exprimerait des opinions à notre prochaine séance. C'est injuste, à mon avis, de lui demander de se prononcer en ce moment.

M. WOODSWORTH: M. Edwards allait justement faire une suggestion.

L'hon. M. VENIOT: Il en souligne la difficulté. A mon sens, nous devrions lui donner le temps de réfléchir. C'est un point délicat.

Le PRÉSIDENT: S'il y a quelque point qu'il désire méditer, il conviendrait de lui en laisser le temps.

M. COWAN: Mais si M. Edwards est prêt à se prononcer dès maintenant...

Le TÉMOIN: Monsieur Veniot, je dis que je fais uniquement des suggestions; je ne me prononce pas catégoriquement.

L'hon. M. Veniot:

D. Vous voulez vous montrer prudent dans vos suggestions. Voilà pourquoi j'ai parlé avant?—R. Je saurais fort gré au Comité d'ajourner, s'il le désire. J'allais dire, cependant, que nul individu, à mon avis, ne peut trancher un pareil sujet. Il importe au Comité, à mon sens, d'examiner la constitution de toutes ces provinces—leur histoire, leur population, leur évolution présente et leurs possibilités d'avenir—et le régime adopté devra, quel qu'il soit, comporter de la souplesse.

D. Cela variera selon la province?—R. Vous pourriez en ce moment prendre les populations de plusieurs provinces et élaborer un plan adapté aux conditions d'aujourd'hui, un plan basé sur les diverses populations des provinces du

Centre, de l'Est et de l'Ouest, mais je ne crois pas qu'un individu puisse seul suggérer un plan. J'incline à croire que le plan se dégagerait d'un certain nombre de suggestions.

M. Woodsworth:

D. Puis-je demander à M. Edwards s'il est disposé à achever son exposé des principes généraux?—R. Il est clairement entendu que je ne les formule pas comme venant de moi, je fais simplement observer au Comité qu'il lui appartient de décider comment il doit s'y prendre pour préciser le degré d'appui provincial nécessaire à ce gouvernement pour aller à Londres—je suppose, il va sans dire, que le Dominion appuie la proposition—et réclamer un amendement. Pardon, j'oublie toujours que l'amendement devrait être effectué ici. Mais n'oubliez pas que ce problème-là aussi comporte deux phases: tout d'abord, il nous faut une certaine mesure d'appui provincial avant de pouvoir aller à Londres pour faire céder le pouvoir à Ottawa; il nous faut d'abord préciser la mesure d'appui provincial que vous allez demander, puis, ce pouvoir une fois attribué au Parlement à Ottawa—ou plutôt il vous faut d'abord arrêter la représentation provinciale pour les amendements futurs à effectuer ici. Voilà les deux points que vous avez à étudier. Je croirais que les démarches dussent être celles-ci: il vous faudrait arrêter le plan de modification que vous désirez proposer, et ce plan comprendrait la base de la représentation ou la consultation provinciale; puis il vous faudrait soumettre ce plan à l'examen des provinces, aller à Londres et le faire adopter; vous auriez alors atteint votre but. Maintenant, quant à la façon de s'y prendre pour arrêter cette représentation, elle appartient aux hommes d'Etat plutôt qu'aux hommes de loi, c'est une question de politique. On pourrait dire que si une majorité des provinces formant les deux tiers de la population favorisait.....

L'hon. M. Veniot:

D. Cela n'irait pas?—R. Non. On pourrait dire qu'il vous faudrait au moins sept des neuf provinces, y compris les deux provinces centrales.

D. Les deux provinces centrales éclipseraient les autres?—R. Vous auriez là un joli problème.

D. Je sais. Nous ne nous fierions pas trop à Ontario et Québec dans les provinces Maritimes.

M. COWAN: Nous nous montrerions tout à fait justes.

M. WOODSWORTH: Est-ce que M. Edwards estime que parce que la Confédération est une entente, tous les participants à l'entente doivent être consultés et qu'une seule province peut entraver toute initiative?

Le TÉMOIN: Non. Ce que je voulais dire, c'est que le seul privilège qui reste aux provinces, c'est l'autonomie provinciale. Nous nous proposons de porter atteinte à cette autonomie, et notre mobile, c'est que la situation de la nation l'exige. Voilà une question du domaine fédéral; j'estime que, en droit, elle relève exclusivement de l'autorité fédérale. Je dis simplement que, comme question de convenance, vous ne pouvez apporter une modification de ce genre sans obtenir l'appui des provinces dont les droits sont atteints; mais c'est une question qui ne relève d'aucune province particulière, une question qu'aucune province ne peut, par conséquent, régler. Vous demandez simplement à la province de dire, pour notre gouverne, dans la solution de ce problème, qui relève des autorités fédérales, quelle attitude elle prend vis-à-vis de l'empiétement sur ses droits. Il vous restera ensuite à décider jusqu'à quel point vous tiendrez compte de l'opinion de la province dans l'attitude que vous prendrez sur cette question nationale.

L'hon. M. Veniot:

D. Peu importe la décision prise sur cette question, les provinces auront toujours, n'est-ce pas, le droit de s'adresser au Parlement de la Grande-Bretagne? —R. Peut-être pas un droit.

M. GAGNON: Pas un droit. Je ne l'admets pas. Elles préféreraient probablement s'adresser aux tribunaux.

L'hon. M. VENIOT: Oui, elles en auraient le droit. Non, ce n'est pas ce que je veux dire—quand demande sera faite de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et non après.

Le PRÉSIDENT: M. Edwards a dit qu'un de ses fonctionnaires était à préparer un mémoire des modifications apportées dans le passé.

M. COWAN: Je crois qu'il est inclus dans ce petit manuscrit que nous a remis le secrétaire.

Le TÉMOIN: Non. J'ai dit, monsieur le président, que je croyais qu'un mémoire de ce genre a été préparé. Je m'inspirais de la remarque d'un membre du Comité à l'effet que ce dernier aimerait avoir un mémoire des décisions judiciaires qui semblent approuver les modifications de ce genre apportées de temps à autre.

Le PRÉSIDENT: Le mémoire sera peut-être prêt pour la prochaine séance. Je vais attirer votre attention sur deux autres points: le premier, l'opinion exprimée par le professeur Arthur-B. Keith dans "*Responsible Government and the Dominions*", page 586, où il dit:

> Il a été expressément reconnu en 1907 par le gouvernement impérial que la constitution fédérale est un pacte qui ne saurait être modifié, sauf avec le consentement et du gouvernement fédéral et des provinces.

M. COWAN: Il y a vingt-sept ans de cela.

L'hon. M. VENIOT: Quelle est la date?

Le PRÉSIDENT: 1907. Nous aimerions connaître votre opinion sur ce point, monsieur Edwards. Le second point est une suggestion formulée par l'honorable M. Ernest Lapointe à la conférence fédérale-provinciale tenue du 3 au 10 novembre 1927, quant à la manière d'apporter des modifications.

M. COWAN: Oui. J'allais demander la production de ce mémoire.

Le PRÉSIDENT: C'est le document parlementaire nº 69 de 1928. Voici sa proposition:

> Afin d'assurer à chacun les garanties nécessaires, on propose, pour les amendements ordinaires, de consulter les législatures provinciales; il suffirait alors en l'espèce d'obtenir le consentement de la majorité d'entre elles. Dans le cas d'amendements essentiels et fondamentaux concernant, par exemple, les droits des provinces et les droits des minorités ou encore les droits relatifs à la nationalité, à la langue et à la religion, il faudrait obtenir le consentement unanime de toutes les provinces.

Le Comité s'ajourne jusqu'à ce que le président le convoque de nouveau.

CHAMBRE DES COMMUNES,

OTTAWA, le 5 mars 1935.

Le Comité spécial, nommé aux fins de faire enquête et rapport sur la meilleure méthode d'apporter des modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se réunit ce jour, à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Le PRÉSIDENT: Il y a suffisamment de membres présents; nous pouvons commencer.

M. BOURASSA: Avant d'aller plus loin, je demanderai que l'on corrige une couple de questions que j'avais posées à notre dernière séance, parce que, à moins de les rectifier, elles paraîtraient n'avoir aucun sens. A la page 5, la question que j'avais adressée à M. Edwards est rapportée de la façon suivante:

> Avant d'abandonner la question des référés aux tribunaux, n'est-il pas vrai que la tendance du Conseil privé au moins, sinon de la Cour suprême, est de déférer une décision du Dominion dans une cause déterminée qui survient à la suite d'une décision rendue sur la législation...

Bien entendu, ce que je crois avoir dit, ou du moins, ce que je voulais dire, est ceci:

> ...Est de rendre de préférence une décision sur un cas déterminé qui a pu surgir à la suite de la contestation de la loi.

Je demanderais de faire cette correction, parce que telle qu'elle est consignée la question n'a aucun sens. A la page 9 de son témoignage, M. Edwards parlait des Etats où cette difficulté au sujet de l'autorité centrale et provinciale n'existe pas comme dans notre pays. Il parlait d'autres pays en général, à quoi j'ai répondu: "Comme les Etats-Unis, par exemple." On me fait dire: "Le contrôle par les Etats, par exemple."

Comme je l'ai mentionné à M. Fraser, je conseillerais, si cela ne doit pas causer d'embarras ni retarder la publication des comptes rendus, de fournir aux membres du Comité l'occasion de lire le texte clavigraphié avant qu'il soit envoyé à l'imprimerie. Je sais que la chose s'est faite antérieurement dans divers comités et, de cette façon, l'on éviterait bien des erreurs de ce genre.

M. GAGNON: Habituellement, les membres du Comité s'adressent à M. Fraser pour prendre connaissance du compte rendu.

M. BOURASSA: Parfaitement. J'ai demandé à M. Fraser de bien vouloir nous laisser savoir par téléphone à quel moment nous pourrions en prendre connaissance.

Le PRÉSIDENT: Le secrétaire m'informe qu'il collaborera autant que possible avec les membres du comité à cet égard.

Quelque membre désire-t-il adresser d'autres questions à M. Edwards?

M. BOURASSA: Je n'étais pas ici à la fin de la dernière séance, mais j'ai lu dans le compte rendu et j'ai cru comprendre que M. Edwards achèverait sa déclaration après quelques jours de repos. Bien entendu, il serait très intéressant de l'entendre.

Le PRÉSIDENT: Veuillez vous approcher, monsieur Edwards.

M. BOURASSA: L'un des membres du comité a suggéré d'attendre un peu plus pour avoir la réponse de M. Edwards; c'est M. Veniot qui a proposé cela.

M. WILLIAM STUART EDWARDS est rappelé.

Le président:

D. Avez-vous le mémoire dont vous avez parlé à notre dernière séance, monsieur Edwards?—R. Oui, ce mémoire est intitulé: "Extraits des décisions indiquant la tendance des opinions juridiques relativement à la compétence du Dominion sur des questions d'une portée essentiellement nationale".

Le PRÉSIDENT: Le fera-t-on consigner sans en donner lecture, ou bien quelqu'un désire-t-il qu'on le lise maintenant?

M. BOURASSA: Je suppose que l'on pourrait en faire tirer des exemplaires.

M. ERNST: M. Edwards pourrait-il nous le résumer?

Le PRÉSIDENT: Peut-être M. Edwards pourrait-il nous l'exposer sous une forme succincte?

M. ERNST: Au sujet de l'effet des décisions.

M. BOURASSA: Oui, et nous pourrions en avoir des exemplaires plus tard.

Le PRÉSIDENT: On le fera imprimer.

Le TÉMOIN: S'il doit être imprimé, pensez-vous qu'il me soit utile de le résumer?

Le PRÉSIDENT: Cela nous serait utile pour le moment.

Le TÉMOIN: Les extraits des causes réunies dans ce mémoire indiquent la tendance des différentes opinions uniquement sur la question qui a fait l'objet de mon témoignage à notre dernière réunion, c'est-à-dire: ce que comportent les pouvoirs non attribués et qui sont laissés au Parlement, concernant la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada. Dans les premières causes—je signalerai en passant qu'elles ne sont pas citées par ordre chronologique—vous remarquerez, en lisant les extraits, que le tribunal avait une tendance à reconnaître, comme principe formel, que toute question n'étant pas strictement du domaine provincial appartenait au domaine législatif fédéral. Puis, un peu plus tard, tout en confirmant et réitérant en termes non équivoques ce principe, la tendance a été de l'appliquer presque à contre-cœur d'après les circonstances des causes particulières dont le tribunal fut saisi durant cette période. Ensuite, plus récemment, à cause des changements qui survinrent après la guerre et qui aboutirent au Statut de Westminster, et aussi à cause de l'introduction d'un sujet nouveau dans le domaine législatif, la tendance a été d'appliquer ce principe aussi librement qu'on avait été disposé à le faire peu après la Confédération.

M. ERNST: Quelles étaient ces causes?

Le TÉMOIN: Celles de la Radio, la cause de l'Aéronautique et la cause Snyder. C'est dans cette dernière que les avis sont assez bien partagés, avec une légère tendance en faveur du point de vue provincial.

M. COWAN: S'agit-il de trois décisions du Conseil privé?

Le TÉMOIN: Oui.

M. ERNST: Je ne suis pas bien au courant de la cause Snyder.

Le TÉMOIN: La cause Snyder est celle qui mettait en jeu la validité de la loi des enquêtes en matière de différends industriels et où il était question de savoir si une grève qui avait débuté à Toronto et qui, supposait-on, avait été déclarée à la demande d'unions ouvrières interprovinciales ou internationales était un sujet hors du domaine de la province. Vu les circonstances particulières, il fut jugé que le sujet n'était pas en dehors du domaine de la province,

parce que la grève visait en réalité un chemin de fer électrique en exploitation dans la ville de Toronto et n'avait pas atteint des proportions qui pussent le faire entrer dans le domaine fédéral.

M. COWAN: Est-ce l'interprétation de ce que nous appelons la loi Lemieux? —R. Oui.

M. Bourassa:

D. Indique-t-on comment l'on aurait traité la grève si elle s'était étendue à tout le pays?—R. Oui, c'est pourquoi je cite cette cause. Les juges ont émis formellement le principe que s'il s'était agi d'un sujet dépassant la compétence de la province, le Dominion aurait eu le droit d'intervenir.

D. Est-ce que toutes ces décisions qui sont citées portent sur des causes relatives au Canada?—R. Oui.

D. Ce sont des causes des dominions qui ont leur répercussion sur nous?—R. Peut-être devrais-je expliquer qu'aucun autre dominion n'a notre régime constitutionnel, de sorte que, pour ce qui concerne le domaine du Canada, il faut s'en référer uniquement aux causes canadiennes. Je parle en ce moment des pouvoirs non attribués qu'il s'agit d'exercer pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada.

D. Rien n'a été puisé dans les causes d'autres dominions? Voici ce que je veux dire: J'ai parlé privément à M. Edwards d'une cause dans laquelle lord Haldane rendit un jugement qui m'a paru jeter pas mal de lumière à l'époque sur notre constitution et aussi sur la leur. Il faisait une comparaison entre les constitutions du Canada, de l'Australie et de l'Afrique du Sud, mais j'oublie de quelle cause il s'agit. Elle est assez remarquable. Je me rappelle en avoir parlé à M. Bennett, qui lui aussi fut frappé de l'idée très étendue que lord Haldane se faisait de notre constitution comparativement à l'Australie et à l'Afrique du Sud. Je crois que ce serait une chose très importante à avoir devant nous. Je ne me rappelle pas de quelle cause il s'agit, mais peut-être vous la rappelez-vous, monsieur Edwards?—R. Non, mais je tâcherai de la rechercher.

D. La cause ne date pas de bien longtemps; si je me rappelle bien, c'était dans les derniers jours de lord Haldane.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous autre chose, monsieur Edwards, que vous désiriez ajouter à votre exposé de la dernière séance?

Le TÉMOIN: Non.

Le témoin se retire.

(Mémoire déposé par le témoin W. S. EDWARDS)

Sujet: *Comité spécial sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord*

EXTRAITS DES DÉCISIONS INDIQUANT LA TENDANCE DES OPINIONS JURIDIQUES RELATIVEMENT À LA COMPÉTENCE DU DOMINION SUR DES QUESTIONS D'UNE PORTÉE ESSENTIELLEMENT NATIONALE.

Lord Dunedin, dans la cause de la radio (1932), App. Cas., 304:

> En d'autres termes, l'argument de la province se résume à ceci: examinez toutes les stipulations de la Convention et choisissez celles qui peuvent tomber sous le coup d'un des divers sujets énumérés dans l'art. 91 et pouvant être considérés comme applicables à des lois fédérales; mais le reste appartient à la province en vertu soit du numéro 13 de l'art. 92 —propriété et droits civils—soit du numéro 16—matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Leurs Seigneuries ne peuvent

pas admettre qu'on puisse traiter ainsi la question. Le Canada, en tant que Dominion, est un des signataires de la Convention. Dans un différend avec des puissances étrangères, les personnes qui pourront violer certaines stipulations de la Convention seront les personnes demeurant au Canada et non pas le Dominion du Canada en général. Ces personnes doivent, si l'on peut dire, être tenues dans le devoir au moyen de lois et les seules lois qui peuvent s'appliquer en même temps à elles toutes sont les lois fédérales. On était loin de penser en 1867 que le Canada, en tant que Dominion, pourrait être lié par une convention équivalente à un traité avec des puissances étrangères. C'est le résultat du développement graduel de la position du Canada vis-à-vis sa mère patrie la Grande-Bretagne, que l'on trouve consigné de nos jours dans le Statut de Westminster. On ne peut donc pas s'attendre à voir cette question réglée en termes explicites, pas plus dans l'art. 91 que dans l'art. 92. Le seul genre de traité susceptible de lier le Canada était, pensait-on, un traité signé par la Grande-Bretagne et l'art. 132 y prévoyait. N'étant mentionnée d'une façon explicite ni dans l'art. 91 ni dans l'art. 92, une telle législation tombe sous le coup des termes généraux du commencement de l'art. 91 qui assignent au gouvernement fédéral le pouvoir 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." Somme toute, Leurs Seigneuries, tout en admettant que la Convention n'était pas un traité tel que le spécifie l'art. 132, croient qu'il n'y a pas de différence entre les deux. Le 11 août 1927, le Conseil privé du Canada, avec l'approbation du Gouverneur général, a nommé des représentants pour assister à l'assemblée de toutes les puissances convoquée pour régler les accords internationaux à propos de la télégraphie sans fil. Les représentants canadiens y assistèrent et prirent part aux délibérations. Quand celles-ci furent terminées, la Convention, y compris les règlements généraux annexés, fut signée à Washington, le 25 novembre 1927 par les représentants de toutes les puissances qui avaient pris part à la conférence et cette Convention fut ratifiée par le gouvernement canadien le 12 juillet 1928. De l'avis de Leurs Seigneuries, le résultat est bien clair. C'est le Canada en général qui est responsable envers les autres puissances de la bonne exécution de la Convention et, pour empêcher des Canadiens de violer les stipulations de la Convention, il est indispensable que le gouvernement fédéral adopte une loi s'appliquant à tous les résidants du Canada.

Macdonald, J., de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, dans *Rex v. Wong Kit,* 50 Can. Cr. Cas., page 259:

> Quand Lord Carnavon présenta l'Acte de l'Amérique britannique du Nord à la Chambre des Lords, Burton, J. A., dans *Reg v. Hodge* (1882), 7 A.R. (Ont.) 246, à la page 273, lui attribue la déclaration suivante:
>
> > Le but visé était de donner au gouvernement central ces hautes fonctions et ces pouvoirs presque souverains grâce auxquels des principes généraux et une législation uniforme pouvaient être établis pour des questions intéressant également toutes les provinces tout en laissant à chaque province une mesure de liberté municipale et de gouvernement autonome suffisante pour lui permettre d'exercer certains pouvoirs locaux à l'avantage de la collectivité.

Lord Sankey, L.C., dans la cause de l'Aéronautique (1932), A.C., 54:

> Il faut donc avoir bien soin de tenir compte pour chaque décision des circonstances qui entouraient la cause dans laquelle cette décision a été

rendue et qui la motivaient, surtout dans l'interprétation d'une loi comme l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui constituait une importante charte constitutionnelle, et de ne pas laisser certaines phrases, rédigées en termes généraux, cacher le but principal de l'Acte qui était d'établir un système de gouvernement sur des principes essentiellement fédéraux. Bien que les causes jugées soient toujours utiles, il est bon de revenir aux termes mêmes de l'Acte et de se souvenir du but dans lequel il a été adopté.

Vu que l'Acte renferme un compromis d'après lequel les provinces primitives consentaient à se fédérer, il est important de ne pas perdre de vue que le maintien des droits des minorités était une des conditions auxquelles ces minorités consentaient à entrer dans la fédération et qu'il constituait la fondation sur laquelle toute la structure fut par la suite érigée. La façon dont on l'interprète d'année en année ne devrait pas faire perdre de vue ou modifier les dispositions du contrat original sur lequel la fédération a été établie; il n'est pas juste non plus qu'une interprétation judiciaire des dispositions des art. 91 et 92 impose aux membres de la fédération un contrat nouveau et différent.

Il est naturel que les tribunaux maintiennent jalousement la charte des provinces telle qu'elle est décrétée par l'art. 92 mais il ne faut pas oublier que le but réel de l'Acte était de donner au gouvernement central ces hautes fonctions et ces pouvoirs presque souverains grâce auxquels des principes généraux et une législation uniforme peuvent être établis pour toutes les questions intéressant également toutes les provinces en tant que membres d'une entité complexe.

* * * *

Une petite partie de ce domaine peut, selon les termes exacts de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, n'être pas dévolue au gouvernement fédéral mais elle n'est pas non plus dévolue en termes précis aux provinces. Quant à cette petite partie, le Comité est d'opinion que c'est au gouvernement fédéral, en vertu de ses pouvoirs, que revient le droit de faire des lois pour le maintien de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement au Canada. De plus, Leurs Seigneuries ont tenu compte du fait que la question de la navigation aérienne et celle pour le Canada de remplir ses obligations en vertu de l'art. 132 sont des questions qui ont beaucoup d'intérêt et d'importance au point de vue national et que la navigation aérienne a pris une ampleur telle qu'elle touche à l'organisme même de l'Etat.

Le vicomte Haldane dans la cause Snider (1925), A.C., pages 412-413:

Leurs Seigneuries sont d'avis qu'elles ne sont pas en mesure maintenant de considérer la cause de *Russell v. la Reine* comme ayant établi le principe général que la législation fédérale, parce qu'elle est à l'avantage général du Canada ou qu'elle comble simplement une lacune qui peut exister au pays, est valable si elle ne tombe pas sous le coup des sujets énumérés dans l'article 91. Dans le cas contraire, si la question relève d'un des sujets énumérés dans l'article 92, cette législation est du ressort exclusif du gouvernement provincial. Il y a évidemment des cas dans lesquels la vie nationale du Canada est en danger, comme par exemple un cas de guerre où il faut adopter des lois qui ne sont plus du ressort exclusif des gouvernements provinciaux. Dans un cas de ce genre, c'est le commencement de l'article 91 accordant des pouvoirs généraux au sujet de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement auquel on peut avoir recours simplement parce qu'il n'y a pas d'autres dispositions à ce sujet. D'un autre côté, ces cas, comme le signale le jugement rendu dans la cause de la *Fort Francis Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press* sont excessivement

rares. Leurs Seigneuries sont d'avis que la décision dans la cause de *Russell v. la Reine* peut être invoquée aujourd'hui non pas en raison de l'interprétation qui en a été donnée, comme on l'a fait quelquefois pour les termes généraux figurant en tête de l'article 91, mais parce que le comité a supposé, probablement au moment de rendre une décision dans la cause de *Russell v. la Reine* que l'intempérance avait atteint un tel dègré et s'était tellement répandue au Canada qu'elle constituait, pour la vie nationale du Canada, à ce moment-là du moins, une menace tellement sérieuse que le Parlement national se trouvait obligé d'intervenir pour éviter un désastre à la nation. On prit les mêmes mesures que s'il se fut agit d'une épidémie de peste. Il est évident, d'après la décision rendue dans la cause du *Board of Commerce,* que les profits exagérés n'auraient pas pu être invoqués dans ce cas-là vu que les provinces avaient, si elles voulaient en user, les pouvoirs nécessaires pour y faire face. Leurs Seigneuries ont de la difficulté à expliquer la décision rendue dans la cause de *Russell v. la Reine* car plus d'une décision de ce genre ont été rendues sur les faits établis à ce moment-là plutôt que sur la loi en général.

Lord Tomlin, au sujet de la Loi des pêcheries (1930) A.C., 111, a déclaré ce qui suit au sujet de la compétence du Canada en matière de législation:

Le pouvoir général de législation accordé au Parlement du Canada par l'art. 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets énumérés dans cet article est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat.

Le vicomte Haldane, au sujet de la Loi du *Board of Commerce,* 1919 et de la Loi sur les coalitions et les prix raisonnables, 1919, aux pages 200-201:

Car, d'après les dispositions de cette loi, il est clairement reconnu que des sujets tombant normalement et exclusivement dans une certaine catégorie, n'y appartiennent plus quand les circonstances sont différentes et si l'on se place à un autre point de vue. Ce point de vue peut raisonnablement devenir d'une importance capitale et prendre une ampleur telle qu'il donne naissance à d'autres points de vue. C'est un principe qui, bien que reconnu dans des décisions antérieures, comme dans la cause de *Russell v. la Reine,* aussi bien ici que par les tribunaux canadiens, a toujours été appliqué à contre-cœur et il ne doit l'être que lorsqu'il a été prouvé que les circonstances sont anormales. Dans la cause qui leur a été soumise, malgré l'importance que le Parlement canadien attache au fait que la politique adoptée dans les deux lois devrait être généralisée au Canada, Leurs Seigneuries ne relèvent aucune preuve que la norme de nécessité mentionnée a été atteinte ou que le but visé est pratique, par suite de la distribution des pouvoirs législatifs décrétés par l'Acte constitutionnel, sans la coopération des législatures provinciales.

Lord Watson dans la cause de la Maritime Bank (1892), A.C., page 441:

Le but de l'Acte était non 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 de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel

serait confiée d'une façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie.

Lord Hobbouse, dans la cause Lambe (1887), 12 A.C., page 588:

Et ils partagent l'opinion, toujours exprimée par ce comité, que la loi fédérative comprend toute la série des pouvoirs législatifs et que tout ce que cette loi ne donne pas aux législatures provinciales revient au Parlement.

Sir Montague E. Smith, dans la cause Russell (1881-1882) 7 A.C., Pages 836, 841 et 842:

Mais si la loi n'entre pas dans une des catégories de sujets mentionnés dans l'art. 92, il ne peut plus en être question car on ne peut pas prétendre, et on ne l'a pas soutenu non plus devant Leurs Seigneuries, que si la loi n'entre pas dans une des catégories de sujets assignés aux législatures provinciales, le Parlement canadien n'a pas, en vertu de ses pouvoirs généraux "de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", pleine autorité législative pour l'adopter.

Le Parlement considère que le sujet est d'intérêt général pour le Dominion, qu'il est nécessaire d'avoir à ce sujet une législation uniforme et que le Parlement seul peut légiférer en la matière. Il n'y a aucune raison permettant de dire que le mal ou le vice visé par la loi en question est local ou existe dans une seule province et que le Parlement, sous prétexte d'adopter une loi d'application générale, traite une question exclusivement provinciale. Il est donc inutile de discuter les questions pouvant découler d'un état de choses de ce genre. La loi actuelle a, de toute évidence, pour but d'appliquer un remède pour un mal qui est censé exister dans tout le Dominion.

Leurs Seigneuries en étant venues à la conclusion que la loi en question ne tombe pas dans la catégorie de sujets assignés exclusivement aux législatures provinciales, il est inutile de discuter la question de savoir si ses dispositions entrent aussi dans une des catégories de sujets énumérés dans l'article 91.

M. O. D. SKELTON est appelé.

Le PRÉSIDENT: M. Skelton est sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Le président:

D. Vous connaissez la nature des instructions au Comité?—R. Oui.

D. Et avez-vous préparé un exposé à ce sujet?—R. Oui. Je ne sais pas au juste quelle phase du sujet vous désirez discuter, mais la part que je me suis efforcé d'apporter à vos débats est considérablement restreinte par le fait que je n'ai pas l'avantage de posséder, comme la plupart des membres du comité, l'expérience des choses de loi, aussi je ne discuterai pas le point de vue juridique. J'ai pensé traiter l'ensemble du sujet, en commençant par quelques observations sur la méthode générale suivant laquelle on effectue des changements dans les constitutions autrement que par la voie directe d'amendements, puis en citant les précédents qui existent déjà au Canada concernant la façon dont les modifications de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ont été effectuées, et enfin en citant quelques autres constitutions et la façon dont elles ont été modifiées. Si vous pensez que cet exposé vous sera utile, je le ferai volontiers.

Vous savez, bien entendu, qu'à part les amendements directs, il y a d'autres moyens d'effectuer des changements dans les constitutions, entre autres: le développement des conventions ou des coutumes et la progression de l'interprétation judiciaire. Le développement des conventions et coutumes nous est familier dans les pays comme l'Angleterre dont la constitution est en grande partie non écrite ou du moins n'est pas contenue dans un document unique et suprême, mais il a également ses effets dans des pays possédant une constitution en majeure partie écrite. Nous connaissons les conventions qui sont survenues aux Etats-Unis, lesquelles empêchent pour ainsi dire un président d'être élu une troisième fois et limitent le choix des représentants aux personnes habitant la circonscription qu'elles représentent. C'est une règle qu'on n'enfreint pas qui veut qu'un député habite la circonscription qu'il représente, mais il n'en est pas fait mention dans la constitution fédérale. Peut-être est-ce relativement au collège électoral que l'on trouve l'exemple le plus frappant de la façon dont la coutume peut transformer complètement la lettre d'une constitution. Les auteurs de la constitution des Etats-Unis se méfiaient de la démocratie, ils considéraient qu'il ne serait pas prudent de permettre au commun des mortels de voter directement pour un choix aussi important que celui d'un président et qu'il serait nécessaire d'éviter l'influence des partis politiques ou des factions politiques comme on les appelait à l'époque. C'est pourquoi l'on prescrivit que tout ce que l'électeur ordinaire pourrait faire serait de choisir les représentants de son Etat qui constitueraient un collège électoral. Ces membres du collège électoral seraient des hommes en vue, indépendants, sans aucune attache, qui envisageraient tout le pays sans idée préconçue et qui choisiraient comme président le meilleur homme qu'on puisse trouver, sans instructions de la part d'un électeur ou des partis politiques. Dix ans plus tard, cet arrangement a été complètement ignoré et le procédé même que les auteurs de la constitution voulaient éviter a été employé. Il n'y a pas une partie de la constitution sur laquelle ils furent aussi unanimes ou dont ils se montraient aussi fiers et pourtant ce fut la première à disparaître en réalité, malgré qu'elle subsiste encore dans la lettre de la constitution. Dix ans plus tard, les membres du collège électoral étaient choisis et élus comme membres d'un parti politique et s'engageaient à voter pour le choix d'un homme en particulier. Il n'est arrivé qu'une seule fois—c'était en 1796— où un membre du collège électoral vota pour un autre que celui pour qui il s'était engagé à voter.

La même évolution a eu lieu au Canada. L'autorité et la place d'un cabinet ne reposent sur aucun article explicite de la constitution, si ce n'est une ou deux mentions fortuites dans nos statuts constitutionnels. Cette place et cette autorité datent de l'époque du gouvernement responsable, mais la place a changé et l'autorité s'est accrue, aussi bien dans le domaine fédéral que dans le domaine provincial depuis l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Prenez cet autre exemple: l'Acte de l'Amérique britannique du Nord visait à une large mesure d'autorité législative et administrative de la part du pouvoir central sur les provinces grâce au droit qu'avait le gouvernement fédéral de nommer et de destituer le lieutenant-gouverneur et aussi son droit d'annuler les lois provinciales. Pendant quelque temps, ces deux pouvoirs s'exercèrent rigoureusement. Depuis quelques années, tous les deux sont tombés en désuétude. Ils existent encore, si bien que l'on pourrait y recourir en cas de force majeure ou l'on pourrait les remettre en usage, si le gouvernement fédéral changeait de politique générale. Mais si une autre génération disparaissait sans qu'aucune loi provinciale contestable eût été annulée ou qu'aucun lieutenant-gouverneur n'eût été révoqué à cause de sa conduite qui n'aurait pas été approuvée par le gouvernement fédéral, on pourrait dire qu'il existe une convention réduisant ces prescriptions à l'état du veto royal dans le Royaume-Uni dont on dit fréquemment qu'il est aussi mort que la reine Anne, dernière souveraine à l'exercer.

Parfois l'acceptation universelle de conventions ou de coutumes touchant ou primant la loi écrite est consignée officiellement par les parties principalement intéressées. Prenez par exemple les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord concernant l'autorité métropolitaine sur la législation du Canada. Le roi, agissant d'après l'avis de ses ministres de Londres, avait le pouvoir, dans un délai de deux ans, de frapper de nullité toute loi du Parlement canadien et le gouverneur général avait le pouvoir de réserver tout projet de loi jusqu'après l'assentiment du roi, agissant sur les conseils de ses ministres de Londres. Bientôt des conventions surgirent, qui reflétaient un changement d'opinion au sujet des rapports entre les pays de l'empire. Le pouvoir d'annulation n'a jamais été exercé depuis 1873 et celui des réserves n'a survécu guère plus longtemps. A la conférence de 1929 sur l'application des lois des dominions, l'accord suivant fut consigné:

> La Conférence a décidé que dans l'état constitutionnel actuel il n'est plus possible d'exercer le droit d'annulation à l'égard des lois des dominions. En conséquence, les dominions, qui possèdent le pouvoir de modifier leur constitution à cet égard, peuvent, en suivant la procédure prescrite, abolir, si elles le désirent, le droit légal d'annulation. Pour les dominions qui ne possèdent pas cette autorité, il serait conforme à l'usage constitutionnel que le gouvernement du Royaume-Uni, s'il en était prié par le dominion intéressé, demandât au Parlement de voter la loi nécessaire.

Il fut reconnu, dans une forme légèrement différente, que le droit de veto ne pouvait plus s'exercer au point de donner une suprématie à Londres et qu'il serait régulier de modifier expressément les clauses constitutionnelles qui s'y rapportent. Ces déclarations, bien qu'ayant été adoptées par la Conférence impériale de 1930 et approuvées par le Parlement canadien, n'ont pas force de loi, au sens strict du mot: ce sont encore des conventions, mais des conventions tellement formelles et bien établies qu'il est inconcevable qu'on puisse les ignorer. Or, pourra-t-on dire, pourquoi ne pas se fier uniquement, pour les changements nécessaires dans notre constitution, à l'évolution des conventions et des usages? Je crois que la raison en est évidente; c'est que le procédé est trop lent et n'est applicable qu'aux cas où l'on a obtenu l'unanimité. Cela peut prendre une génération ou plus pour établir une convention et si l'on crée un seul précédent contraire, cela fait revivre la lettre de la loi, tout comme une dette sujette à prescription.

En deuxième lieu, les constitutions se trouvent modifiées suivant que l'interprétation judiciaire évolue. Pour les constitutions fédérales écrites, du moins dans les pays de langue anglaise, où certains pouvoirs sont formellement attribués respectivement à l'autorité centrale et aux autorités locales, on considère qu'il est essentiel d'avoir une autorité compétente et impartiale pour établir, lorsque s'élève un doute, la ligne de démarcation. Ce soin est dévolu à nos tribunaux. Théoriquement, les tribunaux ne font pas la loi; ils décident simplement ce que la loi est. Mais inévitablement, on s'aperçoit, après bien des années, que la constitution est différente de ce qu'elle était au début; l'influence involontaire des changements d'opinion publique, des préjugés personnels, des épurations et amplifications logiques de décisions antérieures amène petit à petit de nouvelles interprétations. Lord Bryce a signalé une fois la différence frappante du sens de cette évolution entre les Etats-Unis et le Canada. Aux Etats-Unis, la constitution a commencé par faire ressortir les droits des Etats, puis sous l'inspiration de John Marshall et de ses successeurs, elle se transforma graduellement à beaucoup d'égards jusqu'à pencher décidément en faveur des droits nationaux. Au Canada, sous l'inspiration de lord Watson et de lord Haldane, la constitution qui, dans l'esprit et suivant l'intention des Pères de la Confédération, avait été conçue délibérément pour éviter les erreurs des Etats-Unis qui s'étaient

manifestées dans les luttes aboutissant à la guerre civile, et pour faire du gouvernement central l'élément prédominant, le légataire universel, a été interprétée dans le sens positivement contraire. Je ne veux point donner à entendre que cette évolution était due principalement à des opinions personnelles, ni trop insister sur le fait qu'un tribunal éloigné était plus susceptible qu'un tribunal siégeant dans le pays même d'appuyer sur la lettre de la loi et d'ignorer le fond historique et les besoins du moment. Les décisions des tribunaux reflétaient, jusqu'à un certain point, les changements d'intérêts et d'opinion au Canada même. Pendant quelques années après la Confédération, alors que le souvenir du chaos et des vacillations de la période de 1860 était vivace et que l'enthousiasme soulevé par la nouvelle nation était grand, les tribunaux favorisèrent le point de vue national; à partir de 1880 jusqu'à ces dernières années, ils se montrèrent en faveur d'une interprétation très provinciale, restreignant, par exemple, la compétence du Dominion en matière de commerce et d'industrie et ignorant les pouvoirs non attribués qui restaient au Dominion en matière de législation pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada, tandis que, d'autre part, ils étendaient la clause des droits civils et de propriété dans les pouvoirs des provinces au point d'en faire presque une deuxième catégorie de pouvoirs non attribués. Cette tendance provinciale dans les décisions des tribunaux coïncida ou plutôt suivit, à peu d'intervalle, les changements qui survinrent au Canada même, la diminution des dangers militaires qui avaient poussé les provinces à s'unir pendant la décade de 1860, l'impossibilité de développer d'étroites relations commerciales et intellectuelles entre les diverses parties du Dominion avant la fin du siècle, le fait accidentel qui voulait que les partis politiques d'opinion contraire fussent au pouvoir dans la capitale fédérale et dans les principales provinces, la naissance d'un mouvement impérialiste qui divisait les intérêts et laissait le gouvernement national entre deux feux; d'un côté, l'impérialisme; de l'autre, le provincialisme. Maintenant, comme l'a fait remarquer M. Edwards, la balance penche quelque peu dans l'autre sens. Je ne chercherai pas à savoir dans quelle mesure cela est dû au changement des personnes, ni jusqu'à quel point cela fait valoir le développement de l'unité nationale, l'avènement du gouvernement national pendant la guerre et l'après-guerre comme successeur de l'ancienne autorité impériale, et la naissance de nouveaux problèmes assez vastes pour exiger d'être traités du point de vue national. Il n'est pas moins vrai qu'il y a un changement de tendance, si peu avancé soit-il.

Encore une fois, comme pour les changements de coutumes et de conventions, on pourra dire: Pourquoi ne pas se contenter de cette seule méthode? Pourquoi chercher à changer la constitution au moyen d'un amendement direct et spécifique, si elle peut se transformer au fur et à mesure des interprétations des tribunaux? Je crois que la réponse est bien simple: tout utiles et nécessaires que puissent être les deux méthodes notées, elles ne sont pas suffisantes ni certaines et elles ne sont pas assez rapides pour parer vite aux besoins nouveaux. Les tribunaux peuvent modifier, mais ils ne peuvent pas remplacer; ils peuvent corriger des interprétations antérieures, à mesure que sont présentés de nouveaux arguments et de nouveaux points de vue; ils peuvent déplacer un tant soit peu la ligne de démarcation, mais il y a des barrières qu'ils ne peuvent franchir, des attributions formelles d'autorité qu'ils ne peuvent donner à d'autres. Ils peuvent interpréter d'une façon plus large les pouvoirs existants, mais ils ne peuvent attribuer à une autorité des pouvoirs qui sont explicitement dévolus à une autre, ni modifier les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord relativement à l'organisation des services exécutifs et législatifs du Dominion. Il est difficile de prévoir l'importance relative que pourront avoir dans l'avenir les trois modes de changement: l'usage, l'interprétation judiciaire et l'amendement, mais il paraît évident que chacun aura un rôle important à jouer et il n'y a pas de raison pour que nous soyons le seul des Etats fédéraux

à nous priver de l'emploi de l'un ou de l'autre de ces moyens. En tout cas, les instructions qui ont été données à votre comité laissent prévoir qu'on aura besoin d'amender expressément l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et qu'il s'agit simplement de savoir comment.

Après ce mot "comment" il y a un grand point d'interrogation. La constitution du Canada, ou l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui en est l'armature, est unique, en ce sens que nous sommes le seul peuple qui ne sache pas comment peut être modifiée sa constitution, le seul qui ne sache pas au juste qui doit prendre l'initiative de ces modifications, quelle procédure l'on doit suivre ou quelles majorités elles exigent.

Cette omission dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord d'une disposition quelconque en vue de sa modification future a été interprétée de diverses façons. Je remarque que M. Edwards, l'autre jour, a prétendu que l'omission ne provenait pas de ce que les Pères de la Confédération avaient négligé de prévoir la nécessité d'un changement, mais qu'ils avaient délibérément rédigé la constitution de façon à procurer, avec les pouvoirs non attribués, toute la latitude voulue pour l'expansion continuelle de l'autorité nationale. Cette interprétation a certainement beaucoup de poids. Les auteurs de la constitution ont sûrement cru qu'ils avaient établi un gouvernement national, doté d'une autorité prédominante, et dont le pouvoir irait en s'accroissant. Quiconque lit les débats et les discussions de l'époque ne peut faire autrement que d'en être convaincu. Mais la tendance de l'interprétation n'a pas réalisé leurs espérances. En tout cas, ils avaient aussi attribué tant aux provinces qu'au Dominion des pouvoirs bien définis et énumérés et ils avaient pris des dispositions précises et formelles pour l'organisation du gouvernement national, par exemple: la composition du Sénat et les pouvoirs de la Chambre des communes. Ils ne pouvaient pas s'attendre à ce que ces dispositions fussent modifiées en leur donnant un sens différent ou plus étendu.

Pour expliquer l'omission en question, peut-être devrait-on mentionner une autre raison: c'est que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, autrement dit notre constitution, prit la forme d'un statut impérial. A l'époque où fut voté ce statut, la suprématie de la métropole sur les colonies, en matière de politique générale et de législation, était incontestable, nonobstant les idées qu'on pouvait se faire des changements à venir, comme celles de sir John A. Macdonald qui essaya de faire appeler la nouvelle fédération "Royaume du Canada". La constitution des Canadas avait été profondément modifiée antérieurement par des lois impériales qui, elles non plus, ne contenaient aucune disposition en vue d'amendements futurs. Il n'y avait que vingt-quatre ans que l'Acte d'Union avait été adopté lorsqu'eut lieu la Conférence de Québec, c'est-à-dire pas beaucoup plus de temps qu'il ne s'est écoulé depuis le commencement de la Grande Guerre. Il y avait soixante-treize ans que l'Acte constitutionnel de 1791 avait été adopté, soit à peu près le temps qui s'est écoulé depuis la Confédération jusqu'à nos jours. Aucune de ces lois ne contenait de disposition visant leur modification. Les auteurs de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord avaient sans doute ces précédents à l'esprit; mais même en supposant que non, il faut se rappeler que notre constitution devait revêtir la forme d'une loi du Parlement impérial. Une des raisons pour lesquelles notre constitution n'est pas aussi bien connue de la jeunesse du Canada que l'est la constitution américaine de tous les jeunes écoliers des Etats-Unis, par exemple, c'est peut-être parce que c'est un document peu intéressant, un acte judiciaire ordinaire, ayant un objet précis, au contraire de certaines autres constitutions qui sont une charte de libertés humaines, éloquente, enflammée, pleine de principes abstraits et de philosophie politique bien énoncée. Ordinairement, une loi du Parlement ne contient pas de disposition visant sa propre modification. On espérait que cette éventualité ne se présenterait pas avant longtemps et que si elle se présentait

effectivement, l'on pourrait alors y parer; il y aurait le Parlement impérial pour réaliser les changements désirés, et puisque les Canadiens de 1867 avaient réussi à effectuer un changement, ceux de 1897 pourraient sûrement en faire autant; en attendant, la génération de 1867 avait assez à faire pour obtenir la constitution telle qu'elle avait été acceptée, sans se préoccuper de l'avenir.

Une génération plus tard, lorsque l'Australie vint à élaborer une constitution, et neuf ans plus tard, lorsque l'Acte de l'Afrique du Sud fut voté, les relations entre les pays de l'Empire avaient profondément changé. On ne pouvait plus concevoir que le Royaume-Uni continuât à avoir la suprématie. Ni l'un ni l'autre de ces dominions n'était disposé à laisser à Westminster le soin des modifications à venir et des précautions furent prises pour que ces modifications soient faites par le pays même. C'était au Canada qu'était dû en grande partie le développement des relations impériales qui aboutit à cette situation; mais sa propre constitution restait, quant à la forme, un vestige des temps passés, tandis que ses jeunes sœurs obtenaient un modèle tout nouveau.

M. Cowan:

D. Pour l'Union Sud-africaine et l'Australie y eut-il une loi impériale en même temps qu'une loi locale?—R. Il y eut, dans chaque cas, une loi impériale; mais, comme je l'indiquerai un peu plus tard, l'Afrique du Sud a maintenant ajouté sa loi propre à la loi impériale.

Dès maintenant, il serait bon de rappeler que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord traite de quatre aspects de notre constitution: l'aspect impérial, l'aspect national, l'aspect provincial et l'aspect fédéral ou national-provincial.

(1) *Aspect impérial.*

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord visait expressément à une certaine mesure de contrôle impérial par l'intermédiaire du Gouverneur général et au moyen des droits d'annulation et de veto dont il a été déjà question. Toutefois, la plupart de ces restrictions des actes du Dominion, surtout à l'égard des puissances étrangères, étaient matière de convention et d'usage et c'est principalement comme question de convention et d'usage qu'elles ont disparu. A mesure que se développa l'idée que le gouvernement du Canada était le gouvernement de Sa Majesté au même titre que l'était le gouvernement du Royaume-Uni et que les ministres de Sa Majesté au Canada avaient le droit de conseiller le roi dans les questions concernant le Canada, l'autorité pour agir dans le domaine international se transporta graduellement de Londres à Ottawa, par la voie de l'autorité royale. Quelques-uns de ces transferts d'autorité se firent sans acte officiel: certains furent reconnus et consignés dans les conférences impériales; d'autres furent incorporés dans le Statut de Westminster, par exemple: l'abolition de l'autorité prédominante de la législation impériale existait antérieurement, en vertu du *Colonial Laws Validity Act,* la reconnaissance formelle de l'effet des lois du Dominion en dehors de son propre territoire, au sujet duquel les opinions des tribunaux étaient divisées, et l'empêchement pour le Parlement du Royaume-Uni d'adopter à l'avenir des lois affectant un Dominion sans son consentement.

M. Ernst:

D. Cela est venu plus tard, à la suite de la déclaration de 1929?—R. Oui.

D. C'est venu par une décision subséquente du Conseil privé?—R. Non, je ne le pense pas. Je crois que cela s'est effectué par une loi plutôt que par une décision judiciaire.

M. COWAN: Je pense que vous avez raison.

M. ERNST: Je crois que la question est venue au sujet de la capture d'un vaisseau canadien; elle fut déférée ensuite à la Cour suprême du Canada qui a

donné de la loi, au sujet de notre autorité exterritoriale, une interprétation que je n'approuvais pas. La Cour suprême prétendait que nos lois n'allaient pas au delà de notre propre territoire; mais le Conseil privé en a jugé autrement, parce que le Statut de Westminster considérait qu'elles faisaient autorité.

Le TÉMOIN: Oui.

M. ERNST: Oui; ce n'était pas la loi même, mais l'interprétation de cette loi par le tribunal.

Le TÉMOIN: La loi était très explicite.

M. ERNST: Les tribunaux du Canada n'étaient pas de cet avis.

Le TÉMOIN: Je ne sais trop si la décision de la Cour suprême dans cette cause de Croft contre Dunphy était ultérieure à l'adoption du Statut de Westminster, mais celle du Conseil privé l'était. La loi canadienne en discussion était antérieure au Statut de Westminster et la décision du Conseil privé, bien que le Statut ait pu influer sur elle, à évité la question de sa rétroactivité.

M. ERNST: Je me rappelle avoir eu à ce sujet une discussion avec M. Lapointe, qui était alors ministre de la Justice; or c'est lui qui avait raison et moi j'avais tort.

Le TÉMOIN: Le Statut de Westminster contenait en plus des dispositions empêchant le Royaume-Uni d'adopter à l'avenir des lois portant atteinte aux dominions, sauf avec leur consentement. Du point de vue légal, l'efficacité de cette mesure peut-être contestable, comme dans le cas d'une législature qui lierait celles qui lui succéderont, mais elle ne fait aucun doute, du point de vue constitutionnel. Grâce à ces changements, le droit de contrôle et d'action extérieurs, abandonné par les autorités impériales, allait inévitablement au Dominion; il n'était pas possible et l'on n'avait point idée qu'il pût être transféré aux provinces. Voilà un transfert d'autorité qui s'est effectué par le fait que le gouvernement national devenait l'héritier du gouvernement impérial en matière d'affaires extérieures.

(2) *Aspect national.*

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord fixe, en second lieu, l'organisation du Dominion pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus: la création du Conseil privé pour le Canada, la composition du Sénat, le droit pour la Chambre des communes de prendre l'initiative des lois de finance, un minimum de membres présents pour que la Chambre puisse délibérer, etc. Tout cela figure dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Sauf peut-être celles qui visent le Sénat, ces dispositions ne touchent évidemment pas les rapports entre le pouvoir central et les provinces et ces dernières n'ont pas de motif d'intervenir dans leur modification.

(3) *Aspect provincial.*

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, outre les dispositions concernant la répartition des pouvoirs entre le Dominion et les provinces, établit des constitutions pour les nouvelles provinces d'Ontario et de Québec et maintient celles des Provinces maritimes. La plupart de ces dispositions étaient provisoires et susceptibles d'être modifiées par les législatures provinciales, à une exception près, qui est significative: la charge de lieutenant-gouverneur.

(4) *Aspect fédéral.*

Finalement, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord décrétait: premièrement, une certaine mesure de contrôle exécutif de la part du Dominion sur les provinces par la nomination du lieutenant-gouverneur et, deuxièmement, la répartition des pouvoirs entre le Dominion et les provinces, qui est la partie essentielle de l'Acte et aussi la mieux connue. D'une façon générale, ce n'est

qu'au sujet des modifications de cet ordre que la question de la collaboration des provinces avec le Dominion semble se poser.

Qu'il me soit permis maintenant de passer en revue les amendements qui ont été déjà apportés à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et d'indiquer brièvement la procédure adoptée dans chaque cas.

1. *Acte de l'Amérique britannique du Nord (1871).*

Cette loi avait pour objet de résoudre une question douteuse: celle de la compétence du Parlement canadien pour créer de nouvelles provinces à même les territoires de l'Ouest et pour leur donner des constitutions et une représentation dans le Parlement fédéral.

Quant à la manière dont on procéda, la loi fut votée par le Parlement du Royaume-Uni à la demande uniquement du gouvernement canadien. En 1871, les provinces n'eurent pas à donner leur consentement, ni ne furent consultées. Il n'y eut même pas d'adresse de la part du Parlement fédéral, omission qu'on justifia en disant que le Parlement avait tacitement approuvé la chose en votant, au cours de la session précédente, l'Acte du Manitoba que l'on cherchait à faire confirmer par la loi du Royaume-Uni. Sur la proposition de Holton, la Chambre des communes, par 137 voix à 0, vota l'ordre du jour suivant: "Le gouvernement exécutif ne doit pas chercher à modifier les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sans l'assentiment préalable du Parlement de ce Dominion".

David Mills proposa une résolution disant que toute modification des principes de représentation dans la Chambre des communes, sans le consentement des diverses provinces signataires du pacte originel, serait une violation du principe fédératif de la constitution; mais cette résolution fut rejetée sans débat.

M. WOODSWORTH: Qu'est-ce qui fut rejeté sans débat?

M. ERNST: Le droit de changer.

Le TÉMOIN: La chose fut proposée, mais rejetée sans discussion. Y a-t-il d'autres questions au sujet de ce premier amendement? Voici maintenant le deuxième amendement:

2. *Loi du Parlement du Canada (1875).*

Le but de cette loi était de trancher la question de savoir si le Parlement avait le droit, en vertu de l'article 18 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, de définir ses propres privilèges, pouvoirs et immunités, et de valider la loi concernant les serments d'allégeance. Elle fut votée pour trancher la question qui avait été soulevée au sujet du droit qu'avait un comité parlementaire d'exiger des témoignages sous serment, et aussi pour valider la loi concernant les serments d'allégeance qui après avoir été votée par le Parlement canadien, avait été plus tard frappée de nullité. Là encore, la façon de procéder fut la suivante: la loi fut votée par le Parlement du Royaume-Uni, simplement à la demande du gouvernement canadien. Pour la justifier, il fut déclaré au Parlement canadien que ce dernier avait déjà approuvé l'objet en votant la loi des serments d'allégeance qui avait été déclarée irrégulière et que la loi du Royaume-Uni avait pour but de valider. Une résolution exigeant l'initiative du Parlement au lieu de celle du pouvoir exécutif fut proposée et rejetée.

M. GAGNON: Cette loi avait-elle soulevé de l'opposition à la Chambre des communes ou à la Chambre des pairs?

Le TÉMOIN: Nullement. Les provinces ne furent pas consultées. Voici l'amendement suivant:

3. *Acte de l'Amérique britannique du Nord (1886)*

Cet amendement avait pour objet de donner au Parlement l'autorité voulue pour permettre aux Territoires d'être représentés au Sénat et à la Chambre des communes. La loi de 1871 avait donné le droit au Dominion de créer des provinces à même les territoires et de leur accorder une représentation; cette nou-

velle loi avait pour but de lui permettre d'accorder aux Territoires la représentation au Sénat et à la Chambre des communes que le Parlement jugerait à propos. On procéda de la façon suivante: la loi fut votée par le Parlement du Royaume-Uni conformément à une adresse du Sénat et de la Chambre des communes. On ne consulta point les provinces, qui ne demandèrent pas non plus à être consultées; pourtant, si l'Acte de l'Amérique britannique du Nord était un traité, on aurait pu prétendre qu'il fallait le consentement des provinces existantes dans le cas d'une modification de la représentation au Parlement qui changerait l'équilibre de l'influence régionale.

L'hon. M. Mackenzie:

D. Le droit d'annulation était spécialement mentionné dans le statut. Il s'agit du droit d'annulation de la part du Parlement impérial?—R. Oui.

D. Est-ce encore dans la loi?—R. Oui. Puis, en 1907, soit vingt ans après, il y eut un quatrième amendement, qui a une importance particulière. Il s'agissait de permettre l'augmentation et le règlement définitif des subventions fédérales aux provinces. Je vois dans les journaux de ce matin les rapports d'une commission, recommandant de changer pour la dernière fois les subventions aux Provinces maritimes...

D. Ce n'est pas définitif en ce qui concerne la Colombie-Britannique; cela, je puis vous le garantir.

M. COWAN: Est-ce que ce sera définitif pour cette année?

Le TÉMOIN: Cette fois-là, la loi fut adoptée par le Parlement du Royaume-Uni conformément à une adresse du Sénat et de la Chambre des communes, s'inspirant de vœux émis à la conférence provinciale de 1887 et renouvelés avec quelques modifications aux conférences provinciales de 1902 et de 1907.

On a prétendu qu'en adoptant cette façon de procéder, le Dominion reconnaissait la nécessité de faire modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord pour changer l'article visant les subventions et aussi la nécessité de s'aboucher avec les provinces avant de demander la modification de l'acte constitutionnel. Peut-être devrait-on dire plutôt que le Dominion reconnaissait qu'il convenait, à son point de vue, d'empêcher d'autres réclamations de la part des provinces, et qu'il cherchait, en s'abouchant avec les provinces et en employant le mode d'amendement officiel, à donner à l'arrangement un caractère tant soit peut permanent. Ses efforts furent vains. La proposition de sir Wilfrid Laurier contenait les mots "règlement final et inaltérable", mais on la rejeta à Londres comme étant peu appropriée à un statut du Royaume-Uni, et les conditions alors accordées continuèrent d'être modifiées sans amendement formel et, incidemment, sans le consentement de toutes les provinces.

S'il est une disposition que les auteurs de la constitution s'efforcèrent de rendre inaltérable, c'est bien cette condition financière contenue dans l'article 118 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et où il est dit: " Ces subventions libéreront à jamais le Canada de toutes autres réclamations ". Or, nulle disposition n'a été aussi librement ni aussi fréquemment modifiée, toujours, bien entendu, en augmentant.

Le PRÉSIDENT: Je ferai remarquer que cette loi de 1907 faisait suite à une adresse du Parlement sans qu'il fût question des résolutions adoptées par les conférences provinciales.

Le TÉMOIN: Oui. C'est un point important. Dès 1869, l'on augmenta les subventions à la Nouvelle-Ecosse, par une loi du Dominion. Edward Blake avait fait, à la Chambre des communes, une proposition à l'encontre de cette façon de procéder, disant que le Dominion assumait par là un droit qui n'était pas autorisé, mais le Parlement canadien rejeta son point de vue et les juristes du gouvernement de Londres, lorsqu'on les consulta, furent d'avis que le Parlement canadien avait, en vertu de l'article 91, la compétence voulue pour voter cette loi. Plus tard, la même année, la législature d'Ontario vota une adresse à la reine, dans le but de

faire déclarer que le Parlement n'avait pas le droit de modifier les rapports financiers entre le Dominion et les provinces qui avaient été fixés par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Blake, reconnaissant que le Parlement fédéral avait maintenant le droit de modifier ces rapports, vu l'interprétation donnée par les juristes, chercha vainement à empêcher qu'on exerce ce droit; mais la Chambre des communes vota, par 130 voix à 10, une résolution s'opposant à toute nouvelle augmentation des subventions aux provinces, laquelle résolution ne valut pas le papier sur lequel elle était écrite. M. J. A. Maxwell résume l'évolution de la façon suivante: " Durant les soixante et quelques années qui se sont écoulées depuis 1869, il y eut trois revisions générales augmentant les subventions à toutes les provinces, et plus de vingt revisions spéciales visant chacune d'elles. Malgré les grosses sommes retirées du compte de capital (allocations de dettes) les quatre provinces primitives ont touché du trésor fédéral, en 1928-1929, plus de trois fois et demie ce qui leur avait été promis dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

L'hon. M. MACKENZIE: De quel document s'agit-il?

Le TÉMOIN: C'est un intéressant article de J. A. Maxwell, intitulé "*The Flexible Element in the Constitution*" que l'on trouvera dans la *Canadian Bar Review* de 1933.

On dit souvent aussi que les autorités de Grande-Bretagne, en agissant comme elles l'avaient fait en 1907, reconnaissaient que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord était un pacte, qui ne pouvait être modifié que de consentement unanime. A ce sujet, vous me permettrez de vous signaler une déclaration faite par M. Winston Churchill à la Chambre des communes. Je crois qu'il était alors sous-secrétaire d'Etat parlementaire aux Colonies.

L'hon. M. MACKENZIE: En quelle année?

Le TÉMOIN: En 1907.

> D'un autre côté, il regretterait beaucoup qu'on vît dans la façon d'agir du gouvernement de Sa Majesté le désir d'établir un précédent, d'après lequel, chaque fois que la question de constitution serait en jeu entre le gouvernement fédéral et l'une des provinces, le gouvernement impérial serait toujours disposé à accepter le point de vue fédéral plutôt que le point de vue provincial. Par déférence pour les raisons invoquées par la Colombie-Britannique, les mots "final et inaltérable", s'appliquant au nouveau barème, ont été supprimés dans le bill.

L'hon. M. MACKENZIE: Cela aide les Provinces maritimes.

M. ERNST: Tout ce que je peux dire, c'est qu'on peut citer M. Winston Churchill à l'appui ou à l'encontre de n'importe quoi.

M. COWAN: Vous ne vous reportez pas à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord chaque fois qu'il est question d'une augmentation, n'est-ce pas?

Le TÉMOIN: Non.

M. COWAN: L'Acte de l'Amérique britannique du Nord disait que la somme accordée à l'époque était finale et inaltérable.

Le TÉMOIN: Non.

L'hon. M. MACKENZIE: On voulait le faire dire.

Le TÉMOIN: Sir Wilfrid Laurier essaya, en effet, de le faire incorporer.

M. COWAN: Dans le texte même de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord?

Le TÉMOIN: Non. L'Acte dit ceci:

> Article 118. Ces subventions libéreront à jamais le Canada de toutes autres réclamations...

M. GAGNON: L'article 118.

M. COWAN: "Libéreront à jamais". Comment les subventions ont-elles été augmentées? Par des lois impériales?

L'hon M. LAPOINTE: Oui.

Le TÉMOIN: Rien qu'une seule fois: en 1907. Les autres fois, par le gouvernement fédéral agissant seul, à la suite d'un arrangement avec les provinces individuellement.

M. COWAN: Par le Parlement fédéral?

Le TÉMOIN: Oui. Quand il s'agit de subventions, on peut toujours avoir plus d'argent qu'il ne vous est promis, mais pas moins.

M. Gagnon:

D. A ce sujet voici ce que dit l'article 118: "Ces subventions libéreront à jamais le Canada de toutes autres réclamations et elles seront payées semestriellement et d'avance à chaque province." Cela tend à démontrer qu'aucune subvention supplémentaire ne pouvait être donnée sans modifier le texte de la constitution?—R. Comme je l'ai dit, deux ans plus tard, l'on vota une loi pour augmenter la subvention d'une province. David Mills tenta de faire valoir que c'était violer la constitution, mais l'on passa outre.

M. ERNST: S'il était stipulé que les provinces ne doivent pas considérer leurs réclamations envers le Dominion comme un droit positif, sans amendement de la constitution la situation ne s'en trouverait-elle pas soulagée? Le Dominion est parti de l'idée qu'il pouvait, sans motif, donner un supplément aux provinces. Prenez, par exemple, le cas du rapport Duncan. Depuis ce temps-là le Parlement a voté, chaque année, non pas une subvention, mais une allocation additionnelle, différentes sommes aux Provinces maritimes en attendant...

L'hon. M LAPOINTE: ...un règlement final.

M. COWAN: Y a-t-il eu un règlement final?

M. ERNST: Le rapport a été publié ce matin.

L'hon. M. LAPOINTE: Bien entendu, c'est ce qui était recommandé.

M. COWAN: Est-ce que cette recommandation de la commission dont vous avez parlé a besoin d'être approuvée par le Parlement fédéral.

L'hon. M. MACKENZIE: Oui.

Le PRÉSIDENT: N'est-il pas vrai que l'arrangement de 1907 a été combattu par la Colombie-Britannique et que cet arrangement exigeait un consentement unanime?

M. GAGNON: C'est indiqué dans le Chapitre II, Edward VII.

Le TÉMOIN: Je crois que la situation est telle que l'a exposée M. Ernst: les provinces ne pouvaient pas, comme question de droit, réclamer plus que ne portait l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 avec les modifications de 1907, mais il n'y avait aucune raison pour que le Dominion de son propre gré, n'accordât pas une subvention additionnelle.

L'hon M. LAPOINTE: Les provinces appelait cela "de meilleures conditions". On a réclamé de meilleures conditions. Cela date de longtemps.

Le TÉMOIN: Je vais discuter l'autre point,—la situation en ce qui concerne la Colombie-Britannique. Ce point a été touché dans une lettre du Colonial Office au premier ministre de cette province qui s'était rendu à Londres en 1907 pour protester contre l'insuffisance de la nouvelle subvention à la Colombie-Britannique. Toutes les autres provinces étaient convenues d'accepter ce que le Dominion leur offrait, mais la Colombie-Britannique réclamait une subvention beaucoup plus élevée. Voici la lettre, datée du 5 juin 1907, adressée de Downing Street au premier ministre McBride:

> Je suis chargé par le comte d'Elgin de vous informer que Sa Seigneurie a étudié très soigneusement les documents que vous lui avez soumis, ainsi

que les vues présentées contre le projet de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord dans le but de fixer l'échelle des subventions du Dominion du Canada aux diverses provinces.

2. Lord Elgin comprend très bien la force de l'opinion exprimée et qui veut que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ait été le résultat de conditions d'union acceptées par les parties contractantes (les provinces) et que ces conditions ne peuvent être changées au gré du gouvernement fédéral.

3. Mais, dans ce cas, outre l'approbation unanime du Parlement du Dominion,—dans lequel, naturellement, la Colombie-Britannique est représentée,—de l'amendement projeté à l'article 118 de l'Acte constitutionnel, Sa Seigneurie doit tenir compte du fait qu'à la conférence de 1906 les représentants de toutes les autres provinces du Canada ont convenu de fixer à $100,000 par année pendant dix ans la subvention additionnelle payable à la Colombie-Britannique, tandis qu'ils rejetaient la réclamation du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan relative à des subventions additionnelles, et rejetaient de plus la motion demandant que la réclamation de toute province soit soumise à l'arbitrage.

4. Sa Seigneurie est donc d'avis que vu l'opinion unanime du gouvernement du Dominion et de tous les gouvernements provinciaux, sauf celui de la Colombie-Britannique, elle ne serait pas justifiée, dans l'intérêt du Canada, de tenter d'infirmer la décision du Parlement canadien ou d'exiger que la question soit soumise à l'arbitrage.

5. Je dois ajouter que dans l'Acte impérial nulle part on ne dira que le règlement est "final et inaltérable", ces termes étant évidemment inappropriés dans une mesure législative.

6. Sa Seigneurie désire également qu'il soit entendu qu'elle n'exprime aucune opinion sur la suffisance ou l'insuffisance du quantum de la subvention additionnelle accordée à la Colombie-Britannique.

Je suis, monsieur,

Votre obéissant serviteur,

(Signé) H. BERTRAM COX.

On remarquera que, tout en reconnaissant la force de l'opinion voulant que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ait été le résultat de conditions d'union acceptées par les parties contractantes (les provinces), et que ces conditions ne peuvent être changées au gré du gouvernement fédéral, elle rejette cependant l'idée que l'opposition d'une seule province pourrait empêcher une revision. On doit admettre, toutefois, que l'incident n'indique aucunement ce qu'eût été l'attitude du Parlement britannique ou de M. H. Bertram Cox si trois ou quatre ou cinq provinces au lieu d'une avaient protesté.

C'est l'exemple le plus important d'une modification et la seule qui ait donné lieu à une décision à Londres.

5. *Acte de l'Amérique britannique du Nord (1915).*

Objet: Augmenter le nombre des sénateurs et modifier les principales divisions sénatoriales.

Procédure: La loi fut adoptée par le Parlement du Royaume-Uni à la suite d'une adresse du Sénat et de la Chambre des communes du Canada. L'Ile du Prince-Edouard fit des représentations à un comité de la Chambre des communes, mais elles ne furent pas acceptées. Les autres provinces ne furent pas consultées et ne firent aucune protestation. A la Chambre des communes, M. O. Turgeon, maintenant le sénateur Turgeon, prétendit que l'on devrait consulter les provinces, mais la suggestion resta sans réponse.

6. *Acte de l'Amérique britannique du Nord (1916).*

Le but de cet amendement était de prolonger d'un an la durée de la législature en cours. On eut recours à une adresse des deux Chambres. Les provinces ne furent pas consultées et, si ma mémoire est fidèle, personne n'en parla durant le débat.

7. *Acte de l'Amérique britannique du Nord (1930).*

Objet: Rétrocession des ressources naturelles à la Colombie-Britannique, à l'Alberta, à la Saskatchewan et au Manitoba.

L'hon. M. Lapointe:

D. Pour ce qui est du numéro 5, amendement qui avait trait à la représentation sénatoriale, ne se trouvait-il pas une clause disant que le nombre des députés d'une province ne devrait jamais être inférieur au nombre des sénateurs?—R. L'objet principal de la loi était d'augmenter le nombre des représentants de l'Ouest canadien. Elle renfermait aussi une clause disant que le nombre des députés ne devrait jamais être inférieur à...

D. Vous vous rappelez qu'un amendement a dû être adopté à une certaine époque car l'Ile du Prince-Edouard aurait eu, d'après sa population, moins de quatre députés, tout en ayant encore quatre sénateurs; et un amendement fut adopté à ce sujet?—R. Oui.

D. Pour régler cette question?—R. C'est bien cela.

D. Et aucune province ne pourrait jamais avoir un nombre moindre de membres du Parlement que de sénateurs?—R. "Nonobstant toute disposition de 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."

D. Cela fut adopté à la même époque?—R. Oui. Cet amendement concernait réellement la Chambre des communes aussi bien que le Sénat.

M. Gagnon:

D. Vous rappelez-vous en quelle année cet amendement fut adopté?—R. 1915.

L'hon. M. MACKENZIE: 5-6 George V, chapitre 45.

Le TÉMOIN: L'objet principal était d'établir quatre sections du Dominion, chacune comptant vingt-quatre sénateurs.

M. Ernst:

D. Avez-vous dit que la seule province qui fut consultée alors fut l'Ile du Prince-Edouard?—R. Elle ne fut pas consultée; elle fit des représentations.

L'hon. M. LAPOINTE: En réalité cet amendement était à l'avantage de l'Ile du Prince-Edouard.

M. ERNST: Mais il visait toutes les provinces.

L'hon. M. LAPOINTE: Oui, il visait les autres provinces maritimes également car elles perdaient quelques membres à chaque remaniement de la carte électorale.

M. ERNST: Cela vise tout le Canada en ce que si une province peut élire des représentants d'après un plus petit nombre d'électeurs que celui des autres provinces, elle se trouve dans une position privilégiée.

Le TÉMOIN: Les représentations de l'Ile du Prince-Edouard ne furent pas acceptées intégralement.

L'hon. M. LAPOINTE: L'amendement favorisait réellement les provinces dont la population n'augmentait pas aussi vite que celle des autres.

Le TÉMOIN: En 1930, on suivit la même procédure; un acte fut adopté par le Parlement du Royaume-Uni à la suite d'une adresse de la Chambre des communes et du Sénat, après une entente entre les diverses provinces directement intéressées. Il n'y eut aucune consultation générale des autres provinces, bien que la question fût soulevée au cours du débat, par le colonel MacLaren, je crois.

M. GAGNON: A quelle date?

Le TÉMOIN: En 1930.

M. GAGNON: Quel mois? Je désire savoir si c'était avant les élections.

M. ERNST: Après les élections.

L'hon. M. LAPOINTE: Il n'y a pas de politique là-dedans.

M. GAGNON: Non, il ne s'agit pas ici de politique.

Le TÉMOIN: Pour résumer ces précédents en quelques conclusions, je dirai: Il semble d'abord, comme l'indique la résolution de la Chambre des communes du Dominion, qu'une requête adressée au Parlement du Royaume-Uni par le gouvernement du Dominion seul, sans un acte du Parlement, ne suffise pas...

Le président:

D. Quand cette résolution fut-elle adoptée?—R. En 1871.

D. Fut-elle approuvée par le Sénat?—R. Non.

M. Ernst:

D. Plusieurs amendements ont été adoptés depuis cette résolution, n'est-ce pas?—R. Deux furent adoptés à la seule demande du cabinet fédéral: une loi du Royaume-Uni adoptée en 1895, relative à la nomination du vice-président du Sénat. De fait, le Parlement avait antérieurement approuvé l'objet de l'autre amendement de cette nature, en 1875.

M. ERNST: En 1886, une loi relative à la représentation des territoires fut adoptée à la suite d'une adresse du Parlement seul, et les provinces ne furent pas consultées. Le seul cas où on les ait consultées est postérieur à la résolution de 1871. Un certain nombre d'amendements à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ont été adoptés sans qu'on n'ait, en fait, demandé l'avis des provinces.

M. GAGNON: A ce point, puis-je dire ceci: si je comprends bien la question, en ce qui concerne la Constitution, il y eut en 1930, à la conférence impériale, quelque discussion relativement à la consultation des provinces, et, finalement, la question fut étudiée à la demande de M. Taschereau et de M. Ferguson. Maintenant, je désire vous demander si à cette conférence une résolution fut adoptée disant qu'à l'avenir les provinces pourraient être consultées?

Le TÉMOIN: Non.

M. GAGNON: C'est pourquoi j'ai demandé il y a un instant, relativement à 1930, si l'Acte adopté à Londres était venu après les élections. Je n'avais aucunement en vue les partis politiques.

L'hon. M. LAPOINTE: Ma remarque n'était qu'une plaisanterie.

M. GAGNON: Je sais, mais les journalistes pourraient croire que vous étiez sérieux.

Le TÉMOIN: Le Statut de Westminster ne comportait aucune modification de l'Acte constitutionnel. Le Dominion consulta les provinces avant que le Parlement du Royaume-Uni prît une décision finale sur le Statut de Westminster pour deux raisons: d'abord on se demandait si la suppression de l'obstacle que constitue le *Colonial Laws Validity Act* devait s'appliquer aux lois provinciales aussi bien qu'aux lois fédérales. Dans la forme qu'elle avait alors, toute loi provinciale incompatible avec une loi anglaise était de nul effet, en vertu du *Colonial Laws Validity Act.* Le Dominion obtenait la suppression de cet

obstacle et les provinces demandaient à ce qu'on en fasse autant pour elles. L'autre question qui intéressait les provinces provenait de ce que les auteurs du rapport de la Conférence sur la coordination des lois des dominions de 1929 et du rapport de la conférence impériale de 1930, qui furent en partie inclus dans le Statut de Westminster, s'étaient efforcés de maintenir le *statu quo* relativement à la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les amendements à la Constitution. Ils s'étaient efforcés d'établir clairement que les nouveaux pouvoirs accordés au gouvernement fédéral, ou du moins que l'abolition du contrôle impérial sur certains pouvoirs du Dominion ne changerait en rien la façon dont l'Acte de l'Amérique britannique du Nord serait modifié. On fut d'avis, M. Ferguson surtout, que les mots n'étaient pas très bien choisis pour assurer ce résultat. Une conférence avec les provinces fut tenue en avril 1931 et on changea un peu la rédaction sans toutefois modifier l'objet du texte que l'on crut rendre plus clair et les mêmes mots furent employés dans la proposition du Parlement fédéral et incorporés dans le Statut de Westminster. A cette conférence avec les provinces, aucune résolution ne fut adoptée relativement à la méthode à suivre pour modifier la Constitution, car on annonça à cette époque qu'une conférence entre le Dominion et les provinces serait tenue plus tard et à laquelle toute la question serait étudiée. On se contenta en 1931 d'assurer pour le moment le *statu quo* dans le Statut de Westminster pour ce qui concerne la modification de la constitution.

L'hon. M. LAPOINTE: Pour ce qui est du Statut de Westminster lui-même, l'Ontario et le Québec ne s'opposèrent pas aux changements, sans leur consentement, qui affecteraient le Parlement du Dominion. Ces deux provinces désiraient voir modifier davantage la loi de façon que la suspension du *Colonial Laws Validity Act* s'appliquât à elles-mêmes et aux autres provinces aussi bien qu'au Dominion.

Le TÉMOIN: Oui. C'était une des intentions.

L'hon. M. LAPOINTE: Ce qu'elles désiraient, c'était une modification additionnelle et plus complète au lieu d'une modification plus restreinte.

Le TÉMOIN: Oui, mais elles craignaient aussi que le texte projeté augmentât le pouvoir du gouvernement fédéral pour ce qui est de la Constitution.

Revenons au sommaire de ces précédents:

1. Il semble qu'une requête adressée au Parlement du Royaume-Uni par le gouvernement du Dominion seul, sans un acte du Parlement du Dominion, soit insuffisante;

2. Dans six cas sur sept, l'amendement fut basé sur un acte du Parlement du Dominion seul, sans le consentement ou la consultation des provinces en général.

3. Dans deux de ces cas (la définition des privilèges parlementaires en 1875 et la prolongation de la durée de la législature en 1917) les amendements étaient sans importance ou d'une nature provisoire et ne touchaient à aucun intérêt provincial;

4. Deux au moins des autres cas (1871, conférant au Parlement fédéral le pouvoir d'admettre de nouvelles provinces et de leur assigner une représentation à Ottawa, et, 1915, revisant les dispositions concernant le Sénat) auraient pu intéresser plus ou moins les provinces, mais ils furent adoptés à la suite de l'intervention du gouvernement fédéral seulement.

5. L'amendement de 1907, dont se sont occupées les provinces, par l'entremise de représentants de leurs gouvernements, ne comporte en rien le consentement unanime des provinces; et, bien que ce cas semble indiquer que le gouvernement britannique, il y a vingt-huit ans, admît jusqu'à un certain point que le consentement des provinces était nécessaire, il laissa indéterminée et incertaine la question de savoir combien de provinces devaient donner leur consentement.

6. Finalement, que les exemples ne comportent aucun changement important dans la distribution des pouvoirs fédéraux et provinciaux et ne touchent en rien, en ce sens, au principe de la question. Ils ne jettent aucune lumière certaine sur l'attitude que prendrait le Parlement du Royaume-Uni relativement à toute requête du Parlement du Dominion concernant une modification des pouvoirs si cette modification était combattue, disons, par trois ou cinq provinces.

Maintenant, passons au point suivant: l'exemple des autres pays. Les constitutions qui nous intéressent sous ce rapport sont celles des Etats fédérés, particulièrement l'Australie, la Suisse et les Etats-Unis. La constitution de l'Afrique du Sud est, pour toutes fins pratiques, une constitution unitaire. Relativement au point que l'on a soulevé il y a quelques instants, je dois dire que la constitution de l'Afrique du Sud fit l'objet d'une loi du Parlement britannique,—le *Union of South Africa Act* de 1909. L'an dernier, pour régler toute la question constitutionnelle de l'Afrique du Sud, le Parlement de l'Union adopta le *Status Act*, le *Royal Executive Functions and Seals Act* et le *Constitution Act*. L'objet principal du *Constitution Act* était de répéter mot pour mot la loi du Royaume-Uni de 1909 avec les amendements adoptés depuis, y compris, je crois, les amendements apportés au *Status Act*, comme loi du Parlement de l'Afrique du Sud et d'y inclure aussi une version afrikander mais avec une clause disant que dans le cas de conflit entre les deux textes, la version anglaise prévaudrait. Donc, l'Afrique du Sud a aujourd'hui une constitution en vertu d'une loi du Royaume-Uni et d'une loi de l'Afrique du Sud.

L'hon. M. LAPOINTE: Le *Seals Act* était-il le même que dans le cas de l'Etat libre d'Irlande?

Le TÉMOIN: A peu près le même. De nouveaux seing et sceau du roi furent envoyés dans l'Afrique du Sud où ils sont placés entre les mains du premier ministre qui s'en sert sur les documents d'un caractère particulièrement officiel, signés par le roi.

La Nouvelle-Zélande débuta en 1852 avec un semblant de système fédératif qui fut aboli en 1876 au moyen d'un statut du Parlement néo-zélandais conformément à une disposition de la loi de 1852 lui conférant le pouvoir " de modifier de temps à autre toutes dispositions de la loi," disposition qui semblerait contredire ce que j'ai dit auparavant au sujet des conditions relatives à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867; c'est peut-être en vertu de l'axiome *de minimis non curat lex;* les provinces s'étaient trouvées dans une situation financière précaire depuis leur création.

La constitution républicaine de l'Allemagne de 1919 décrétait que la constitution pourrait être modifiée par mesure législative ordinaire, sauf que les deux tiers des voix étaient requis dans chaque Chambre. Si la Chambre haute, ou Reichsrat, rejetait un amendement et la Chambre basse, ou Reichstag, annulait la décision par une majorité des deux tiers, l'amendement entrait en vigueur à moins que le Reichsrat, dans les deux semaines suivantes, ne demandât que l'amendement fût soumis au peuple. Naturellement, cette constitution et les Etats eux-mêmes ont depuis à peu près disparu. Le Reichstag élu en 1933 a à peu près mis de côté la constitution de Weimar en conférant au chancelier et à son cabinet le pouvoir de légiférer par décrets, même contrairement à la constitution de Weimar. En vertu de nouvelles mesures législatives, les droits souverains dont jouissaient auparavant les Etats passèrent entre les mains du cabinet du Reich, et les Reichshlater ou gouverneurs nommés devinrent directement responsables au Fuhrer. La constitution de Weimar, on le remarquera, accordait au gouvernement central des pouvoirs étendus; au lieu d'une division absolue des pouvoirs entre les autorités fédérales et celles des Etats, on divisa les pouvoirs en trois: premièrement, les pouvoirs appartenant exclusivement au gouvernement fédéral; deuxièmement, les pouvoirs répartis entre les Etats, mais que le gouvernement fédéral pouvait en tout temps exercer conjointement; et, troisièmement,

les pouvoirs non mentionnés et que le gouvernement fédéral, comme dans le second cas, peut exercer nonobstant les lois des Etats.

Suisse. Dans ce pays de démocratie directe, on a souvent recours à l'initiative populaire et au referendum.

Des modifications spécifiques peuvent être apportées de deux façons:

1. Par la majorité des voix de chaque Chambre de la législature fédérale, et la ratification dans un referendum populaire, requérant une majorité du vote total et la pluralité dans la majorité des cantons (11½ sur 22); trois cantons sont divisés chacun en demi-cantons. La plupart des amendements ainsi présentés ont été approuvés. Lorsque les deux Chambres s'entendent, le peuple approuve généralement.
2. Par une requête signée par 50,000 électeurs. Si la proposition prend la forme d'un amendement spécifique, elle doit être soumise par l'autorité fédérale sous cette forme même; si elle prend la forme d'une requête demandant à l'Assemblée nationale de préparer un amendement acceptant le principe général exposé dans la requête, l'Assemblée doit d'abord soumettre au vote populaire la question de savoir si un tel amendement doit être préparé, et, dans l'affirmative, l'Assemblée rédige alors un amendement et le soumet au vote populaire, sujet dans chaque cas aux mêmes exigences quant aux majorités. La plupart des amendements ainsi proposés ont été rejetés.

   Une disposition prévoit également une revision complète de la constitution, à la suite d'un vote des deux Chambres ou d'une seule Chambre, ou d'une pétition signée par 50,000 électeurs. Quand une demande est formulée de l'une ou l'autre de ces trois façons, le projet est soumis au vote populaire. S'il est approuvé, on élit de nouveau la législature qui prépare la nouvelle constitution, et cette dernière est ensuite soumise au vote populaire.

Etats-Unis.

La disposition concernant les modifications est très concise:

> Le Congrès, lorsque les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette constitution, ou, à la demande des législatures des deux tiers des Etats, ordonnera une convention à laquelle des amendements seront proposés; ceux-ci, dans l'un ou l'autre cas, seront valides à tous égards lorsqu'ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des Etats, ou par des conventions tenues dans les trois quarts de ces derniers, suivant que l'un ou l'autre mode de ratification sera proposé au Congrès.

En d'autres termes, quatre méthodes différentes peuvent être employées:—

1. Proposition du Congrès approuvée par les deux tiers des membres de chaque Chambre, et ratification par les législatures des trois quarts des Etats.
2. Proposition du Congrès approuvée par les deux tiers des membres de chaque Chambre, et ratification par des conventions tenues dans les trois quarts des Etats.
3. Proposition approuvée par les deux tiers des assemblées législatives des Etats et ratification par les trois quarts des assemblées législatives.
4. Proposition approuvée par les deux tiers des assemblées législatives et ratification par des conventions tenues dans les trois quarts des Etats.

Jusqu'à présent, on n'a eu recours qu'à la première de ces méthodes. Vingt et un amendements ont été adoptés de cette façon (environ 2,500 ont été proposés au Congrès à différentes époques et ce dernier en a adopté vingt-cinq).

Aucun amendement n'a été adopté d'une autre façon. Quatre des amendements du Congrès n'ont pas reçu l'approbation des Etats. L'amendement concernant le travail des enfants en est un.

Les dix premiers, constituant la Déclaration des droits, furent adoptés immédiatement et formaient à vrai dire partie de la première constitution, l'une des conditions de son approbation. Deux autres d'importance moindre furent adoptés en 1798 et 1804 respectivement. Puis il s'écoula une longue période sans amendement jusqu'à ce que, après la guerre civile, les 13e, 14e et 15e amendements furent adoptés pour assurer les résultats des hostilités. De nos jours, les amendements ont été adoptés relativement aux questions suivantes: impôt fédéral sur le revenu, élection directe des sénateurs, prohibition, suffrage féminin, abolition des *lame-duck sessions* (session de fin de législature), et rappel de la prohibition.

On remarquera que l'approbation du président n'est pas requise pour autoriser le Congrès à se prononcer sur un amendement et que le gouverneur n'a pas le droit de veto sur la décision de l'Etat. Le Congrès peut fixer une limite pour la décision des Etats,—cette limite a été de sept ans dans le cas du 18e amendement. Une législature d'Etat ne peut révoquer une ratification mais peut annuler le rejet d'un amendement. Les seules restrictions au pouvoir de modifier sont...

L'hon. M. LAPOINTE: Quelle était la différence?

Le TÉMOIN: Quand une législature a donné son approbation elle ne peut revenir sur sa décision.

M. ERNST: C'est comme dans le mariage.

Le PRÉSIDENT: Vous ne pouvez dire "non" après avoir dit "oui".

Le TÉMOIN: Les seules restrictions au pouvoir de modifier la constitution sont: 1. Aucun Etat ne peut, sans son consentement, perdre son droit à la représentation égale dans le Sénat. 2. Aucun Etat ne peut être divisé ou deux Etats réunis sans le consentement de l'assemblée ou des assemblées législatives concernées.

Finalement, nous en venons à l'Australie. Les méthodes des Etats-Unis et de la Suisse ont influencé les auteurs de la constitution de ce pays.

Le *Commonwealth of Australia Constitution Act* (1900).

128. Cette constitution ne peut être modifiée que de la façon suivante:

Le projet de loi portant modification de la constitution doit être approuvé par la majorité absolue de chaque Chambre du Parlement, et, pas moins de deux mois ni plus de six mois après son adoption par les deux Chambres, le projet de loi doit être soumis dans chaque Etat aux électeurs ayant droit de vote aux élections des membres de la Chambre des représentants.

Mais si l'une des Chambres adopte un tel projet de loi par une majorité absolue et si l'autre Chambre le rejette ou l'adopte avec un amendement que la première Chambre n'accepte pas, et si après un intervalle de trois mois la première Chambre, au cours de la même session ou de la session suivante, adopte de nouveau le projet de loi par une majorité absolue avec ou sans amendement proposé ou accepté par l'autre Chambre, et si cette autre Chambre le rejette ou ne l'adopte pas, ou l'adopte avec un amendement que la première Chambre ne veut pas accepter, le Gouverneur général peut soumettre le projet de loi finalement proposé par la première Chambre, avec ou sans amendements subséquemment acceptés par les deux Chambres, aux électeurs de chaque Etat ayant droit de voter aux élections des membres de la Chambre des représentants.

Lorsqu'un projet de loi est soumis aux électeurs, le scrutin doit être tenu de la façon que le Parlement prescrit. Mais en attendant que les

qualités requises pour voter aux élections des membres de la Chambre des représentants soient uniformes dans tout le Commonwealth, la moitié seulement des électeurs votant pour ou contre le projet de loi sera comptée dans un Etat où les adultes ont seuls le droit de voter.

Et si dans la majorité des Etats la pluralité des électeurs votants approuvent le projet de loi, et si la majorité de tous les électeurs votants approuvent aussi le projet de loi, ce dernier sera présenté au Gouverneur général pour la sanction royale.

Aucune modification diminuant la représentation proportionnée de tout Etat dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement, ou changeant le nombre minimum des représentants d'un Etat à la Chambre des représentants, ou augmentant, diminuant ou altérant les limites d'un Etat, ou affectant de toute autre façon les dispositions de la constitution à ce sujet, ne deviendra loi à moins que la majorité des électeurs votant dans cet Etat n'approuvent le projet de loi.

Les amendements à la constitution, pour être proposés, doivent avoir été approuvés par une majorité absolue des deux Chambres du Parlement, mais une Chambre peut, avec l'appui du Gouvernement, dans les circonstances mentionnées, soumettre un amendement au peuple, pourvu qu'il ait été adopté à deux reprises différentes. Deuxièmement, la ratification se fait par voie de référendum et requiert la pluralité des électeurs et la majorité dans quatre Etats sur six. La proposition doit recevoir l'appui des deux Chambres, ou, dans certains cas, d'une Chambre, et doit être approuvée par le vote populaire des électeurs. La seule exception, c'est qu'en plus de ces exigences, un amendement tendant à modifier les limites d'un Etat, "ou affectant de toute autre façon les dispositions de la constitution à ce sujet," doit aussi recevoir l'appui de la majorité des électeurs de cet Etat. Il existe aussi, remarquons-le, une disposition d'après laquelle tout Etat ou tous Etats peut ou peuvent céder une partie de leurs pouvoirs au Commonwealth, disposition qui n'a pas encore été invoquée.

Le système australien s'est révélé d'une rigidité inattendue. Trois amendements seulement ont été adoptés, deux de peu d'importance en 1906 et 1910, concernant les élections sénatoriales et les dettes de l'Etat, et un autre très important en 1928, autorisant le Commonwealth à signer des accords financiers avec les Etats relativement aux dettes existantes et aux emprunts futurs. Le dernier amendement et l'accord fondé sur ses dispositions ont placé en grande partie le pouvoir financier entre les mains du Commonwealth; quelques critiques australiens prétendent que le public n'avait pas bien compris les conséquences étendues de la mesure lorsqu'elle fut acceptée. Des projets avancés tendant à augmenter la régie du Commonwealth sur le commerce et l'industrie ont reçu l'appui du Parlement, des travaillistes et des partis de l'opposition, mais ont été rejetés par le peuple, bien que, dans certains cas, par une faible majorité. Il n'est pas surprenant que la méthode adoptée ait été jugée non satisfaisante et qu'une commission royale ait été nommée en 1929; celle-ci a soumis un rapport volumineux au sujet duquel aucune décision n'a encore été prise.

De ces précédents, on peut tirer quelques conclusions générales:

(*a*) Aucun autre dominion n'a recours à l'intervention du Parlement du Royaume-Uni pour apporter des modifications à sa constitution;

(*b*) Dans tous les Etats fédératifs un système quelconque de double action est en vigueur, action du Parlement fédéral appuyée par l'action des législatures ou des électeurs d'une majorité des Etats ou même d'un plus grand nombre;

(*c*) En aucun cas l'unanimité des Etats ou provinces n'est requise pour les amendements ordinaires;

(*d*) Dans plusieurs cas une disposition spéciale existe pour sauvegarder, au moyen d'une procédure spéciale, un nombre limité de droits bien définis que possèdent les Etats.

Tenant compte des précédents canadiens et appliquant ces expériences étrangères à notre problème immédiat,—c'est-à-dire la meilleure méthode d'effectuer une modification,—il semble qu'on doive d'abord se demander s'il y a lieu de retenir le Parlement du Royaume-Uni comme l'instrument chargé d'opérer des modifications. Je ne vois aucune raison pour qu'il en soit ainsi. Aucun autre pays de l'univers ne doit s'adresser au Parlement d'un autre pays pour modifier sa constitution. Pour que cette solution ait sa raison d'être, il faudrait admettre que les Canadiens sont les seuls gens dont l'incompétence est si grande qu'il leur est impossible de résoudre leur problème constitutionnel, qu'ils sont si préjugés que seuls parmi les peuples de la terre il leur est impossible de traiter avec justice les divers intérêts domestiques en jeu. Il est superflu ou dangereux de maintenir permanemment l'intervention du Parlement du Royaume-Uni. Si ce dernier doit agir automatiquement, son intervention est superflue; s'il doit exercer un pouvoir discrétionnaire, son intervention met en danger les bons rapports entre le Canada et la mère patrie. Il serait injuste de demander au Royaume-Uni d'intervenir dans nos différends particuliers et c'est une tâche dont ce Parlement ne voudrait pas se charger. Il faudra, naturellement, lorsque les Canadiens en seront venus à la décision la plus satisfaisante possible sur la méthode que nous désirons adopter à l'avenir, s'adresser au Parlement britannique et lui demander d'intervenir une dernière fois, mais cela diffère beaucoup de la requête lui demandant d'exercer indéfiniment ce pouvoir anormal et suranné.

On pourrait prétendre que, vu la rapidité avec laquelle l'opinion et les événements changent aujourd'hui, il serait plus sage de retarder la décision quant à la méthode à adopter pour modifier la constitution, de ne pas demander maintenant au Parlement britannique d'exercer son intervention finale ou de mettre fin à son pouvoir de modifier pour nous notre constitution, de crainte que la méthode adoptée maintenant soit jugée dans trente ans insuffisante ou trop rigide. Cet argument a une certaine force, mais est loin d'être décisif Il n'est pas bon de laisser la question en suspens et incertaine indéfiniment; car en tout temps un différend sur un aspect concret peut se produire qui embarrasserait le Parlement britannique et compromettrait la solution réfléchie du problème général que présente la modification de la procédure. Aucun pays n'a renvoyé à plus tard la tentative de résoudre les problèmes existants de crainte que demain d'autres problèmes n'exigent une procédure différente pour en arriver à leur solution. La certitude d'un changement politique et économique durant la prochaine génération ne constitue pas un argument pour négliger de façonner aujourd'hui l'instrument dont nous avons besoin pour conformer notre système de gouvernement aux faits actuels; c'est un argument en faveur d'une méthode souple et facile plutôt que rigide pour effectuer les amendements nécessaires.

Puis, serait-il suffisant d'accorder le pouvoir de modifier la constitution au Parlement du Canada seul, tout en exigeant, comme sauvegarde, une procédure spéciale ou l'appui de majorités déterminées? Il existe évidemment certains aspects de notre constitution, impériaux et nationaux, que le Parlement canadien pourrait plus convenablement régler seul. Vraiment, si chaque province a le pouvoir de modifier sa propre constitution, en ce qui concerne l'organisation de son propre gouvernement, le Dominion, retardé et embarrassé par une plus grande diversité d'intérêts, devrait en toute sécurité obtenir le même privilège. Je suppose que personne ne doute du fait que nous n'avons pas à consulter les provinces pour changer le quorum de la Chambre des communes de vingt à un autre chiffre.

La modification des dispositions concernant le Sénat constitue un cas différent. On peut prétendre que le Sénat fut institué pour protéger les intérêts provinciaux, et que les provinces devraient avoir leur mot à dire sur tout projet de

réforme du Sénat, par exemple, l'adoption d'une limite d'âge, ou la répartition des sièges, l'élection par le peuple, ou le choix par la législature provinciale, ou tout changement désiré. D'un autre côté, on peut dire que le Sénat n'est pas constitué d'après un principe fédéral défini de représentation égale comme le sont le Sénat des Etats-Unis et celui de l'Australie, qu'il n'a pas été constitué entièrement et surtout pour sauvegarder les intérêts provinciaux; que le choix des sénateurs par le cabinet fédéral, sans l'intervention des provinces, indique son caractère fédéral, et que, somme toute, il n'a pas agi comme le représentant des provinces. Le Cabinet conformément à l'idée qui a prévalu que chaque province doit être représentée, est le véritable élément fédéral.

Mais quand nous en venons à l'élément purement fédéral de notre constitution, aux changements affectant les rapports exécutifs ou la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, l'opinion générale au Canada, l'expérience des autres pays et les exigences inhérentes à une fédération réclament clairement la participation du Dominion et des provinces. Pour ce qui est de l'action du Dominion dans ce cas, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'effectuer des modifications, il semble n'exister aucune nécessité, vu les forts intérêts provinciaux représentés dans les deux Chambres, d'exiger plus qu'une majorité dans chaque Chambre; de fait, on pourrait fournir bien des arguments en faveur des précédents de l'Australie et de la Suisse qui permettent de présenter un amendement, si après plusieurs tentatives, une Chambre refuse son appui, peut-être à la condition de l'approbation d'une majorité des deux tiers de l'autre Chambre, ou en faveur de la méthode de l'Afrique du Sud qui a recours à une séance des deux Chambres réunies.

Pour ce qui est de la coopération des provinces dans cette procédure conjointe, trois méthodes se présentent: l'action par les gouvernements provinciaux; l'action par les assemblées législatives; ou l'action des électeurs du Dominion par voie de referendum, le résultat étant enregistré par provinces.

1. Il y a des arguments en faveur de la première proposition, l'action par les gouvernements provinciaux, de préférence au moyen d'une conférence interprovinciale, à laquelle des points de vue peuvent être échangés et modifiés, mais en somme cette méthode serait probablement jugée trop imprécise et incomplète pour une circonstance aussi importante; si le gouvernement du Dominion ne peut se prononcer, il ne semble exister aucune raison pour que le gouvernement d'une province, en dehors de sa législature, assume une autorité plus grande.

2. Troisième méthode, le vote populaire. Il existe également des précédents et des arguments en faveur du vote populaire, mais l'expérience de l'Australie et l'incompatibilité inhérente à une telle méthode de traiter de maintes questions techniques laissent un doute sur la sagesse de son adoption.

3. Dans l'ensemble, la seconde alternative, un vote des assemblées législatives provinciales, auquel on devrait donner suite dans un terme spécifié d'années, —trois, cinq, sept ans pourraient être accordés,—semble être la solution la mieux adaptée à nos besoins. Quant à la majorité requise, le consentement de cinq ou peut-être de six provinces semblerait raisonnable. Tout amendement qui triomphe de l'opposition de l'une ou des deux Chambres, le Sénat et la Chambre des communes, et reçoit l'appui de la majorité ou des deux tiers des assemblées législatives provinciales, est à peu près certain d'exprimer clairement la volonté nationale.

M. Ernst:

D. Vous parlez sans doute des amendements d'ordre général?—R. Des amendements généraux.

D. Vous ne parlez pas des amendements qui viseraient une province en particulier?—R. Non. Sur la plupart des questions il semble n'exister aucune raison valide d'exiger l'action unanime des provinces. La thèse des pactes ou traités que l'on invoque quelquefois à l'appui de cette proposition a été acceptée

par un certain nombre d'hommes publics éminents, mais elle n'a aucune valeur historique; tout examen sérieux des faits réels de la Confédération indiquera qu'elle ne repose sur aucune base solide. L'admission de la règle générale de l'unanimité nous donnerait la constitution la plus rigide et la plus impraticable du monde. L'argument en sa faveur se résume au désir d'entourer de sauvegardes spéciales certaines dispositions de la constitution concernant les provinces ou les minorités, lesquelles, admettons-nous en toute justice, constituaient des conditions indispensables et permanentes de la Confédération. La majorité des Canadiens, je crois, admettent que ces sauvegardes sont justes et nécessaires, mais elles peuvent être maintenues sans paralyser le reste de la constitution. Il devrait être possible, et nous avons un précédent pour nous guider, d'exiger l'unanimité pour modifier, par exemple, l'article 93, lequel sauvegarde les droits des minorités en matière scolaire contre toute action provinciale; l'article 133, concernant l'usage des langues anglaise et française; et l'article 92, paragraphe 12 (célébration du mariage dans la province) et le paragraphe 14 (administration de la justice dans la province). Il existe quelques raisons pour inclure dans cette catégorie le paragraphe 13 de l'article 92 (droits de propriété et droits civils dans la province) si l'on admet qu'il inclut les droits contractuels privés et les dispositions concernant la possession ou le transfert d'un bien, disons, points sur lesquels le Code civil de Québec diffère de la loi des autres provinces, et s'il n'est pas interprété assez librement pour empêcher, au besoin, l'intervention du fédéral dans le domaine de la législation sociale et économique générale, questions de politique publique plutôt que de droit privé.

Certains membres du Comité qui sont avocats pourraient mieux que moi juger s'il est possible d'interpréter cette phrase "droits de propriété et droits civils" de façon à obtenir le but désiré, de rendre possible le maintien des dispositions spéciales, par exemple, du Code civil de Québec, sans mettre des obstacles à l'intervention du Dominion dans le domaine plus vaste de la politique publique. Ce ne sera pas une tâche facile.

L'hon. M. LAPOINTE: Non.

Le TÉMOIN: Les membres du Comité pourront difficilement arrêter, pour la modification de la Constitution, un plan qui ne sera ni trop rigide, ce qui rendrait tout changement impossible, ni trop facile, ce qui inviterait à des changements trop fréquents. Quelqu'un a dit que l'article de la constitution relatif aux modifications devrait faire fonction de soupape de sûreté nécessitant une pression considérable avant de laisser échapper la vapeur, mais cédant à cette pression avant qu'une explosion se produise. Il ne sera pas facile ensuite d'arranger les différends et de calmer les craintes de façon à pouvoir mettre votre plan ou quelque autre plan en vigueur. Cela ne peut se faire dans un mois ou une année. Une fois arrêté, ce plan ne sera ni parfait ni éternel, mais la tâche n'est pas plus lourde que celle qui s'imposait en 1867; elle n'est pas au-dessus de la capacité et de la raison du peuple canadien.

L'hon. M. MACKENZIE: Très bien, très bien.

Le TÉMOIN: C'est une tâche nécessaire et possible.

L'hon. M. MACKENZIE: Nous avons entendu, je crois, un très remarquable exposé de la question par M. Skelton, et nous lui en sommes très reconnaissants.

M. GAGNON: J'appuie de tout cœur cette appréciation de mon ami M. Mackenzie.

L'hon. M. LAPOINTE: Nous l'appuyons unanimement.

L'hon. M. MACKENZIE: Le Comité a-t-il décidé d'appeler quelques-uns des procureurs généraux des provinces ou de leurs adjoints, pour connaître le point de vue provincial?

Le PRÉSIDENT: Non, pas encore. A mon avis, il serait bon de les avoir ici, ou d'obtenir d'eux un mémoire exposant leurs vues.

L'hon. M. MACKENZIE: Oui, je le crois.

M. GAGNON: Tous les sous-ministres?

L'hon. M. MACKENZIE: Demandez-leur d'être présents ou d'envoyer un mémoire au président exposant leur attitude.

Le PRÉSIDENT: Désirez-vous poser quelque question à M. Skelton?

L'hon. M. MACKENZIE: Je ne le crois pas. Son exposition était des plus claires.

M. STEWART: Il sera peut-être nécessaire de lui poser des questions demain.

L'hon. M. LAPOINTE: Je regrette de n'avoir pas été ici au commencement, mais il devait être aussi bon que la fin. Tout cela sera publié?

Le PRÉSIDENT: Oui. Si un membre du Comité m'exprime, avant la prochaine séance, son désir de poser des questions, nous nous efforcerons de faire revenir M. Skelton.

L'hon. M. LAPOINTE: Nous lirons le témoignage, et il se peut que j'aie quelques questions à poser.

Le PRÉSIDENT: On a mis en doute le droit du Comité à appeler des témoins et on s'est demandé s'il y aurait lieu de modifier nos instructions. A mon point de vue, en ce qui concerne l'ordre de renvoi, nous avons à étudier la méthode à suivre pour modifier la constitution, et les instructions ne vont pas plus loin. Quand nous réunirons-nous de nouveau?

M. STEWART: A la demande du président.

M. WOODSWORTH: Quels autres témoins allez-vous faire comparaître?

Le PRÉSIDENT: Je n'en ai aucun à l'esprit en ce moment. Je sais que M. Guthrie en a plusieurs qu'il a mentionnés lorsqu'il était ici. Malheureusement, à cause de sa maladie, je n'ai pu le consulter pour savoir s'il est satisfait des témoins que nous avons entendus jusqu'à présent, ou s'il se trouve d'autres hauts fonctionnaires de son département qu'il désire appeler.

M. WOODSWORTH: J'ai suggéré les noms de plusieurs personnes qui, je crois, ont fait une étude spéciale de cette question. Le professeur Frank Scott de la faculté de droit, de l'université McGill, et le professeur Kennedy de la faculté de droit de l'université de Toronto, sont deux hommes qui ont étudié à fond cette question, et je sais que M. Ollivier, de notre propre division des lois, a préparé un mémoire sur certains aspects de la question. Depuis quelques années, il s'est, je crois, spécialisé sur ces sujets. Il me semble que ces messieurs devraient être entendus.

Le PRÉSIDENT: Si c'est le désir du Comité nous les entendrons.

M. GAGNON: Avant de décider de la question des témoins, ne devrions-nous pas discuter s'il y a lieu de nous en tenir aux instructions, ou d'en étendre la portée si on le juge à propos. Pour ma part, je préférerais respecter les instructions données au Comité, car si nous abordons un autre aspect de la question, nous ne savons pas si nous aurons le temps de terminer avant la fin de la session.

M. WOODSWORTH: Je ne parle pas d'en étendre la portée.

M. GAGNON: Non, mais le président, il y a un instant, a mentionné le point. C'est peut-être de la témérité de ma part, mais je me hâte d'exprimer mon opinion.

M. ERNST: Nos instructions ont trait au choix de la méthode, mais si un amendement est nécessaire, nous pouvons le demander.

L'hon. M. MACKENZIE: Répétant ce que j'ai déjà exprimé, il me semble que la façon de procéder dans la modification de notre constitution doit, ou peut, du moins, comporter ou non l'à-propos de conférences avec les provinces. Pour nous en tenir aux termes de nos instructions, nous devrions, je crois, obtenir le point de vue des provinces, si c'est possible.

Le PRÉSIDENT: Je suis porté à me ranger à votre avis, monsieur Mackenzie.

M. GAGNON: Mon but, monsieur Woodsworth, en demandant s'il ne vaudrait pas mieux nous en tenir aux instructions, est d'avertir les témoins qui seront appelés. S'ils se présentent ici pour parler de l'à-propos de modifier la constitution au lieu de citer leur opinion quant à la procédure à suivre, c'est bien différent.

L'hon. M. LAPOINTE: M. Ollivier me dit qu'il vous a remis une copie de son travail, monsieur Woodsworth, et qu'il n'aura rien à ajouter. Peut-être pourriez-vous mettre le document au dossier et le faire publier dans le compte rendu.

M. WOODSWORTH: On pourrait toujours le mettre au dossier, mais je crois qu'on devrait appeler son auteur et lui permettre de présenter sa thèse de la façon ordinaire.

Le PRÉSIDENT: Seriez-vous satisfaits si je nommais un petit comité chargé de désigner d'autres témoins?

L'hon. M. LAPOINTE: Très bien.

Le PRÉSIDENT: Je le ferai. Nous allons maintenant lever la séance.

A midi cinquante, le Comité s'ajourne jusqu'à ce que le président le convoque de nouveau.

CHAMBRE DES COMMUNES,

le 21 mars 1935.

Le Comité spécial nommé aux fins de faire enquête sur la meilleure méthode d'apporter des modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se réunit ce jour à onze heures du matin sous la présidence de M. Turnbull.

Le PRÉSIDENT: Messieurs je vois que nous formons un quorum; nous allons donc commencer. Conformément à ce qui a été décidé à la dernière séance, j'ai nommé un sous-comité des témoins composé de MM. Gagnon, Woodsworth, Mackenzie, Cowan et Ernst. Ce sous-comité s'est réuni, d'après ce qu'on m'a dit, et nous allons entendre maintenant le rapport de M. Gagnon.

M. GAGNON: Il a été entendu, je crois, que les provinces seraient priées de présenter leurs vues soit par écrit soit par la voix de leurs représentants; il a été aussi décidé que les personnes suivantes seraient appelées à témoigner: le professeur Kennedy, de Toronto, le professeur Scott, de McGill et le professeur Norman Rogers, de Queens. Le nom de M. Louis Saint-Laurent, C.R., de Québec, a aussi été suggéré et M. Woodsworth, il me semble, a proposé qu'un télégramme ou qu'un télégramme-lettre soit adressé aux premiers ministres ou aux procureurs généraux de chacune des provinces pour leur communiquer le texte de l'ordre de renvoi et leur demander de présenter leurs vues. C'est tout ce que j'ai à rapporter.

Le PRÉSIDENT: Etes-vous satisfaits de ce rapport?

L'hon. M. LAPOINTE: Pour ma part, oui.

Le PRÉSIDENT: Pensez-vous, monsieur Woodsworth, que ces trois professeurs vont couvrir à peu près le même terrain et que nous pourrions les entendre en une seule séance? J'ai bien peur qu'ils disent tous la même chose.

M. WOODSWORTH: Je ne sais pas si une seule séance suffira.

L'hon. M. LAPOINTE: Chacun d'eux aura, il me semble, des arguments différents.

M. WOODSWORTH: Je le crois. Ils ne se sont pas consultés, à ma connaissance. Je sais que le témoignage du professeur Kennedy sera différent de celui des deux autres.

M. ERNST: Ne pourrions-nous pas les faire venir le même jour et demander la permission de tenir une séance pendant que la Chambre siège?

Le PRÉSIDENT: Nous demanderons aux professeurs Kennedy et Scott d'être présents à la prochaine séance. Nous nous réunirons à 10 heures 30 minutes et nous verrons si nous pouvons les entendre tous les deux dans la même matinée.

L'hon. M. LAPOINTE: Les professeurs Scott et Kennedy?

Le PRÉSIDENT: A moins que vous préfériez en entendre un autre. J'ai mentionné leurs noms parce qu'ils sont en tête de la liste que j'ai devant moi. Quant au télégramme, le comité veut-il que j'en rédige un et que je le soumette au sous-comité?

L'hon. M. LAPOINTE: Oui.

M. WOODSWORTH: Il me semble que le président peut s'en charger tout seul.

Le PRÉSIDENT: Je ne veux pas en prendre la responsabilité.

L'hon. M. LAPOINTE: Vous pourrez le montrer à M. Gagnon et à M. Woodsworth; c'est tout ce que je demande.

Le PRÉSIDENT: M. Ollivier, docteur en droit et conseiller juridique de la Chambre des communes, est ici ce matin; il va nous donner son opinion sur l'ordre de renvoi.

M. MAURICE OLLIVIER, C.R., LL.D., est appelé.

Voici son témoignage:

Ce mémoire était déjà prêt lors de votre deuxième séance. La raison pour laquelle je voulais le déposer à ce moment-là était qu'après avoir entendu la déclaration de M. Skelton il me semblait que le sous-secrétaire d'Etat avait si bien couvert le terrain qu'il n'y avait pas grand'chose à ajouter sur la question de modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, d'autant plus que M. Edwards, le sous-ministre de la Justice, avait cité toutes les décisions juridiques concernant la Constitution.

Une autre raison était que j'avais, sans le vouloir, touché dans mon mémoire à certains points identiques à ceux contenus dans le mémoire de M. Skelton, spécialement en ce qui avait trait aux méthodes d'après lesquelles la constitution des autres dominions ou celle d'autres pays fédératifs pouvait être modifiée ainsi qu'à propos des modifications déjà apportées à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et la façon dont elles avaient été faites.

C'est pourquoi, quand j'arriverai à ces parties de mon mémoire, je vous demanderai la permission de les laisser de côté car je ne ferais que répéter en partie ce qu'a déjà dit M. Skelton. Je dois ajouter que, sans l'avoir voulu, mes conclusions sont identiques aux siennes.

Dans sa déclaration devant votre comité spécial, le sous-ministre de la Justice a indiqué que le but de la résolution étudiée actuellement par le Comité était de permettre au Parlement de régler d'une façon efficace des problèmes économiques urgents et d'une portée essentiellement nationale; il a ajouté que, dans son opinion, des problèmes de ce genre sont maintenant, en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord tel qu'il existe, de la compétence du Parlement, parce que les Pères de la Confédéraiton, en conférant au Parlement fédéral des pouvoirs non attribués, avaient procuré une méthode d'après laquelle toutes les questions d'un caractère purement national relèveraient exclusivement du Parlement.

Je ne doute nullement de l'exactitude de cette déclaration concernant les pouvoirs du Parlement fédéral, surtout à la suite des décisions du Conseil privé sur les questions constitutionnelles, en particulier celle concernant la navigation aérienne, dans laquelle lord Sankey a déclaré que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord était une importante charte constitutionnelle dont le but principal "était d'établir un système de gouvernement sur des principes essentiellement fédéraux", puis que "le but réel de l'Acte était de donner au gouvernement central ces hautes fonctions et ces pouvoirs presque souverains grâce auxquels des principes généraux et une législation uniforme pouvaient être établis pour toutes les questions intéressant également toutes les provinces en tant que membres d'un tout constituant."

Il a été prouvé, il me semble, que les décisions du Conseil privé, plutôt favorables aux provinces autrefois, sont maintenant en faveur du gouvernement fédéral. L'interprétation de la loi peut varier, mais la loi elle-même ne change pas. Une interprétation du Conseil privé peut donner un jour plus de pouvoirs au Parlement fédéral et le lendemain le même tribunal peut ramener les choses à leur état primitif. C'est surtout le cas pour un tribunal politique comme le Conseil privé. Comme M. Cahan l'a dit l'autre jour dans la Chambre: "Les décisions des tribunaux, comme les opinions du peuple avec le temps, oscillent comme un pendule."

Nous ne sommes donc nullement certains que les décisions du Conseil privé ne reviendront pas à l'ancien genre de décisions qui étaient rendues quand lord Haldane présidait le Comité judiciaire et c'est pourquoi je ne partage pas l'opinion exprimée à l'effet que "lorsqu'il s'agit de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord on devrait suivre les procédures qui ont toujours été suivies dans le passé et laisser les tribunaux régler cette question." De plus, les nombreuses raisons données à la Chambre au cours des débats durant la présente session ainsi qu'au cours des débats du mois de mai 1931 sont plus que suffisantes pour que l'on donne au gouvernement fédéral seul ou au gouvernement fédéral et aux provinces le droit de modifier la Constitution.

Je ne pense pas non plus qu'on puisse légiférer sur des questions tombant sous le coup de l'article 92, sous le simple prétexte que les autorités fédérales les considèrent comme des problèmes économiques d'un caractère national qu'il est urgent de régler. La Constitution, dans sa forme actuelle, ne permet même pas de le faire sans le consentement des provinces, car si le gouvernement fédéral essayait d'outrepasser, au moyen d'une législation, ses limites constitutionnelles, il n'y a pas de doute que cette législation serait déclarée inconstitutionnelle. Il y a un grand nombre de sujets, actuellement de la compétence exclusive des provinces ou de la compétence conjointe du fédéral et des provinces, qui devraient être de la compétence exclusive du Parlement fédéral et aucune décision du Conseil privé ne peut les transporter de l'un à l'autre. Les décisions sont faites pour affirmer des principes et pour interpréter la loi telle qu'elle existe et non pas pour la modifier.

Lord Sankey (dans la cause de l'Aéronautique déjà citée) confirme ce point de vue en disant:—

> Vu que l'Acte renferme un compromis d'après lequel les provinces primitives consentaient à se fédérer, il est important de ne pas perdre de vue que le maintien des droits des minorités était une des conditions auxquelles ces minorités consentaient à entrer dans la fédération et qu'il constituait la fondation sur laquelle toute la structure fut par la suite érigée. La façon dont on l'interprète d'année en année ne devrait pas faire perdre de vue ou modifier les dispositions du contrat original sur lequel la fédération a été établie; il n'est pas juste non plus qu'une interprétation judiciaire des dispositions des art. 91 et 92 impose aux membres de la fédération un contrat nouveau et différent.

De nombreux problèmes auxquels ne pouvaient pas songer les Pères de la Confédération et qui ne peuvent pas être réglés sans un nouvel arrangement des pouvoirs du fédéral et des provinces, ont surgi.

L'hon. M. LAPOINTE: Où la citation finit-elle?

Le TÉMOIN: Après les mots "nouveau et différent".

M. ERNST: Les mots "contrat original sur lequel la fédération a été établie" sont de vous?

Le TÉMOIN: Non. Ils se trouvent dans la déclaration de lord Sankey, mais j'y reviendrai plus tard.

I. RIGIDITÉ DE NOTRE CONSTITUTION

Il n'est guère nécessaire de démontrer la rigidité de notre constitution écrite et je pourrais même ajouter de notre constitution non écrite car toutes les deux ont été mentionnées. Elle découle de la thèse que la Confédération est un contrat, thèse dont il sera question plus longuement plus tard.

La Chambre fédérale est dans une position encore pire que les législatures. Malgré le désir qu'elle en a eu à maintes reprises, elle n'a pu ni abolir ni réformer le Sénat. Le quorum du Sénat peut être changé avec le consentement du Sénat

lui-même, mais pas celui de la Chambre. Des règlements très sévères la lient quand il s'agit de changer le nombre de ses membres; l'un de ces règlements, entre autres, décrète que Québec devra avoir un nombre fixe de soixante-cinq représentants.

C'est au Parlement impérial qu'il a fallu s'adresser pour la nomination d'un vice-président de la Chambre ainsi que pour augmenter le nombre des sénateurs et pour les regrouper. De plus, la Chambre ne peut pas changer les plus importantes dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, à savoir la distribution des pouvoirs dans les art. 91 et 92.

II. Méthodes déjà proposées

De nombreuses méthodes ont été préconisées pour modifier la constitution. En 1927 par exemple, le projet suivant a été proposé par la Ligue canadienne:

Le Parlement peut, au moyen d'une loi, modifier toute disposition de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord à la condition que:—

(*a*) Aucune abrogation ou modification d'une des dispositions des art. 91 et 92 ou de la base de la représentation à la Chambre des communes ou au Sénat ne sera valide sans l'approbation des législatures de la majorité des provinces ou sans un plébiscite appuyé par une pluralité du vote total ou par une majorité des votants dans la majorité des provinces.

(*b*) Aucune abrogation ou modification d'une des dispositions de l'art. 95 ne sera applicable à une province sans l'assentiment de la législature de cette province.

(*c*) Aucune abrogation ou modification d'une des dispositions de l'art. 133 ne sera valide sans l'assentiment de la législature de la province de Québec.

(*d*) Si un projet de loi modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ou ses amendements est rejeté par le Sénat pendant deux sessions consécutives après avoir été adopté par la Chambre des communes, le Gouverneur général peut soumettre ce projet de loi par voie de plébiscite aux personnes habiles à voter aux élections fédérales et si la majorité des électeurs l'approuvent, il sera considéré comme ayant été adopté par le Sénat.

L'hon. M. Lapointe: Qu'est-ce que la Ligue canadienne?

Le témoin: C'est une sorte d'association d'études qui fut formée à Winnipeg il y a une dizaine d'années et qui avait des représentants dans toutes les principales villes du Canada.

M. Woodsworth: Je crois qu'elle est presque complètement disparue maintenant. Il y a un grand nombre de groupes d'études. Francis Hankin, de Montréal, est un des organisateurs.

Le témoin: Et M. Herridge en était un lui aussi.

M. Woodsworth: Oui.

Le témoin: En 1929, M. Brook Claxton, C.R., de Montréal, proposa le projet suivant:

Il est évident que les provinces ont besoin d'avoir à leur disposition un instrument quelconque pour empêcher le gouvernement fédéral de modifier la constitution à sa guise. En leur fournissant cet instrument, il nous faudrait essayer de rendre la constitution aussi souple que possible; il faudrait aussi que, tout en étant provincial, ce moyen ait, autant que possible, un caractère national plutôt que provincial et que l'on donne aux minorités les droits que leur a accordés l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, conformément à l'esprit des Pères de la Confédération, ni plus, ni moins.

En tenant compte de ces considérations, je suggère de donner au gouvernement fédéral le pouvoir de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord au moyen d'une loi fédérale avec le consentement des législatures de cinq provinces ou, si le gouvernement fédéral le préfère, au moyen d'un vote favorable à la suite d'un plébiscite ayant recueilli la pluralité des voix dans le pays et dans au moins cinq provinces. Pour toute modification touchant aux droits des minorités, il faudra le consentement de la province intéressée ou, si le gouvernement fédéral le préfère, un vote favorable des électeurs de la province intéressée. On peut se rendre compte que le nombre d'arrangements possibles est presque illimité. Lorsque le principe aura été admis, ce sera aux gouvernements fédéral et provinciaux à décider les méthodes à prendre pour l'appliquer.

Quelques mois plus tard, le *Manitoba Free Press* (1er août 1929) proposait la méthode suivante:

Les assemblées législatives des provinces ne devraient pas avoir le droit de se prononcer sur les amendements proposés. Presque tous les amendements toucheront d'une façon ou d'une autre à quelque droit réclamé par une province et si l'on demande l'approbation d'un corps qui, par sa nature même, est tenu d'avoir des idées purement provinciales, jamais on n'obtiendra cette approbation. On devrait chercher à faire ratifier ces amendements, non pas par les législatures des provinces, mais par les habitants des provinces qui sont en même temps citoyens du Dominion et des provinces et qui sont en conséquence qualifiés pour se prononcer sur des questions dans lesquelles leurs intérêts viennent en conflit. Le Parlement fédéral, à notre avis, devrait moyennant certaines restrictions au sujet des droits des minorités, avoir le pouvoir d'adopter une législation modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et cette législation devrait être mise en vigueur à moins qu'un certain nombre de provinces, par la voix de leur gouvernement, ne demandent qu'elle soit soumise au peuple. Dans ce cas, un plébiscite national pourrait être tenu et la ratification dépendrait d'un vote majoritaire dans tout le Canada et dans cinq des neuf provinces. Un arrangement aussi simple que celui-ci fonctionnerait à merveille. Les amendements absolument nécessaires seraient adoptés de consentement mutuel car aucun gouvernement provincial ne voudrait se risquer à essuyer une rebuffade en soumettant des questions de ce genre au peuple. D'un autre côté, s'il nous faut avoir la ratification des corps législatifs des provinces, nous n'aboutirons jamais à rien, parce qu'il y aura toujours des provinciaux à tous crins qui verront dans chaque proposition quelque conspiration diabolique contre les droits provinciaux.

Voilà ce que publiait le *Manitoba Free Press* le 1er août 1929. L'article n'est pas signé; c'est un article de fond.

Ensuite, au mois de janvier 1932, un des membres de ce Comité, l'hon. M. Lapointe, proposa que tout projet de modification soit d'abord adopté par une majorité des deux tiers de la Chambre des communes et du Sénat, mais qu'il ne devrait entrer en vigueur qu'après avoir été adopté par une majorité des législatures provinciales ou par la totalité d'entre elles.

Dans les cas ordinaires, la ratification par la majorité des provinces devrait être suffisante; pour une question vitale, comme par exemple lorsqu'il s'agit de questions de langue ou de questions scolaires, ou des droits de la minorité, on devrait exiger le consentement unanime des provinces.

Il serait intéressant, dans un simple but de comparaison, de dire quelques mots des pouvoirs des Etats-Unis, de l'Australie, de l'Irlande, de l'Afrique du Sud et de la Suisse, au sujet des modifications, mais je vais passer par dessus cette partie de mon mémoire, car elle a déjà été couverte par M. Skelton.

III. Le Statut de Westminster et la Constitution

Le Statut de Westminster, adopté le 11 décembre 1931, a fait du Canada un Etat souverain. Tout le monde admettra donc qu'il serait absurde et incompatible avec notre état d'égalité avec d'autres nations, que nous n'ayons pas le droit de modifier notre Constitution. Le Statut de Westminster, la Grande Charte de notre indépendance, ne nous a pas accordé ce droit. Au contraire, il a décrété que "rien dans la présente loi ne doit être considéré comme se rapportant à l'abrogation ou à la modification des Actes de l'Amérique britannique du Nord, 1867 à 1930...", art. 7.

"Ceux qui réclament l'autonomie du Canada", dit le professeur Keith, "ne peuvent naturellement pas admettre que nous soyons dans une position où la suprématie du Parlement impérial se fait constamment sentir. Un Etat souverain dont la constitution ne peut être modifiée que par une autre puissance, est un non sens."

(The *Sovereignty of the British Dominions*, 1929, p. 201.)

Le rapport de la conférence sur l'application des lois des Dominions de 1929, après avoir mentionné que "le Canada seul entre tous les dominions n'a pas actuellement le pouvoir de modifier sa loi constitutionnelle sans une législation du Parlement du Royaume-Uni", conclut en disant "que la question des méthodes alternatives de modification était un sujet dont les autorités canadiennes compétentes devraient faire une étude plus approfondie".

Parlant du Statut de Westminster, M. Gagnon, un des membres du Comité a dit:

"Cette loi couronne les efforts de nos parlementaires pour faire du Canada un Etat souverain. Dorénavant, le Canada sera libéré de tout contrôle politique et législatif. L'Angleterre ne pourra plus lier le Canada au moyen d'une législation ou d'un traité quelconque. Le Canada peut, quand il le voudra, modifier sa constitution et abolir tous les appels au Conseil privé."

(Association du Barreau canadien)

M. Ernst: Il y a beaucoup de controverse à ce sujet en ce moment.

Le témoin: D'un autre côté, le Canada ne peut pas pour le moment modifier lui-même sa constitution mais ce fait, bien qu'incompatible avec notre position actuelle, ne nous empêche pas d'être un Etat souverain car cette restriction existe parce que nous le voulons bien et, de plus, le Parlement fédéral a encore le droit de dire quelles sont les modifications que le pays désire voir apporter à la Constitution.

C'est ce qui ressort clairement de l'article 4 du Statut de Westminster qui se lit comme suit:

> 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.

Il n'y est pas question d'Etats ni de provinces; nous nous trouvons donc dans la même position qu'auparavant pour faire des modifications au moyen de l'adoption de résolutions mixtes des deux Chambres du Parlement.

Le président: Prétendez-vous que la seule méthode consiste à adopter une résolution mixte des deux Chambres?

Le témoin: Non; mais c'est la seule en usage depuis 1871.

Le président: Il me semble qu'un amendement a été demandé sans une résolution mixte.

Le TÉMOIN: Une fois, dans un cas spécial, au début, en 1871. Il n'y a pas eu d'adresse du Parlement fédéral. Je crois que M. Skelton a discuté ce cas l'autre jour. Un assentiment tacite avait été donné par le fait que la Chambre avait adopté précédemment la Loi du Manitoba. L'amendement fut adopté à la demande du gouvernement canadien.

Le fait que nous n'avons pas le droit de modifier notre constitution, tout en ne nous enlevant pas notre qualité d'Etat souverain, est certainement absurde et incompatible aver notre état d'égalité. En faisant remarquer que c'est le Parlement impérial seul qui a encore le droit de modifier la constitution canadienne, Keith ajoute:

> M. Lapointe a prétendu que cette question, de même que le droit d'appel au Conseil privé, n'étaient pas incompatibles avec l'autonomie mais le point faible de cet argument est qu'il n'y a pas un seul Etat autonome moderne qui ait cru bon de laisser à une puissance extérieure le soin de modifier sa constitution et de charger les tribunaux de la protection de la constitution, sans compter l'interprétation exacte des lois fédérales et provinciales. La vérité, naturellement, comme l'a admis M. Lapointe lui-même, est qu'il y a conflit d'autonomies au Canada.

(*Journal of Comparative Legislation and International Law.* Troisième série, vol. XIV, 1ère partie, pp. 105-106, 1932.)

Avant l'adoption du Statut de Westminster, une conférence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux fut tenue pour discuter les clauses du Statut s'appliquant au Canada; le motif principal d'une telle conférence était que les provinces invoquaient en leur faveur l'article décrétant que le *Colonial Laws Validity Act* devenait inopérant. Elles voulaient naturellement qu'aucune modification ne peut être faite à la Constitution en vertu du Statut mais cela avait déjà été prévu dans le projet du Statut soumis à la conférence de 1929.

L'alinéa 66 du rapport contient une clause disant que "Rien dans cette loi ne sera considéré comme conférant aucun pouvoir d'abroger ou de modifier les Actes constitutionnels du Dominion du Canada... etc." Et aussi que "Rien dans cette loi ne sera considéré comme autorisant le Parlement du Dominion du Canada... à légiférer en rien de ce qui présentement est du ressort des Provinces du Canada... et qui échappe à l'autorité du Parlement ou du gouvernement du Dominion du Canada... etc."

Voilà ce que contient le rapport de 1929.

En conséquence, le seul changement important dans le Statut, tel qu'il est rédigé, concernait l'application de l'article 2 aux provinces.

C'est l'article qui dit que le *Colonial Laws Validity Act* ne sera plus applicable.

Il y en a, comme le professeur Keith (1931), qui sont d'avis que, par suite de cette conférence interprovinciale, il existe maintenant un motif constitutionnel pour consulter les provinces avant de toucher le moindrement à la constitution parce que "le consentement des provinces a, à ce moment-là, été officiellement demandé et obtenu et parce que la coutume dans des questions de ce genre prime toute autre considération." Je dois avouer que cet argument ne me convainc pas beaucoup parce qu'un simple incident ne constitue pas une coutume; il crée seulement un précédent, mais un précédent qui peut être renversé le lendemain par une décision nouvelle. De plus, le fait de convoquer une conférence interprovinciale n'est pas la même chose que de demander officiellement et d'obtenir le consentement des provinces.

Quand on discute la question d'obtenir le droit de modifier la constitution, la première chose à faire est de savoir qui doit donner son consentement pour une telle procédure. La Chambre des communes s'est déjà prononcée bien formelle-

ment en faveur de cette résolution. Tout le monde admet aussi, je crois, que les mesures de protection pour la langue et l'enseignement ne peuvent être modifiées que de consentement unanime.

Dans un de ses écrits à ce sujet (1931), Keith pose les questions suivantes: "Ou suffit-il de l'adoption d'une mesure au Parlement, disons par une majorité des deux tiers des membres de chaque Chambre et de l'assentiment de la majorité des législatures provinciales pour autoriser un changement? Pour des questions qui ne touchent pas aux droits provinciaux, le droit de faire des modifications pourrait, sans aucun doute, être accordé au Parlement fédéral par des majorités appropriées. Mais, d'un autre côté, la Chambre haute du Dominion ne devrait-elle pas devenir vraiment fédérale en faisant élire ses membres par les législatures provinciales? Il ne semble y avoir pour le moment aucune réponse à toutes ces questions et on peut se faire une idée des difficultés d'obtenir une prompte solution quand on voit que l'Ontario est censé considérer aujourd'hui la constitution comme la gardienne de ses droits autant que le faisait autrefois Québec où, en dépit de la fermeté avec laquelle son premier ministre s'attache à la constitution existante, certains représentants fédéraux de cette province insistent pour obtenir l'indépendance à laquelle a été si longuement mêlé le nom de M. Bourassa."

Le PRÉSIDENT: D'où est-ce tiré?

Le TÉMOIN: Du *Journal of Comparative Legislation,* 1931.

Le PRÉSIDENT: Le passage en question se trouve dans ce *Journal of Comparative Legislation?*

Le TÉMOIN: Oui.

L'hon. M. RALSTON: Dans l'article de M. Keith?

Le TÉMOIN: Oui. Au mois de janvier 1907, au cours du débat sur la motion concernant une adresse à propos de la représentation des provinces, sir Robert Borden déclarait:—

> J'admets, comme on l'a dit, qu'il n'y a pas lieu de changer le moindrement les termes de notre constitution et je suis porté à croire qu'il est nécessaire de consulter les provinces bien que, naturellement, toutes les provinces soient représentées ici.

Au mois de février 1925, M. Meighen disait ce qui suit:

> Le pacte de la Confédération est certainement un contrat et il contient des droits qui ne sont pas représentés par le Parlement du Canada.

Ces paroles concordent avec l'opinion exprimée par Keith en 1931 à l'effet que la Chambre des communes n'est pas le porte-parole des provinces.

Des doutes, comme on l'a vu, se sont élevés au sujet du droit du Parlement fédéral à faire des modifications à la Constitution au moyen d'une résolution mixte des deux Chambres quand il s'agissait de questions relevant de la compétence des provinces ou de différends en matière de compétence.

IV. NOTRE CONSTITUTION N'EST PAS UN CONTRAT

Le problème a, bien inutilement, été rendu plus difficile à régler par les partisans des droits provinciaux qui ne cessent de répéter que la Confédération est un contrat et qu'en conséquence elle ne peut être changée sans l'assentiment unanime des provinces.

A la page 18 du compte rendu des délibérations du Comité, le président a attiré l'attention sur une opinion exprimée par le professeur Arthur Keith dans laquelle celui-ci dit:—

> Il a été expressément reconnu en 1907 par le gouvernement impérial que la constitution fédérale est un pacte qui ne saurait être modifié, sauf avec le consentement du gouvernement fédéral et des provinces. (*Responponsible government and the Dominions,* p. 256.)

Comme conclusion logique de la première partie de cette phrase, le professeur Keith, parlant du droit de modifier notre constitution conféré au Parlement impérial, écrivait en 1929, dans son livre sur la souveraineté des Dominions britanniques (p. 202):

> Il semble donc que cette borne fondamentale de l'autonomie canadienne existera indéfiniment tout comme, forcément, le pouvoir suprême du Parlement impérial sur le Canada.

Ce qui veut dire, naturellement, que si la Confédération est un contrat, nous ne pourrons jamais modifier la constitution nous-mêmes. D'un autre côté, le même professeur Keith qui avait écrit en 1929 que cette borne concernant les modifications existerait toujours, écrivait ce qui suit trois ans plus tard:

> Il est clair toutefois que le devoir des hommes politiques canadiens est de créer un organisme leur permettant de modifier leur constitution sans aide extérieure et de régler leurs procès chez eux. Même en admettant que ces procès soient mieux réglés à Londres, il n'en est pas moins vrai que le régime actuel déprécie la position du Canada et rend quelque peu absurde la réitération de la doctrine d'égalité avec le Royaume-Uni. (Notes sur le droit constitutionnel impérial, *Journal of Comparative Legislation and International Law.* Troisième série, Vol. XIV, 1ère partie, p. 107).

Quant à la déclaration que la Confédération est un contrat, elle contient un certain nombre d'erreurs: premièrement la Confédération comme on l'appelle n'est pas une confédération; deuxièmement, ce n'est pas un contrat; troisièmement, il n'y a pas de raison, excepté dans des cas très spéciaux, pour que le consentement de toutes les provinces soit nécessaire pour modifier la constitution.

D'abord, une confédération est une union d'Etats indépendants et souverains liés ensemble par un pacte ou traité comportant l'observance de certaines conditions dépendant du consentement unanime des parties contractantes, qui restent libres de se retirer de l'union. Les Etats formant partie de la confédération conservent leur indépendance politique et sont, du point de vue du droit international, reconnus comme Etats souverains. Le meilleur exemple d'une telle confédération est la Confédération du Rhin créée par Napoléon en 1815.

Il est donc facile de voir pourquoi le Canada n'est pas une confédération. En effet, les provinces ont été fusionnées et fédérées de manière à former un Etat juridique jouissant de tous les privilèges et droits appartenant à une collectivité souveraine et autonome. C'est avec raison qu'on a dit: "Le lien qui unit les Etats dans une fédération est un traité, un pacte, ou un contrat; au sens strict, le principe de cohésion de nos provinces est la constitution qui constitue sa source juridique et la limitation de son pouvoir."

C'est là la deuxième proposition. La première condition d'un contrat est que les personnes ou les Etats qui y sont parties possèdent la capacité de contracter et de donner force de loi aux propositions auxquelles ils ont consenti. Les représentants des provinces étaient-ils revêtus de l'autorité nécessaire pour rédiger une constitution nouvelle et la mettre eux-mêmes en vigueur? Une constitution nationale peut découler d'une convention de quelque sorte qui en forme la base, mais quand l'a-t-on considérée comme constituant elle-même un pacte bilatéral?

Sur ce sujet on trouve l'opinion du professeur N. McL. Rogers, dans les *"Proceedings of Canadian Political Science Association"* (1931, pages 205-230): La voici:

> Il est évident que des difficultés se présentent dès que l'on tente d'identifier les parties au supposé traité ou accord confédératif. Le Dominion y est-il partie? Il n'existait pas antérieurement à l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Les provinces d'Ontario et de Québec y sont-elles parties? Elles n'étaient pas des provinces distinctes lors des négociations en vue de la confédération, bien qu'il soit vrai que les Conférences de Londres et de Québec aient accordé au Haut-Canada et au Bas-Canada un statut séparé. L'Ile du Prince-Edouard et la Colombie-Britannique sont-elles parties au pacte? Elles n'ont conclu aucune convention avec les autres provinces, mais avec le Dominion seulement. Le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan doivent-ils être considérés comme y étant parties? Ils doivent leur création à des lois du Parlement fédéral.
>
> La Couronne n'a pas autorisé les délégués à la Conférence de Québec à conclure entre eux une convention obligatoire. La dépêche à lord Mulgrave n'a sanctionné qu'une conférence sur le sujet de l'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord.

En outre, notre constitution est une loi adoptée par le Parlement britannique dans l'exercice de son droit incontestable de souveraineté vis-à-vis de ses colonies. Seul le Parlement anglais avait le pouvoir et la compétence de nous accorder une nouvelle constitution politique. En effet, il n'existait au Canada aucun pouvoir exécutif capable d'imposer une nouvelle constitution au pays, mais il y avait en Angleterre un pouvoir législatif revêtu du droit et de l'autorité de légiférer pour les provinces de l'Amérique britannique du Nord. C'est ainsi que s'explique le fait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'est pas une reproduction des résolutions de Québec et que les modifications qui y furent apportées n'ont jamais été renvoyées aux législatures provinciales.

Les résolutions de Québec comprenaient 72 paragraphes, tandis que l'Acte en compte 147. Les résolutions de Québec subirent de nombreuses modifications aux mains des fonctionnaires anglais et des délégués canadiens qui n'étaient autorisés à consentir à aucune déviation des résolutions originales.

Lors même que l'on n'eût pas modifié les résolutions, et que la Nouvelle-Ecosse eût consenti au projet, notre constitution, soutenons-nous, n'en serait pas davantage un contrat.

Les désirs et volontés des colonies n'enlèvent pas à un acte du Parlement impérial son caractère formel de loi d'une authenticité indisputable. L'Angleterre restait libre d'agréer les résolutions ou de les rejeter.

Le préambule de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord fournit une preuve de plus qu'il ne s'agit pas d'un pacte. Il commence ainsi:

"Considérant que les provinces ont exprimé le désir de contracter une union fédérale", et non pas: "Considérant que les provinces ont conclu un traité, une convention, ou même rédigé un projet de convention, en vue de contracter une union fédérale."

De ces deux propositions établissant que nous ne sommes pas une confédération et que notre constitution n'est pas un contrat découle naturellement la troisième que rien n'exige—si ce n'est dans des cas très spéciaux que je citerai par la suite—le consentement de toutes les provinces à une modification de la Constitution.

Si le Canada doit avoir le droit de modifier sa propre constitution, la méthode adoptée ne devrait pas rendre la tâche plus difficile que la méthode actuelle d'obtenir des amendements. Par cette méthode, telle que le premier ministre l'a définie au point de vue strictement juridique, si le Parlement adopte

une résolution comportant une pétition au souverain pour l'adoption par le Parlement de Westminster d'une loi modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, cette loi serait, en vertu du Statut de Westminster, édictée en conséquence. Cela est conforme à ce que nous avons déjà dit et au fait que toutes les provinces sont représentées au Parlement.

V. Comment se sont effectuées les modifications antérieures

C'est conforme également à la pratique suivie par le passé et qui fut esquissée en 1871 quand l'honorable M. Holton a proposé, avec l'appui de l'honorable Alexander Mackenzie, la motion suivante: "...la Chambre est d'avis que le gouvernement exécutif ne devrait demander aucune modification des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord sans avoir obtenu le consentement préalable du Parlement du Canada".

Cette motion fut adoptée par 137 voix contre zéro.

Cependant, en 1875, le Parlement impérial adopta une loi modificatrice à la demande du Gouverneur en conseil. Voici ce que disent les Débats de 1876:

Le 18 février 1875, la Chambre étant en session, le gouvernement adopta une délibération recommandant que le Parlement impérial soit prié d'édicter une loi modifiant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et d'enlever tout doute quant à l'interprétation d'un de ses articles. Le Parlement impérial édicta en conséquence une loi révoquant l'article en question—l'article 18—et le remplaçant par un autre, se trouvant ainsi à légiférer relativement au Canada sans que le Parlement canadien eût exprimé aucun désir à cet effet. (Débats 1876, p. 1140.)

Liste des modifications apportées à la Loi de l'Amérique britannique du Nord

1. Acte de l'Amérique britannique du Nord (1867).
2. Acte de l'Amérique britannique du Nord (1871).
   (Etablissement de provinces dans le Dominion.)
3. Acte du Parlement du Canada (1875).
   (Pour lever certains doutes quant aux privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont le Sénat et la Chambre des communes, ainsi que leurs membres. Substitution d'un nouvel article à l'article 18 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.)
4. Acte de l'Amérique britannique du Nord (1886).
   (Représentation des Territoires au Parlement du Canada, et effet des lois du Parlement du Canada.)
5. Acte de l'Amérique britannique du Nord (1907).
   (Nouvelles dispositions concernant les subventions aux provinces.)
   Avant-propos du Statut de 1908.
6. Acte de l'Amérique britannique du Nord (1915).
   (Nombre des sénateurs porté de soixante-douze à quatre-vingt-seize; nombre des sénateurs de Terre-Neuve lors de son admission à l'Union; la représentation de toute province à la Chambre des communes ne doit pas être inférieure au nombre des sénateurs représentant la province.)
7. Acte de l'Amérique britannique du Nord (1916).
   (Prorogation pour un an du terme du Douzième Parlement du Canada.)

Note.—L'amendement proposé en 1920 au sujet de la juridiction exterritoriale n'a pas été édicté par le Parlement impérial, bien qu'il ait été adopté par les deux Chambres canadiennes. La Conférence impériale devait en être saisie et le Statut de Westminster (article 3) y a donné suite.

Adresses

En 1871, une adresse conjointe fut adoptée concernant l'établissement de provinces dans le Dominion du Canada. (Terre de Rupert, Manitoba et provinces futures.)

(Journaux de la Chambre des communes et du Sénat de 1871. Voir aussi l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1871.)

En 1886, une adresse conjointe fut adoptée concernant la représentation des territoires.

(Journaux de la Chambre des communes et du Sénat de 1886. Voir aussi l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1886.)

En 1889, une adresse conjointe fut adoptée concernant la frontière de l'Ontario. (Voir l'Acte impérial de 1889.)

En 1906-1907, une adresse conjointe fut adoptée concernant l'augmentation des subventions aux provinces. (Les provinces furent consultées.)

(Voir les Journaux de la Chambre des communes et du Sénat de 1906-1907. Voir l'Acte impérial de 1907.)

En 1915, les deux Chambres adoptèrent une adresse à Sa Majesté au sujet du nombre des sénateurs et des députés.

(Voir les Journaux du Sénat et de la Chambre des communes de 1915.)

La même année, elles adoptèrent une autre adresse relative à la prorogation au 7 octobre 1917 du terme du Douzième Parlement.

(Voir les Procès-Verbaux du Sénat et de la Chambre des communes.)

Le 24 juin 1920, la Chambre des communes, et le 26 juin 1920, le Sénat adoptèrent une adresse conjointe demandant le pouvoir exterritorial. (Aucune suite n'y fut donnée jusqu'à l'adoption de l'article 3 du Statut de Westminster.)

Adresses:

1915, 1916 Voir le préfixe, Statut de 1916, pp. CXLV-VII.

1920 Voir le préfixe, Statut de 1921, p. LIV.

1921 Voir le préfixe, Statut de 1921, pp. XV-XVLI. Etablissement de provinces, 1871, et subventions, 1907.)

En fait, la Constitution a subi six modifications, mais une fois seulement l'assentiment des provinces a été sollicité ou accordé, bien que les modifications de 1871 et 1915 les intéressaient. Cela contredit certainement le principe du pacte de la confédération.

Le président:

D. A quelle occasion a-t-on sollicité le consentement des provinces?—R. Seulement sur la question des subventions.

L'hon. M. LAPOINTE: En 1907.

Le TÉMOIN: Il s'agissait de la province de Colombie-Britannique.

Le PRÉSIDENT: La Colombie-Britannique a refusé son consentement?

Le TÉMOIN: Oui. Le consentement ne fut pas unanime, faute de celui de la Colombie-Britannique, qui était la province intéressée. Cependant, comme d'autre part les provinces sont des entités distinctes, souveraines dans leur propre domaine et dans leur propre juridiction, une méthode de modification comportant consultation, entente ou ratification s'avérerait sans doute plus satisfaisant.

Au cours du débat de 1925 sur cette question, M. Meighen a expliqué pourquoi la constitution avait été modifiée sans le consentement des provinces. Voici ses paroles:

> Nous avons apporté plusieurs modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord au moyen d'une adresse de la Chambre sans consulter les provinces. Pourquoi? Parce que les modifications que nous sollicitons ne portaient aucune atteinte aux droits des minorités ni des provinces. Il s'agissait de modifications qui n'intéressaient nullement les provinces ou les minorités.

VI. Projet de méthode de modification

Avant d'aborder l'étude des modifications à apporter à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il faut s'entendre sur la manière de le modifier. Cela fait, les modifications désirées pourront s'effectuer au fur et à mesure que l'on en aura besoin.

L'hon. M. Lapointe: Ne citez-vous pas M. Meighen?

Le témoin: Non, j'ai terminé la citation avant de commencer le dernier paragraphe. Les modifications peuvent prendre naissance dans la Chambre des communes soit sur la proposition du gouvernement de l'époque, soit à la suite d'une conférence interprovinciale. A mon humble avis, on devrait les incorporer dans un projet de loi dont l'adoption demanderait une majorité des deux tiers de chaque Chambre. Faute de rallier cette majorité au Sénat, on pourrait représenter le bill à une session ultérieure de la Chambre des communes et, si cette dernière l'adopte de nouveau à une majorité des deux tiers, il n'y aurait plus besoin d'une majorité des deux tiers au Sénat.

Le président: Il faudrait une modification de la constitution pour établir cette méthode?

Le témoin: Oui, ce serait la première modification.

Le président: Il faudrait faire modifier la constitution pour obtenir l'amendement que vous décrivez.

M. Woodsworth: Si ce n'est pas interrompre le fil de votre mémoire, pourquoi proposez-vous une majorité des deux tiers?

Le témoin: C'est une méthode qu'a proposé, entre autres, M. Lapointe.

L'hon. M. Lapointe: C'est le procédé suivi en Afrique du Sud à plusieurs égards.

M. Ernst: Et aux Etats-Unis.

L'hon. M. Lapointe: De cette façon il ne serait pas trop facile de changer un caractère national.

Le témoin: C'est un moyen terme.

M. Ernst: C'est une protection contre une simple majorité ministérielle dans les deux Chambres.

Le président: Vous voulez dire une importante masse d'opinion.

L'hon. M. Lapointe: Oui; autrement, ce serait le jouet de partis politiques qui pourraient modifier la constitution par une simple majorité.

Le témoin: La loi, ainsi adoptée par le Parlement fédéral, serait ensuite envoyée aux différentes autorités provinciales pour être incorporée dans un bill ratificatif par les différentes législatures, qui l'approuveraient ou la rejetteraient dans l'année suivant la date de la sanction royale. Une législature qui ne prendrait aucune mesure dans ce délai serait censée y avoir donné son consentement.

Aucune abrogation ou modification de l'une quelconque des dispositions de la constitution ne serait valide sans la ratification d'une majorité des législatures.

M. GAGNON: Par consentement ou par omission d'agir?

Le TÉMOIN: L'omission d'agir serait considérée comme un consentement — du moins dans les cas généraux.

L'hon. M. LAPOINTE: Dans un certain délai.

Le TÉMOIN: Dans un délai d'un an. Aucune abrogation ou modification de l'une quelconque des dispositions relatives aux frontières des provinces, ni des dispositions des articles 83 et 133 (instruction et langue), des numéros 12, 13 et 14 de l'article 92 (célébration du mariage, droits civils et de propriété, administration de la justice) ne serait valide sans la ratification des provinces. Je reviendrai par la suite à la question des droits civils. Celle des frontières est réglée par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1871.

Le PRÉSIDENT: Pourquoi la célébration du mariage est-elle importante au point d'avoir l'approbation législative?

Le TÉMOIN: Dans la province de Québec, elle relève du Code civil.

M. ERNST: Elle est presque aussi importante dans la province de Québec que les droits religieux et les droits des minorités.

Le TÉMOIN: Oui.

Le PRÉSIDENT: Si la province de Québec la considère si importante, elle insistera pour qu'on la laisse dans le Code civil.

Le TÉMOIN: Je crois que oui. Je ne crois pas que l'on demande de modification de ce côté-là. (2) Quant à la représentation d'une province quelconque dans l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, l'amendement y pourvoyant devra être ratifié par la législature de cette province. Une telle modification n'intéresserait que le Parlement fédéral et une province seulement.

Toutefois, l'abrogation ou la modification de l'une quelconque des dispositions de la Constitution n'intéressant qu'une seule province ne serait valide qu'après avoir été ratifiée par un vote de la législature de cette province.

En outre, l'abrogation ou la modification de l'une quelconque des dispositions de la Constitution n'intéressant que le Dominion du Canada pourrait être effectuée par le Parlement sans la ratification des législatures.

Quand toutes les formalités ci-dessus prescrites pour modifier la Constitution auront été remplies, la loi adoptée par le Parlement et ratifiée par les législatures entrerait en vigueur par une proclamation du Gouverneur en conseil publiée dans la *Gazette du Canada*.

Le referendum et le plébiscite comportant une procédure trop incommode, compliquée et coûteuse, je les ai omis à dessein.

Le tableau suivant indique le fonctionnement du projet esquissé ci-dessus en ce qui concerne les différents articles de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867:

Articles caducs ou qui n'exigent aucune modification: 1 à 4, 9, 10, 11, 13 à 16, 102 à 127 (sauf 118), 129 à 131, 134 à 145.	Articles dont la modification n'exigerait pas le consentement des provinces: 17 à 57 (sauf 51).	Articles dont la modification n'exigerait le consentement que d'une seule province: 69 à 80.	Articles dont la modification exigerait le consentement d'une majorité des provinces: 8, 12, 51, 58 à 68, 81 à 92, 94 à 101, 118, 128, 132, 146, 147.	Articles dont la modification exigerait le consentement de toutes les provinces: 5, 6, 7, 93, 133.
51 articles.	40 articles.	12 articles.	39 articles.	5 articles et les paragraphes 12, 13 et 14 de l'article 92.

Certains articles figurant dans la première colonne pourraient être transférés aux colonnes 2, 3 et 4.

Finalement, il faudrait insérer dans l'acte impérial une disposition décrétant qu'aucune modification de la méthode adoptée pour modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne sera valide sans la ratification de toutes les provinces.

VII. Les droits civils et de propriété dans les provinces

Tout amendement apporté à la Constitution qui modifierait la loi sur ce sujet de manière à enlever aux provinces le droit de légiférer sur tout ce qui tombe sous cette rubrique devrait, à mon avis, exiger le consentement unanime des provinces.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une modification ne présentant aucun intérêt direct pour l'une ou plusieurs provinces, le consentement des provinces intéressées pourrait suffire.

Dans le cas de services sociaux, lorsqu'ils sont à l'avantage général du Canada ou que quelques-unes des provinces se sont déclarées incapables de supporter le fardeau pécuniaire qu'ils comportent, le consentement d'une majorité des provinces pourrait suffire pour effectuer une modification.

Les droits civils et de propriété, tous les membres du comité le savent, n'ont pas été exempts d'ingérence de la part du pouvoir fédéral.

> La législature de la province est souveraine dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sauf lorsqu'il s'agit d'un sujet faisant déjà l'objet de législation édictée par le Parlement fédéral et étant de la compétence de celui-ci, alors que la loi provinciale doit céder le pas à la loi fédérale. Par conséquent, tandis qu'une législature provinciale ne peut édicter de mesures portant atteinte aux droits civils en dehors de la province, le Parlement fédéral peut en édicter qui y portent atteinte dans n'importe quelle province. Ainsi, parmi les catégories de sujets énumérées à l'article 91 se trouvent les brevets d'invention et le droit d'auteur. Il serait à peu près impossible pour le Parlement fédéral de légiférer sur l'un ou l'autre de ces sujets sans toucher aux droits civils et de propriété de particuliers dans la province (Lord Watson dans Tennant v. Union Bank (1894) A. C. p. 31, à p. 45, suivi dans Régina v. C.P.R., 16 C.R.C. 238; voir aussi Cushing v. Dupuy, 5 A. C. 409, suivi dans l'affaire de l'élection de Gimli, 14, D.L.R. 872).

Dans Cushing v. Dupuy, 5 A. C. 409, les dispositions de la loi fédérale sur la faillite limitant le droit d'appel furent déclarées constitutionnelles. Je cite:

> Il faut donc supposer—en effet, c'est une conséquence inévitable—que l'acte impérial, en assignant au Parlement du Canada les sujets de banqueroute et de faillite, entendait lui conférer le pouvoir législatif de toucher aux droits civils et de propriété et à la procédure dans les limites des provinces, dans la mesure où une loi générale relative à ces sujets pourrait les atteindre.
>
> Dans Russell v. Queen, 7 A.C. 829, appliqué dans Haywood v. Burke, 60 D.L.R. 247, la loi Scott, concernant la tempérance, édictée par le Parlement du Canada, et dont l'application dépendait de son acceptation par un vote de la majorité dans les circonscriptions électorales, fut déclarée constitutionnelle comme ayant trait à la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada, bien qu'elle constituât une atteinte aux droits civils et de propriété.

Dans Toronto v. Bell Telephone (1905), A.C. 52, une loi du Dominion autorisant la Compagnie de téléphone à opérer dans tout le Canada et à ériger des

poteaux dans les rues et villes des diverses provinces fut déclarée constitutionnelle et ne portant pas atteinte aux droits civils et de propriété dans les limites des provinces de manière à la rendre invalide.

Dans G.T.R. v. le Procureur général (1907), A.C. 65, appliqué dans Swale v. C.P.R., 15 D.L.R. 816, une loi fédérale interdisant aux employés de soumissionner pour des adjudications fut déclarée du ressort du Dominion comme étant auxiliaire à la législation ferroviaire applicable à toute l'étendue du pays, bien qu'elle portait atteinte aux droits civils dans les diverses provinces.

La loi fédérale concernant la convention relative aux oiseaux migrateurs, ch. 18 du Statut de 1917, ayant pour objet d'exécuter un traité, en conformité de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, est de la compétence du Dominion, bien qu'elle empiète sur les pouvoirs des provinces en matière de droits civils et de propriété, et a préséance sur la loi provinciale. (R. v. Stuart (1925, 1 D.L.R. 12.)

Une loi fédérale l'emporte sur une loi provinciale, même si les deux sont constitutionnelles: R. v. Sheridan (1924), 3 D.L.R. 339, qui déclare que la loi fédérale sur les médicaments brevetés, 1919, ch. 66, l'emporte sur la loi de la Colombie-Britannique concernant la pharmacie. Le principe a été appliqué à une loi provinciale à propos de la preuve d'intention criminelle: R. v. Richman, 42 Can. C.C. 1.

La loi fédérale concernant la faillite n'est pas inconstitutionnelle en tant que faisant opposition au Code civil de Québec: l'affaire Gilbert, 4 C.B.R. 56. Mais elle l'est en tant qu'elle porte atteinte aux droits découlant de baux: l'affaire Stober, 4 C.B.R. 34.

Les exemptions de lois provinciales en matière de propriété en vertu de la loi concernant l'établissement des soldats sur les terres sont de la compétence du Dominion (R. v. Powers (1923), Rap. de la Cour d'Echiquier 131).

VIII. Une nouvelle constitution

Je suggère en outre que le Comité recommande l'établissement d'une commission chargée de rédiger une nouvelle constitution fondée sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. La première démarche consisterait à examiner les articles provisoires de l'Acte qui, devenus caducs, pourraient être omis.

La nouvelle loi de la Constitution pourrait alors se composer des sept parties suivantes:

1. Préambule et dispositions préliminaires.

2. Les dispositions intéressant le pouvoir fédéral seul et dont la modification n'exigerait pas le consentement des provinces.

3. Les dispositions touchant la constitution interne des provinces et que celles-ci pourraient modifier sans le consentement du Parlement fédéral.

4. Les articles ordinaires dont la modification exigerait le consentement d'une majorité des provinces.

5. Certains articles dont la modification exigerait le consentement de toutes les provinces.

6. Un article décrétant que pour les modifications intéressant une seule province ou un nombre restreint de provinces le consentement des provinces intéressées suffira.

7. Un article prescrivant de la manière décrite ci-dessus le mode d'apporter des modifications à la Constitution. Après qu'une nouvelle constitution aura été rédigée et acceptée, il faudrait l'édicter à titre de loi du Parlement du Canada et ensuite obtenir le consentement du Parlement impérial à l'abrogation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Je fais cette suggestion parce que même si nous parvenions à obtenir du Parlement impérial l'insertion dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord d'une disposition nous autorisant à modifier la Constitution, l'Acte n'en demeurerait pas moins une loi impériale, et le Parlement britannique étant souverain, il conserverait théoriquement le droit de le modifier.

Il est vrai que l'on pourrait insérer une clause semblable à celle que contient le Statut de Westminster décrétant que le Parlement du Royaume-Uni ne devra apporter aucune modification à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sauf sur la demande du Dominion du Canada, ou même que, ayant accordé le droit de modifier l'Acte, il n'y interviendrait d'aucune façon, mais cette clause ne lierait pas le Parlement de Grande-Bretagne, car une loi ne peut lier les parlements futurs et peut toujours être abrogée à une session subséquente.

La suggestion de remplacer l'Acte impérial par une constitution édictée par le Parlement canadien semble peut-être peu importante au premier abord. Cependant, c'est dans le fait que si nous obtenions simplement le droit de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord notre situation ne se trouverait nullement changée que M. Meighen a puisé, en 1925, son principal argument contre l'obtention par le Canada du droit de modifier sa Constitution. Voici ses paroles, consignées à la page 338 des Débats parlementaires de 1925:

> Quand même nous ferions ce que l'on nous demande aujourd'hui, quand même nous obtiendrions le pouvoir légal de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord dans nos divers parlements, notre situation, au point de vue légal, n'en serait nullement améliorée. Pourquoi cela? Bien que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord puisse être modifié de façon à donner au Parlement du Canada, après une longue série de consultations provinciales, le droit de le modifier, après tout cela le Parlement britannique garderait encore le droit de changer la Constitution selon son bon plaisir.

Je pourrais peut-être ajouter que la même objection vaudrait pour l'article 4 (déjà cité) du Statut de Westminster.

La réponse évidente serait qu'un Parlement ne peut, au point de vue légal, engager les Parlement futurs. Cependant, le Parlement de Westminster s'estimerait certainement lié moralement et constitutionnellement comme il l'est à présent en ce qui concerne le Statut de Westminster.

Comme l'a écrit sir Robert Borden:

> Le gouvernement du Royaume-Uni repose, à un degré remarquable, sur l'usage et la convention. Il existe une distinction bien définie entre le pouvoir légal et les droits constitutionnels. Il était naturel, voire inévitable, que dans le développement de relations constitutionnelles entre les colonies et la métropole on recourût et on se fiât à des conventions se superposant à la loi et modifiant les relations politiques sans influer du tout sur les relations légales.

Pour clore mon exposé, je me permettrai de résumer certaines de mes conclusions en citant le paragraphe suivant du professeur N. McL. Rogers:

> La pratique fédérale et les préoccupations électorales paraissent exiger, en matière de modifications futures de la Constitution canadienne, une mesure limitée de consultation avec les provinces et de consentement par celles-ci, ainsi que des garanties précises au sujet des droits de certaines minorités. Mais cela est fort différent des implications logiques de la théorie contractuelle. Ce que cette théorie présente d'alarmant, c'est la doctrine du consentement unanime que l'on en a tirée. Il est essentiel d'adopter à bref délai un procédé de modification propre à mettre fin à l'incertitude actuelle et à faire prévaloir la volonté du peuple canadien dans

le développement conscient de sa Constitution. La première tâche, cependant, consiste à enlever le fil de fer barbelé avec lequel les protagonistes de la théorie contractuelle ont barré notre voie et qu'il faut abattre si nous voulons atteindre notre objectif principal.

Ou, comme l'a dit M. Gagnon:

Le Canada étant maître de ses destinées tant en dehors qu'en dedans de ses frontières, il incombe aux autorités constituées de s'attacher à mettre sa maison en ordre aussi complètement et efficacement que possible.

Le PRÉSIDENT: A-t-on des questions à poser?

L'hon. M. Lapointe:

D. Vous dites que le Canada n'est pas une confédération. Voulez-vous nous dire ce qu'est, en droit international, une confédération? Quel est, selon vous, le régime gouvernemental du Canada?—R. Une fédération de provinces, et non pas une confédération.

D. Quoi?—R. Une fédération de provinces.

M. Ernst:

D. Voici la distinction: le mot "confédération" repose sur un contrat et présuppose le droit de se retirer?—R. Oui; c'est un contrat entre Etats souverains, qui ont le droit de se retirer et le pouvoir de mettre leur Constitution en vigueur par leurs propres moyens.

Le président:

D. Avez-vous noté quelque part une expression d'opinion quelconque de la part de quelqu'un d'autorisé concernant le système de modification australien?—R. Aucune, sauf qu'il me semble constituer un inconvénient plutôt qu'un avantage pour le peuple australien, surtout à cause du système du plébiscite. Voilà une des raisons pour lesquelles je l'ai omis.

L'hon. M. LAPOINTE: D'autre part, sans exprimer une opinion, il est possible qu'il vaudrait mieux que les législatures se prononcent, plutôt que le peuple par voie de referendum. Il pourrait, je suppose se produire des cas où, par exemple, les représentants des provinces au Parlement fédéral seraient en faveur d'une modification, tandis que le gouvernement provincial, maître de la législature, n'en voudrait pas. Il serait possible que le peuple de la province partageât les vues de ses représentants fédéraux.

Le TÉMOIN: Peut-être pourrait-on le proposer comme mode facultatif quand les autres auront échoué. Le gouvernement pourrait soumettre le projet de modification au peuple quand les autres méthodes auront échoué.

Le PRÉSIDENT: On me dit que le professeur Douglas a exprimé une opinion sur la question. En avez-vous entendu parler?

Le TÉMOIN: Non, monsieur.

M. STEWART: Le major Douglas n'a pas fait de demande à la province d'Alberta. Le Comité sait, je suppose, que l'Alberta a nommé le major Douglas son conseiller économique. Il doit y passer deux ans, 1935 et 1936, et avant de s'embarquer il a adressé au premier ministre de l'Alberta un câblogramme ainsi conçu:

22 février 1935—ce câblogramme est extrait du *Lethbridge Herald.*

Veuillez m'envoyer première opinion juridique disponible concernant situation monétaire; ainsi que les limites de la souveraineté générale de la province. Ne pourrai arriver en Alberta avant mi-mai. Opposez-vous aux modifications précipitées de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Cette dépêche vient du major Douglas, que la province d'Alberta a pris comme conseiller économique pour 1935 et 1936. Dans les câblogrammes qu'il a échangés avec le premier ministre de l'Alberta il a fait la déclaration précitée.

L'hon. M. LAPOINTE: Voudriez-vous la relire?

M. STEWART: Du major Douglas:

> Veuillez m'envoyer première opinion juridique disponible concernant situation monétaire, ainsi que les limites de la souveraineté générale de la province. Ne pourrai arriver dans l'Alberta avant mi-mai. Opposez-vous aux modifications à la hâte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

M. ERNST: Il y a là une anomalie. Il veut savoir ce qui en est, puis il ajoute: "Opposez-vous à toutes modifications."

Le PRÉSIDENT: Selon vous, quel est le meilleur moyen de modifier l'Acte? Serait-ce par une méthode rigide prescrite par une loi et qu'il faudrait faire ratifier avant d'obtenir une modification, ou bien par la méthode qui à l'époque semblerait la plus opportune?

Le TÉMOIN: J'estime que le meilleur moyen serait d'avoir une sorte de méthode rigide qui nous laisse de la latitude, comme M. Lapointe l'a suggéré avec un referendum dans les cas spéciaux, vu que les habitants des provinces pourraient différer d'avis avec leurs gouvernements.

L'hon. M. LAPOINTE: Une rigidité élastique.

M. ERNST: Il faut un certain degré de rigidité; autrement, il n'y aurait pas de constitution.

L'hon. M. LAPOINTE: Il faut les deux.

Le PRÉSIDENT: La majorité des deux tiers que vous avez mentionnée et que l'on a proposée est-elle une majorité comprenant les deux tiers de la composition totale de la Chambre ou bien des membres présents ou votants?

Le TÉMOIN: Selon moi, les deux tiers des votants, tant aux Communes qu'au Sénat. Si à sa première présentation la mesure essuyait un échec au Sénat, mais à la session suivante les Communes l'adoptaient à une majorité des deux tiers, une simple majorité suffirait au Sénat. De cette façon, les projets de modification ne risqueraient pas d'être toujours repoussés par le Sénat.

M. GAGNON: Vous savez sans doute qu'en 1911 la Chambre des communes d'Angleterre se prononça sur une proposition visant à surmonter l'obstacle constitué par la Chambre des lords. Cette mesure décrétait que toute loi adoptée par la Chambre des communes à trois sessions successives entrerait en vigueur en dépit de l'opposition de la Chambre des lords. Ne pourrions-nous pas dire que si à trois sessions successives une majorité des deux tiers de la Chambre des communes adoptait une certaine proposition...

Le TÉMOIN: Cela m'agrée. Je ne crois pas, cependant, que toutes les provinces y consentiraient, car certaines d'elles considèrent le Sénat comme le protecteur de leurs droits.

M. ERNST: Supposons que la proposition de Bonar Law eût été adoptée. Pour qu'elle devînt loi il eût fallu consulter le peuple, et, celui-ci approuvant l'attitude de la Chambre des communes, la mesure entrait en vigueur, que la Chambre des lords le veuille ou non.

Le PRÉSIDENT: Je préfère deux parlements successifs à deux sessions successives.

M. ERNST: La bataille au sujet de la loi du Parlement tournait réellement sur l'autonomie politique de l'Irlande. La proposition de Bonar Law voulait qu'une mesure adoptée par la Chambre des communes et repoussée à deux repri-

ses par la Chambre des lords fût soumise au peuple et que si ces derniers approuvaient l'attitude du gouvernement, la mesure devînt loi automatiquement malgré l'opposition de la Chambre des lords.

M. COWAN: Avez-vous dit que vous favorisiez la méthode qui donnait au peuple des provinces l'occasion de se prononcer?

Le TÉMOIN: Non, les législatures seulement. Si les législatures ne se prononçaient pas dans un délai d'un an...

Le PRÉSIDENT: On a suggéré qu'en cas d'échec de cette méthode, le peuple entier serait consulté par voie de referendum.

M. COWAN: Le peuple canadien tout entier.

Le PRÉSIDENT: Il me semble que sous le régime actuel, si le Parlement impérial, saisi d'une demande de modification, exerçait son propre jugement quant à la mesure d'appui à exiger du Canada pour le justifier de consentir à la modification, et s'il l'exerçait judicieusement, il faudrait décider si nous devrions lier l'expression de cet appui à une méthode rigide ou si nous devrions permettre au Parlement impérial d'exercer sa propre discrétion quant à la somme d'appui à exiger dans chaque cas. S'il s'agit d'une modification peu importante, le consentement de la Chambre des communes seul pourrait peut-être suffire. Par contre, si la modification est importante, le Parlement impérial pourrait exiger quelque chose de plus. Et s'il s'agit d'une modification qui touche aux droits particuliers des minorités, je suis sûr que le Parlement impérial n'accorderait pas la modification sans le consentement des minorités intéressées. A mon sens, il s'agit de savoir s'il est à propos de limiter, par une méthode rigide, la discrétion du Parlement impérial.

Le TÉMOIN: Sur la question de faire du Parlement impérial un arbitre, voici une déclaration de M. Brooke Claxton publiée dans le *Manitoba Free Press* du 30 juillet 1929:

> Voyons ce qui arriverait si le Parlement canadien adressait à Westminster une demande de modification à laquelle une ou plusieurs provinces s'opposeraient. On rédigerait un projet de loi que l'on présenterait à la Chambre des communes. Celle-ci la renverrait au comité, où les représentants des provinces opposantes comparaîtraient pour faire valoir leurs arguments. On convoquerait des témoins. Les délibérations pourraient s'éterniser. On soulèverait peut-être toutes sortes de questions politiques, ethniques et religieuses. La Chambre britannique verrait ses travaux interrompus pendant qu'on l'obligerait à faire fonction d'arbitre entre les parties opposantes. Nous verrions des vedettes des champs de courses et des débardeurs des ports de la Tyne collaborer au règlement d'une question intéressant un pays qu'ils n'ont jamais vu et un peuple qu'ils ne connaissent pas et se soucient peu de connaître. Imaginez les commentaires de la presse et le retour des hommes d'Etat canadiens désappointés et mécontents dans un pays où l'on comprendrait difficilement certaines des raisons avancées en justification de la décision rendue. Un tel spectacle ne se reverrait plus. Le lien impérial s'en trouverait peut-être rompu.

M. GAGNON: Qui a dit cela?

Le TÉMOIN: M. Brooke Claxton. Le *Manitoba Free Press* a publié cette déclaration dans son édition du 30 juillet 1929.

Le PRÉSIDENT: Rien de tel ne s'est jamais produit relativement aux requêtes que nous avons adressées au Parlement impérial depuis 1867.

Le TÉMOIN: Non.

Le PRÉSIDENT: Je crois qu'il a fait appel à son imagination.

Le TÉMOIN: La plupart des modifications que nous avons obtenues n'intéressaient pas directement les provinces.

L'hon. M. LAPOINTE: Vous feriez bien d'ajouter M. Claxton à votre liste; il s'intéresse beaucoup à ces questions.

M. WOODSWORTH: Je le sais. J'ai vu Brooke Claxton lors de son passage ici, il y a quelques semaines, et il m'a informé que lui et le professeur Scott allaient chercher à s'entendre au sujet de la rédaction d'un mémoire. Je serais bien aise de l'avoir ici. C'est une autorité sur la question.

M. ERNST: Ses vues sont celles du professeur Scott, n'est-ce pas?

M. WOODSWORTH: Oui.

M. GAGNON: Un des deux suffirait; si M. Claxton venait, nous pourrions nous passer de M. Scott.

M. COWAN: On a parlé tantôt d'un appel au Conseil privé. La Cour suprême du Canada n'est-elle pas présentement saisie d'un référé?

Le TÉMOIN: Le Conseil privé, qui examine la question du point de vue du Code criminel.

M. ERNST: La question est actuellement pendante devant le Conseil privé.

M. COWAN: Elle est devant la Cour suprême.

M. ERNST: Non, le Conseil privé.

Le TÉMOIN: Les deux raisons principales invoquées dans l'affaire Nadan en 1926 contre notre droit d'abolir les appels au Conseil privé étaient, premièrement, que nous ne pouvions pas donner à nos lois le caractère de l'exterritorialité et, secondement, que l'Acte concernant la validité des lois coloniales était encore en vigueur; et comme le Parlement impérial avait édicté, en 1833 et en 1844, deux lois concernant le Conseil privé, autorisant les appels des décisions de nos tribunaux nous ne pouvions légiférer pour abolir ces appels sans édicter une loi qui se trouverait en conflit avec la législation impériale.

Le PRÉSIDENT: Il s'agit d'appels au Conseil privé?

Le TÉMOIN: Oui. Sur la question de l'exterritorialité, le Conseil privé a dit: vous n'avez pas le droit d'édicter des lois ayant une portée exterritoriale; par conséquent, une fois que l'appel se trouve devant le Conseil privé, vous n'y pouvez rien.

L'hon. M. LAPOINTE: Il se trouve en dehors du Canada.

Le TÉMOIN: Même si vous aviez le droit de l'empêcher d'aller en Angleterre, une fois qu'il s'y trouve, vous ne pouvez pas y toucher. Le présent appel est fondé sur la question de la prérogative.

Le PRÉSIDENT: Il se peut qu'un appel au Conseil privé diffère suivant qu'il s'agit d'une affaire criminelle ou d'une affaire civile.

L'hon. M. RALSTON: Je crois que non. Il s'agit entièrement de notre droit de passer outre à la prérogative de la Couronne sans le consentement exclusif de celle-ci.

L'hon. M. LAPOINTE: La prérogative est susceptible de révocation par le Parlement impérial; et si nous jouissons du même droit que le Parlement impérial en ce qui touche aux questions canadiennes, nous avons le droit de révoquer la prérogative.

L'hon. M. RALSTON: Il s'agit de savoir si Son Excellence est le roi.

M. ERNST: Oui.

M. GAGNON: Favoriseriez-vous un mécanisme difficile pour effectuer les modifications ou un mécanisme flexible?

Le TÉMOIN: Flexible?

M. GAGNON: Oui.

Le TÉMOIN: Pas trop flexible.

L'hon. M. RALSTON: La première ou la dernière question à décider est le consentement qu'il faudra pour édicter une loi autorisant une modification. Comment

allons-nous commencer? Le Parlement a soulevé la question. Allons-nous la reconnaître comme un fait en fait, qu'elle le soit ou non en droit, aux fins d'établir un mécanisme et de rédiger une loi prescrivant la méthode d'effectuer des modifications? Allons-nous édicter un nouveau Statut de Westminster ou une autre disposition abrogeant l'article qui maintient le droit de modifier et y insérer une disposition concernant le mécanisme? Quelles dispositions avons-nous établies dans le Statut de Westminster concernant le consentement des provinces?

L'hon. M. LAPOINTE: Le Statut de Westminster ne contient aucune disposition à cet égard.

L'hon. M. RALSTON: En édictant le Statut de Westminster, a-t-on obtenu l'assentiment de la conférence du Dominion et des provinces?

L'hon. M. LAPOINTE: Le Statut de Westminster a abrogé la loi relative à la validité des lois coloniales en ce qui concernait la législation fédérale, statuant que toutes les lois adoptées par le Parlement fédéral seraient entièrement valides même si elles venaient en conflit avec une loi impériale? Mais comme cela ne s'appliquait pas aux législatures provinciales dans leurs propres domaines, cette conférence fut convoquée en vue de déterminer si les provinces jouiraient de la même autonomie législative et si leurs lois seraient souveraines même si elles étaient incompatibles avec des lois impériales.

L'hon. M. RALSTON: Les provinces ont donné leur consentement, du moins par l'intermédiaire de la conférence, au Statut de Westminster.

Le PRÉSIDENT: Sauf la réserve concernant les modifications sur laquelle certaines des provinces ont insisté.

M. COWAN: N'est-ce pas à cette occasion que M. Taschereau et M. Ferguson ont protesté?

L'hon. M. LAPOINTE: Ce fut plus tard.

M. GAGNON: La première fois, ce fut à la conférence impériale de 1930, et en 1931, me dit-on, quand la Chambre des communes et le Sénat adoptèrent le Statut de Westminster, on a convoqué une conférence interprovinciale spéciale à Ottawa afin de ratifier ce statut.

L'hon. M. RALSTON: Et ils déclarèrent qu'ils réservaient leur droit souverain d'adopter des mesures les concernant qui entraient en conflit avec la loi relative à la validité des lois coloniales.

Le PRÉSIDENT: C'est cela, je crois. C'est en cela que consistait l'objection de M. Taschereau et de M. Ferguson. Mardi, vous conviendra-t-il pour la réunion suivante?

L'hon. M. LAPOINTE: Avez-vous décidé si les représentants de la province doivent comparaître?

Le PRÉSIDENT: On m'a chargé, au début de la séance, de rédiger un télégramme aux gouvernements provinciaux les priant d'exprimer leurs vues sur le sujet de la résolution. Je vais soumettre ce télégramme à l'approbation de M. Woodsworth et de M. Gagnon.

L'hon. M. LAPOINTE: C'est bien. Ce fut là une des grosses difficultés que j'ai rencontrées en débattant la question avec M. Woodsworth devant la Chambre. Il soutenait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'est pas seulement la Constitution du Canada, mais aussi celle des provinces. Si nous la modifions et lui donnons une forme nouvelle, si nous adoptons ici une loi remplaçant l'Acte impérial, il faudrait que les provinces eussent une constitution de quelque sorte qui ne soit pas une loi purement fédérale. C'est là que se trouve le gros de la difficulté.

M. WOODSWORTH: Ne serait-ce pas là à peu près le seul moyen à prendre maintenant pour obtenir leur avis?

L'hon. M. LAPOINTE: Oui.

M. COWAN: Je crois que les provinces sont tout aussi souveraines que nous dans leur droit de demander une modification de la Constitution.

L'hon. M. LAPOINTE: Oui.

Le PRÉSIDENT: M. Ollivier a traité du mécanisme nécessaire pour permettre au Dominion de faire modifier sa constitution, mais nous n'avons pas examiné la question du mécanisme à employer par les provinces pour obtenir une modification, bien que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord soit la constitution des provinces aussi bien que du Dominion. M. Ollivier pourra peut-être nous procurer la documentation voulue. Je sais fort bien que dans leur propre sphère les provinces ont le pouvoir de modifier, mais ils n'ont pas celui d'étendre leur domaine.

M. COWAN: C'est leur constitution aussi bien que la nôtre.

M. WOODSWORTH: Je suggère que l'on envoie en même temps aux provinces des copies des témoignages déjà recueillis, afin qu'elles puissent prendre connaissance des idées exprimées ici.

M. GAGNON: Je crois que les provinces ont reçu nos rapports.

M. WOODSWORTH: Probablement.

Le PRÉSIDENT: Nous tâcherons de nous réunir de nouveau mardi prochain

Le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par le président.

CHAMBRE DES COMMUNES,

OTTAWA, le 26 mars 1935.

Le Comité spécial nommé aux fins de faire enquête et rapport sur la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord se réunit ce jour à dix heures et demie du matin, sous la présidence de M. F. W. Turnbull.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, nous formons quorum. Le professeur Kennedy est ici à titre de témoin. Il doit faire un exposé sur la question qui nous a été soumise.

Monsieur Kennedy, ayez l'obligeance de nous dire qui vous êtes et quels sont vos titres.

M. W. P. M. KENNEDY, professeur de droit à l'Université de Toronto, est appelé comme témoin.

Je suis professeur de droit à l'Université de Toronto.

Dans l'exposé que je vais faire devant le Comité, monsieur le président, j'entends éviter autant que je pourrai le domaine des exposés déjà faits, et voici comment j'aborde le problème...

Le PRÉSIDENT: Est-ce à dire que les sujets que vous éviterez ont votre approbation?

Le TÉMOIN: J'éviterai ces sujets le plus possible. Je ne veux pas revenir sur des questions déjà traitées.

L'hon. M. MACKENZIE: Vous allez donc donner de nouveaux aperçus.

Le TÉMOIN: Je n'en donne pas l'assurance.

J'aborde le problème au point de vue pratique et, à mon sens, nous devons écarter l'idée que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est un "contrat" ou un "traité". Je ne veux pas examiner ce dernier point, mais il n'est fondé ni au point de vue historique, ni au point de vue juridique. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord est une loi et elle a toujours été interprétée comme telle. Il est vrai que si l'on consulte la jurisprudence sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, on relève souvent des mentions des résolutions de Québec et de documents du même genre, mais les tribunaux ont uniformément interprété l'Acte de l'Amérique britannique Nord à titre de loi. Dans une certaine cause, ainsi que vous le savez fort bien, le comité judiciaire s'est référé très vigoureusement à la résolution de Québec et à des questions étrangères, mais lord Sankey s'est excusé de la chose et il a pris soin d'indiquer nettement qu'il interprétait une loi. L'idée de loi a régi toutes les causes dont j'ai fait l'étude.

L'hon. M. Lapointe:

D. De quelle cause voulez-vous parler?—R. De la cause d'Edwards et autres, vs. le Solliciteur général du Canada, au sujet de la définition de "Personnes".

A propos des remarques du sous-ministre de la Justice, il y a deux causes sur lesquelles je voudrais attirer l'attention du Comité, pour compléter le compte rendu à ce sujet. Il a parlé de la cause concernant l'aéronautique, mais je voudrais souligner une déclaration très importante faite dans l'audition de

cette cause. Dans cette cause, le Conseil privé s'exprimant par l'intermédiaire de lord Sankey, juge en chef, a déclaré ce qui suit:

> L'objet véritable de la loi a été de conférer au gouvernement central les hautes fonctions et les pouvoirs presque souverains permettant l'établissement d'une législation uniforme sur toutes les questions qui offrent un intérêt commun à toutes les provinces.

C'est une affirmation fort intéressante. Le Comité apprendra avec intérêt que ces paroles de lord Sankey sont tirées presque textuellement du discours par lequel lord Carnarvon a présenté le projet de loi de constitution canadienne.

L'hon. M. MACKENZIE: Lord Carnarvon s'est exprimé formellement en ces termes dans son discours.

Le TÉMOIN: Oui. Il est une autre cause d'ordre constitutionnel sur laquelle j'attire l'attention du Comité. L'un des grands problèmes, en ce qui regarde l'interprétation à donner à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se pose au sujet de l'article concernant la réglementation du commerce. Le Comité se rappelle,—les avocats se rappellent,—qu'au cours des plaidoiries dans la cause de la Chambre de commerce, lord Haldane a dit qu'il est maintenant indiscutablement établi qu'on ne doit faire fonds sur l'article visant la réglementation du commerce qu'à titre d'énoncé d'un pouvoir subordonné, c'est-à-dire un pouvoir consolidant d'autres attributions octroyées au dominion en d'autres articles. Et il a répété l'affirmation plus catégoriquement dans la cause de la Toronto Hydro Electric v. Snyder. Il a dit alors que c'est un pouvoir qu'on peut invoquer seulement à l'appui d'une attribution reconnue par ailleurs au fédéral dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On relève une déclaration fort importante dans la cause de la *Proprietary Trade Association*; je me réfère au 2 D.L.R. de 1931, page 11. Lord Atkin est sorti des sentiers battus, délibérément,—c'est la chose la plus importante survenue au Conseil privé depuis quinze ans, je pense,—il est délibérément sorti des sentiers battus pour rectifier une impression qui a cours généralement. Il a dit qu'on a tort de regarder l'attribution concernant la réglementation du commerce comme une simple attribution subordonnée. Selon lui, c'est un pouvoir distinct indépendant, et il faut l'interpréter à titre de pouvoir indépendant. Il en va exactement comme des attributions du fédéral au point de vue des impôts et du droit pénal. C'est un pouvoir indépendant. Quant à la portée et au sens que les tribunaux peuvent lui reconnaître, c'est une autre question, mais c'est une attribution qu'il ne faut pas invoquer simplement à l'appui d'une autre, à titre d'attribution subordonnée. Ce sont les deux causes que je veux faire mentionner au compte rendu.

La troisième question. Je ne veux pas discuter maintenant la méthode à employer pour modifier la constitution. Je souscris aux commentaires faits par M. Skelton dans son témoignage, page 38, mais je voudrais dire ceci: à mon avis, le Parlement canadien n'est pas le moindrement obligé, au point de vue juridique, à consulter les provinces en l'espèce. C'est peut-être de saine politique, mais la politique n'est pas la loi.

M. COWAN: Le Parlement ne peut rien faire au sujet des pouvoirs prévus par l'article 92.

Le TÉMOIN: Le Parlement canadien peut présenter une adresse au Parlement du Royaume-Uni.

L'hon. M. LAPOINTE: Vous ne conseilleriez pas au Parlement canadien de le faire.

Le TÉMOIN: Je ne crois pas que ce serait un parti très sage.

Le PRÉSIDENT: Le Parlement impérial aurait la faculté d'accorder ou de refuser ce qu'on lui demande.

Le TÉMOIN: Il le ferait, je pense. Je ne crois pas que le Parlement du Royaume-Uni refuserait de voter un projet de loi donnant suite à une pétition du parlement d'un dominion.

M. BOURASSA: En ce cas, de quelle protection jouirait quelqu'une des provinces, quelle protestation pourraient-elles élever?

Le TÉMOIN: Vous voulez dire: comment les provinces protesteraient-elles? Elles n'auraient peut-être pas lieu de le faire.

M. BOURASSA: Peut-être, mais tout sujet britannique et tout groupement de sujets britanniques ont accès au trône par voie de pétition.

Le TÉMOIN: Oh! oui, je sais. Je crois cependant que le Parlement du Royaume-Uni tiendrait la conduite que j'ai indiquée; toutefois, c'est simplement mon point de vue.

Le PRÉSIDENT: Les provinces tiennent leurs droits souverains du Parlement impérial; pourquoi n'auraient-elles pas la faculté de s'adresser à lui?

M. COWAN: Les provinces trouveraient quelque moyen de se faire représenter. Vous prétendez, professeur Kennedy, qu'on n'écouterait pas leur voix.

Le TÉMOIN: Je pense qu'on l'écouterait fort courtoisement.

M. COWAN: Mais sans se rendre à leurs observations.

Le PRÉSIDENT: Je ne crois pas qu'on leur ferait porter effet. Je connais les experts juridiques de la Couronne depuis plusieurs années, surtout depuis l'établissement du Statut de Westminster. Je ne pense pas qu'un expert juridique conseillerait à son gouvernement de refuser de ratifier une loi; le refus de ratifier une loi donnant effet à une adresse adoptée par le parlement d'un dominion placerait le Parlement du Royaume-Uni dans une situation fort embarrassante.

L'hon. M. LAPOINTE: Etes-vous d'avis, monsieur Kennedy, que lors de l'établissement de la Confédération les représentants des provinces ou les provinces elles-mêmes aient jamais prévu qu'on pût un jour modifier ou amender la Constitution sans leur collaboration ou sans égard au détriment qu'elles pourraient subir ou non?

Le TÉMOIN: Je ne pense pas qu'ils aient du tout pensé à la chose. Ils n'ont jamais songé à la méthode de modifier la Constitution ou à pareille chose; leur grand dessein a été la réalisation de l'union.

L'hon. M. LAPOINTE: Peut-être, mais monsieur le professeur, pensez-vous qu'on devrait avoir égard ou qu'on aurait égard aux provinces, en pareilles circonstances?

Le TÉMOIN: C'est une question théorique; je ne puis y répondre, je l'ignore.

M. COWAN: On ne pouvait pas prévoir le Statut de Westminster.

L'hon. M. LAPOINTE: D'accord.

M. GAGNON: Ce qui vous intéresse, monsieur Kennedy, ce sont seulement les questions de droit, et non les questions de politique?

Le TÉMOIN: C'est exact.

M. COWAN: Selon vous, le Parlement impérial ne servirait pas d'arbitre entre les provinces et le Dominion?

Le TÉMOIN: Je le pense; c'est simplement mon avis.

M. COWAN: Vous l'avez nettement indiqué.

Le TÉMOIN: Inutile, je pense, de poursuivre cet exposé.

M. BOURASSA: La conclusion logique de votre thèse, c'est que le Canada n'est pas une confédération, n'est-ce pas? Que les gouvernements provinciaux ne possèdent pas d'autonomie réelle? Car somme toute, la faculté de modifier la constitution constitue un pouvoir souverain par excellence.

Le TÉMOIN: Oui.

M. BOURASSA: Si par suite d'une adresse du Parlement fédéral, quelqu'une des prérogatives que possèdent et exercent les provinces est annulable par la décision en dernier ressort du Parlement impérial, chose que nous avons maintenue, — car nous l'avons maintenue, bien que les autorités impériales n'y tinssent pas outre mesure, — si quelqu'une de ces prérogatives des provinces est annulable, cela signifie qu'en fin de compte,—pour pousser votre thèse à sa conclusion logique, — cela signifie que les gouvernements et les législatures des provinces ne possèdent pas d'autonomie réelle. Ils occupent une position subordonnée par rapport au Parlement canadien. Il ne s'agit plus de l'exercice par Ottawa de pouvoirs non attribués. Par les pouvoirs non attribués, on n'a pas voulu dire, ainsi que vous le savez, — et sir John A. Macdonald a tiré cela au net dans ses commentaires sur les résolutions de Québec, — que l'autorité fédérale exerçait les pouvoirs reconnus jusque-là comme les prérogatives des provinces, y compris leur droit exclusif à modifier leur constitution sous le régime de l'article 92. Maintenant on peut annuler tout cela par une seule adresse émanant du Parlement fédéral. C'est l'aboutissement logique de votre thèse; je ne suis pas de votre avis, mais je veux dire que c'est la conclusion logique de votre démonstration. Est-ce bien cela?

Le TÉMOIN: Parfaitement.

M. BOURASSA: Je veux tirer la chose au clair.

Le TÉMOIN: Je ne le conteste point. J'exprime simplement un avis.

M. BOURASSA: Parfait, je voulais tirer cela au net.

Le TÉMOIN: J'abandonne cet aspect de ma thèse pour énoncer certains avis, avec votre permission. Je suppose pour l'instant que des modifications soient nécessaires, mais je me tiendrai aussi rigoureusement que possible dans le cadre de l'enquête menée par le Comité. Voici le premier point de ma démonstration: nous devons nous en tenir strictement à l'idée que nous constituons une fédération, c'est fondamental. En nous en tenant à cette idée, nous obtiendrons des résultats, je pense, en bannissant l'idée des "attributions provinciales" et des " attributions fédérales ". Les attributions provinciales et fédérales peuvent devenir des torts nationaux. Si nous pouvons seulement aborder le sujet en recherchant la meilleure solution, dans l'intérêt bien compris du Canada et de ses provinces, nous saisirons la question véritable derrière toutes les dispositions juridiques: quelles modifications seront à l'avantage du Canada au point de vue social? Il est relativement facile d'apporter des modificatioins à la loi. Nous savons que les recueils de lois de l'univers sont bourrés de lois futiles votées par les parlements, mais il n'est pas facile d'apporter aux lois des modifications vraiment bienfaisantes. Je pense qu'une initiative d'une très grande valeur s'est produite dans l'Etat de New-York. Je veux parler du document législatif n° 60 (1935). La législature de New-York a institué un comité permanent ayant mission de lui faire rapport annuellement sur le fonctionnement de la loi. Et c'est par là que je veux commencer. En toute sincérité, je ne crois pas que, par la voie du sentiment, nous obtenions des résultats relativement à la modification de la Constitution.

L'hon. M. LAPOINTE: Par quoi?

Le TÉMOIN: Par la voie du sentiment. En vérité, la situation est remplie de considérations sentimentales.

Une façon très efficace d'aborder l'étude de la question serait une enquête par une commission extra-parlementaire sur le fonctionnement de la constitution, une commission indépendante, autant que possible. Les membres du Comité savent sans doute qu'une commission avait été nommée pour étudier la constitution de l'Australie et elle a fait fiasco, parce que c'était une commission tout à fait politique, composée de représentants de tous les partis, et elle n'a donné aucun résultat. Mais à mon sens, une commission composée de juges et d'hommes indépendants jouissant de l'estime publique et qui recueillerait dans

tout le pays des témoignages sur le fonctionnement de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord donnerait des résultats, car le problème constitutionnel est un problème économique, un problème social et un problème financier, et il est d'une nécessité impérieuse de constater le fonctionnement de tous ces rouages. Vous dites en passant et il est facile de dire: "Oh! cette attribution relève du gouvernement fédéral, cette attribution devrait relever du fédéral." La question est de savoir qui va administrer la chose? qui va la financer? Où en sommes-nous aujourd'hui? Tous ces problèmes existent, et ce sont de très graves problèmes. Tout ce qui est théorique me donne sur les nerfs. Nous voulons poser les pieds sur la terre ferme et obtenir une étude rationnelle de la situation et recueillir une masse de données. On pourrait instituer une commission extra-parlementaire aux fins d'étudier le fonctionnement de la Constitution et de toutes les questions connexes. Je désirerais pareille enquête, mais mon idée n'est peut-être pas réalisable.

M. Bourassa:

D. M'autorisez-vous à poser maintenant une question? Avez-vous jamais envisagé l'institution au Canada d'un corps analogue dans les grandes lignes,—et j'insiste sur les mots "grandes lignes",—au Conseil d'Etat fondé par Napoléon, ainsi que vous le savez, et qui, en somme, de toutes les institutions napoléoniennes est peut-être la seule qui ait résisté à l'épreuve du temps et ait rendu le plus de services. Cet organisme a servi de tampon entre les autocrates et les corps représentatifs subordonnés, et entre le peuple et le gouvernement. Vous savez quels services il a rendus dans l'établissement du code civil et l'élaboration de tant de projets de loi, et l'interprétation des lois existantes. Il rend encore de grands services en France. C'est un organisme modeste et donc d'un bon rendement. Avez-vous jamais pensé à l'établissement d'une institution semblable au pays?—R. Non.

D. Qui comprendrait, et étant donné la nature de notre pays, devrait comprendre selon moi des représentants des provinces?

L'hon. M. LAPOINTE: Parlez-vous de l'institution d'un corps permanent?

M. BOURASSA: Oui, d'un corps permanent, d'un corps consultatif.

M. GAGNON: Une espèce de nouveau conseil économique?

M. BOURASSA: Pas tout à fait.

L'hon. M. LAPOINTE: Un trust d'intelligence des experts en droit constitutionnel.

M. BOURASSA: Ce serait un organisme à qui les gens pourraient soumettre des avis, les provinces ou les gens du dehors. Il digérerait tous ces avis et rédigerait des rapports, laissant aux divers corps législatifs la pleine responsabilité des actes.

M. COWAN: D'après votre projet, cette institution resterait en fonctions, même après avoir présenté ses rapports?

M. BOURASSA: Oui, un organisme permanent, mais ne comprenant pas un trop grand nombre de membres et composé de représentants des provinces? Par exemple, supposons que chaque province ait un représentant. Ce serait amplement suffisant. On pourrait remplacer les représentants de temps à autre. J'énonce simplement une idée. Je me souviens d'avoir suggéré à sir Lomer Gouin, à Québec, d'établir ce conseil pour la province. Il était contre le projet, cela va de soi. Il devait fatalement être contre, parce que je l'avais proposé. Mais l'idée l'avait frappé et je n'exagère pas, je pense, en disant qu'après mon départ de Québec il a songé à la faire sienne. Pardonnez-moi de vous avoir interrompu.

Le TÉMOIN: Il n'y a pas de quoi. Supposons maintenant la nécessité de pouvoirs constituants au Canada; des pouvoirs pour modifier la Constitution. J'aborde ce problème sous deux aspects. D'abord j'opère une division dans les

articles de la Constitution. Il faut envisager la question sous trois aspects fort distincts. Voici la première considération: Je tiens certains articles de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord pour tout à fait fondamentaux. Ils constituent la base même de la fédération, et seul un pur doctrinaire soutiendrait qu'on puisse modifier certains articles sans l'appui non équivoque et absolu de toutes les provinces. Je parle d'articles comme ceux qui régissent le code civil dans Québec, le statut de la langue française, la haute main de l'autorité provinciale sur l'enseignement, la prérogative des provinces de modifier leur constitution, la haute main de l'autorité provinciale sur la célébration du mariage. Je voudrais qu'un autre article figurât dans cette catégorie,—je n'énumère pas tous les articles,—il me plairait fort qu'il y eût un article protégeant les juges.

M. Gagnon:

D. Les juges?—R. Portant que le statut de la magistrature ne puisse être modifié sans le consentement de toutes les provinces. Ma conviction est très ferme sur ce point. En Amérique du Nord, vous le savez, il y a tendance vers le déclin du pouvoir judiciaire et le manque de respect pour la loi.

Ce serait une chose fort néfaste que la modification du statut des juges s'opérât hors du consentement de toutes les provinces.

M. Bourassa:

D. Vous voulez parler de la juridiction exclusivement fédérale, par exemple la Cour suprême?—R. Non, je parle des dispositions de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord au sujet des juges de la Cour supérieure et des tribunaux supérieurs.

M. Cowan:

D. Sous le régime de l'article de la Constitution qui régit aujourd'hui la question, le gouvernement fédéral nomme et rémunère ces juges?—R. Oui.

D. Les provinces fixent le nombre des juges?—R. Oui.

D. Ainsi ne peut-il pas arriver que les provinces puissent dire: "En bien, le gouvernement fédéral paye les frais; ayons autant de juges que nous pourrons en obtenir." N'y a-t-il pas trop de juges en certaines provinces?—R. Cela n'a pas de rapport avec ce que je veux dire. C'est un autre problème: savoir, si les provinces devraient avoir la faculté de créer des emplois de juges. Je discute le statut des juges. Ce sont deux questions différentes.

L'hon. M. LAPOINTE: Dans la pratique, d'après mon expérience, une entente s'impose entre la province qui augmente le nombre de ses magistrats et le gouvernement fédéral; car, après tout, si nous ne votons pas les fonds, il est inutile de nommer les juges.

Le TÉMOIN: Pas d'argent, pas de juges.

Le président:

D. Et le Sénat?—R. J'y arrive. Ce sont les dispositions que j'appelle les dispositions essentielles. Puis je dirai au Comité,—et la chose est indiscutable, je pense,—que le Parlement canadien peut modifier certains articles de la Constitution sans consulter les provinces, c'est-à-dire ceux qui visent le quorum aux délibérations du Sénat, et le pouvoir de rendre la question de la réserve et de l'annulation des lois plus conforme aux conditions modernes. Il y a des articles de ce genre. Manifestement, il serait absurde de soumettre certains articles à un mode de revision détaillé et compliqué.

M. Bourassa:

D. Que dites-vous de la représentation au Sénat, des quatre régions?—R. Je ne tiens pas à les énumérer. Je vous donne simplement une base de discussion. Moins on parle de l'énumération des choses, avant de commencer l'énumération, le mieux c'est.

D. Seulement, la question se discutait cette année?—R. Oui.

D. Et on la discute toujours?—R. Oui.

D. On a jugé que le Sénat, un peu comme le Sénat américain devait représenter divers groupes, et non la population dans son ensemble. Québec a vingt-quatre représentants, l'Ontario en a vingt-quatre, les Provinces maritimes vingt-quatre, et on a porté le nombre des représentants de l'Ouest de six à vingt-quatre?—R. Oui, en 1916. Nous arrivons maintenant au nœud véritable de la question. Je vais énoncer un lieu commun,—et cela a d'autant plus de valeur que c'est un lieu commun,—et c'est que je n'ai jamais vu et que l'esprit humain n'a jamais conçu un moyen de modifier une constitution fédérale à la satisfaction de tout le monde. Il est inutile de l'espérer. M. Skelton vous a expliqué les constitutions des Etats-Unis et de l'Australie, et je ne traiterai pas du tout la question, mais je tiens à faire deux ou trois remarques. Il semble étrange que pendant tout ce temps on n'ait apporté que vingt et un amendements à la constitution américaine. Quant à la forme, c'est la constitution la plus rigide au monde. Mais le Comité se rappellera sans doute que l'interprétation donnée par les tribunaux lui a apporté d'innombrables modifications depuis l'époque du juge Marshall, quand celui-ci a énoncé sa doctrine sur les droits supposés, dans la cause de *McCulloch* v. *Maryland*. Le pouvoir judiciaire est devenu le pouvoir constituant aux Etats-Unis. En outre, la constitution américaine n'est pas une loi. La Cour suprême est en mesure, ainsi qu'on l'a dit, d'envisager la constitution du dehors, et de lui présenter un tableau idéalisé de la vie américaine. Par contre, devant nos juges se dresse toujours le fait que l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord est une loi et, à la fin du dix-neuvième siècle, l'interprétation donnée à la loi est devenue quelque peu ridicule. M. Skelton vous a parlé de l'Australie, et je crois beaucoup en la méthode adoptée par l'Australie pour modifier sa constitution, mais elle a échoué. Je n'attribue pas du tout l'échec de la méthode australienne à la méthode elle-même. Il provient de deux choses. D'abord, dès la première cause d'ordre constitutionnel, dite la cause du chemin de fer fédéré (1906, 4 C.L.R.), le juge en chef Griffith a rendu la décision que la constitution australienne n'était pas une simple loi, mais une convention solennelle et qu'il fallait l'interpréter comme telle; et pendant vingt-deux ans, ce mode d'interprétation s'est continué et un état d'esprit outré a régné au sujet des prérogatives des Etats. Par-dessus le marché, il y a la politique travailliste. Le parti travailliste, ainsi que vous le savez est très fort en Australie et il ne tient pas à une modification de la Constitution. Il désire apparemment que le pouvoir modificateur ne fonctionne pas, car sa politique entière tend vers un gouvernement unitaire. Le Comité devrait savoir que la méthode australienne pourrait être très efficace sans les circonstances précitées qui n'existent pas au Canada.

Voici le problème que j'ai à résoudre. Je dois accorder une autorité raisonnable aux provinces et à la fédération. En étant investies d'une autorité raisonnable, les provinces ne doivent pas dominer la fédération, et en étant investie d'une autorité raisonnable, la fédération ne doit pas dominer les provinces. Le problème véritable ne réside pas dans la revision des pouvoirs législatifs, mais dans l'intégration de l'intérêt canadien. Telle est sa nature et c'est ainsi que je l'aborde. Aucune solution ne satisfera toutes les provinces, pas plus qu'aucune loi ne satisfait tous les citoyens, mais nous nous efforçons de gouverner le pays au moyen d'une constitution,—pour laquelle j'ai le plus profond respect; c'est une œuvre fort magnifique pour l'époque où elle a été établie,—qui a été créée pour une petite population agricole. Nous devons nous demander: "La main inerte du passé reposera-t-elle toujours sur l'organisme politique pour la paralyser?" En réalité, c'est à cela que la situation se résume.

Je vais vous donner un énoncé concis et concret de mes propositions. D'abord, je préconise l'établissement d'une commission extra-parlementaire. J'énonce la deuxième partie de mes propositions avec la plus grande réserve,

monsieur le président, et certes sans le moindre esprit dogmatique. J'ai pleinement conscience du caractère borné des propositions et je les énonce certes en marge de tous les partis politiques. Je ne suis pas un tenant des prérogatives des provinces. Je ne suis pas un tenant des prérogatives de l'autorité fédérale. Je m'efforce d'envisager le problème avec bon sens, et le Comité saisira mieux ma deuxième série de propositions sous la forme d'une ébauche de projet de loi fort rudimentaire que j'ai rédigée hier soir. Le texte de loi portera que le Parlement canadien a voté une adresse et qu'il demande qu'il lui soit donné suite en vertu de l'article 4 du Statut de Westminster. Et puis que le Roi, la Chambre des communes et la Chambre des lords assemblées édictent qu'à partir de la date de l'adoption dudit projet de loi, le Parlement canadien aura pleins pouvoirs pour modifier les articles suivants de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; puis, énumération des articles au sujet desquels on peut s'entendre et qui n'impliquent aucune question contentieuse. Ce serait l'article un.

2. Aucune disposition du projet de loi ne conférera ou ne sera censé conférer au Parlement du Canada pleins pouvoirs pour modifier les articles suivants de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sauf après entente avec les provinces canadiennes et sur leur demande; et si lesdits amendements sont effectués, le Parlement du Canada ne devra pas les modifier sauf en vertu d'une entente semblable.

J'énumérerais ensuite certains articles du genre de ceux que j'ai mentionnés, au sujet du Code civil de Québec, de l'enseignement, du mariage et ainsi de suite, et je les insérerais dans la nouvelle constitution. Le Parlement canadien ne pourrait les modifier que par une décision unanime.

Le troisième article de mon projet de loi prévoira les modifications à la constitution autres que celles dont les articles 1 et 2 donneront l'énoncé, et elles devront être opérées de l'une ou l'autre des deux manières suivantes:

1. Un amendement proposé devra recevoir l'approbation de la majorité des deux chambres du Parlement canadien.

C'est là l'expression de l'idée nationale. L'amendement est adopté par la Chambre des communes qui est la chambre nationale, et puis par le Sénat qui, peut-être pas avec une logique parfaite mais d'après notre constitution, est la chambre des représentants des provinces. Quand il aura été ainsi approuvé...

M. WOODSWORTH: Par une simple majorité.

Le TÉMOIN: Oui, je pense, parce que... enfin, je ne développe pas ce point. Quand les deux chambres auront voté le texte, je le soumettrais aux législatures des provinces et je me contenterais de l'approbation des deux tiers des législatures.

M. Bourassa:

D. Il s'agit des articles non inclus dans les articles 1 et 2?—R. 1 et 2. L'adoption d'une résolution par les deux chambres du Parlement et son approbation par les deux tiers des provinces représentent assez bien l'opinion canadienne. Mais j'ajouterais encore qu'une province sera censée avoir donné son approbation, si elle ne prend aucune mesure dans le délai de deux ans.

D. De deux ans?—R. De deux ans. Messieurs, vous aurez remarqué que je ne souffle mot d'un referendum; je vais vous dire pourquoi. Je ne crois pas à la possibilité de mener de front le referendum et le gouvernement ministériel. A mon sens, le referendum est une invention des politiciens pour esquiver leur responsabilité. J'attribue la responsabilité à qui de droit, à la législature. Un referendum produit un effet extraordinairement mauvais. Prenons une proposition comme celle-ci: "Approuvez-vous la canalisation du Saint-Laurent ou quelque chose de ce genre"? Vous invitez la population à se prononcer par un "oui" ou un "non". C'est comme si vous lui demandiez si elle croit en l'éternité. Vous ne pouvez isoler des questions importantes et y répondre par

un "oui" ou un "non". Les ramifications d'une question sont trop profondes et j'aimerais que le problème se discutât dans chaque législature provinciale. Je suis très fortement opposé,—je ne saurais le dire trop énergiquement,—aux referendums.

D. Avez-vous étudié le système suisse?—R. Oui, je l'ai fait.

D. L'aimez-vous?—R. Non, et le peuple suisse non plus, je pense.

D. Vous n'êtes pas prêt à l'admettre, je suppose, mais je pense que le peuple suisse est plus sensé que nous?—R. Je trouve les comparaisons entre les grands peuples fort odieuses.

Le PRÉSIDENT: La Suisse est un pays bien plus petit et plus dense.

Le TÉMOIN: Mais je préconise une autre solution. Au sujet des modifications prévues par l'article 3, les provinces peuvent s'entendre. En ce cas, pourquoi prendre la peine de soumettre une adresse à chaque législature et ainsi de suite? Vous saisissez ce que je veux dire? Je stipulerais que le Parlement du Canada aura pleins pouvoirs pour modifier l'article 3 et le mode d'amendement dans 3A, si le changement de méthode est opéré de la façon énoncée dans l'article 3A.

Je présente maintenant mon projet de loi en y insérant une disposition plus importante que tout ce que j'ai humblement préconisé. Je voudrais qu'on insérât la disposition dans un nouveau bill de la manière suivante. Avant d'aborder ce point, il est évident, monsieur le président et messieurs, qu'il y a certaines choses, —j'ignore si je dois les mentionner ou non,—mais il faut sauvegarder la situation de la Couronne et dans la fédération et dans les provinces, et l'on pourrait sauvegarder la base de l'union. Je ne puis en venir à une idée arrêtée à ce sujet. Je n'ai pas élaboré l'idée, mais j'envisage avec beaucoup d'appréhension tout ce qui peut rompre l'union canadienne. Je ne sais comment vous allez sauvegarder ce que j'ai appelé la base fédérale. Allez-vous autoriser le Parlement canadien à dissoudre la fédération, en consultant ou non les provinces ou d'une manière quelconque, allez-vous lui donner le pouvoir juridique de le faire? Telle est la question.

M. Bourassa:

D. Vous n'avez pas encore décidé si c'est essentiel?—R. Non. La question est que si vous accordez le pouvoir de modifier l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord de la façon que j'ai indiquée, vous accordez alors le pouvoir de dissoudre la fédération, et je ne suis pas tout à fait sûr s'il ne faudrait pas insérer un article de garantie comme il en existe dans la constitution australienne.

D. Pour faire une hypothèse, supposons que les quatre provinces de l'Ouest arrivent à la conclusion qu'elles trouveraient leur avantage à sortir de la Confédération et décident de constituer une confédération distincte, et avec l'adhésion des provinces de l'Est—le divorce de commun consentement...—R. Un décret d'annulation?

D. Je n'irai pas jusqu'à dire que nous devrions poser un obstacle permanent, —il n'existe pas, cela va de soi, d'obstacle permanent,—ou à dire que nous devrions nous opposer pour toujours à l'énoncé des vues et à la décision de former une confédération propre prise par un groupe de provinces unies par la nature. Ce serait contraire, je pense, au principe qui a inspiré la Confédération... —R. Oui, mais je ne prévois pas une situation dans laquelle les représentants des provinces se présenteraient le chapeau à la main pour dire à Ottawa: "Si vous ne nous aidez pas à sortir d'embarras, nous ferons bande à part." La constitution australienne contient un article de garantie qui protège la confédération et l'Australie ne peut y porter atteinte. Le peuple australien ne saurait modifier cet article.

D. C'est pour cela que les représentants de l'Australie occidentale se sont rendus à Londres?—R. C'est pour cela qu'ils se sont rendus à Londres. C'est une question qui devrait être à la base de la discussion. Il faut la régler.

L'hon. M. Veniot:

D. Sous le régime de notre constitution, une province n'a-t-elle pas la faculté de sortir de la Confédération?—R. Non, monsieur, elle ne peut le faire sans l'autorisation du Parlement du Royaume-Uni.

D. Avec l'autorisation du Royaume-Uni?—R. Oui.

D. N'est-elle pas obligée d'obtenir l'autorisation de l'autorité centrale?—R. Non, monsieur. A mon sens, si le Royaume-Uni voulait modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon à autoriser la sécession des provinces, il pourrait le faire.

M. COWAN: Où en est le mouvement sécessionniste en Colombie-Britannique?

L'hon. M. MACKENZIE: Il est joliment avancé.

Le TÉMOIN: Maintenant revenons à l'article 4. L'article que je voudrais insérer dans mon projet de loi est fort contentieux, j'en suis sûr, mais c'est un article que je préconise très fortement. J'aimerais à insérer la disposition suivante:

> A partir du moment de l'adoption du présent projet de loi, la Cour suprême du Canada constituera l'autorité suprême quant à l'interprétation de toute question relevant de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et de ses amendements, et on ne pourra en appeler de ses décisions au comité judiciaire.

Je veux consigner ceci: un très grand nombre de gens parlent au pays du droit d'appel au Souverain. Le Conseil privé n'a rien du tout à voir au droit d'appel au Souverain; le droit d'appel au Souverain est le droit de pétition sauvegardé par la déclaration des droits. Il est absurde d'en appeler au Souverain par voie d'appel au Conseil privé. En sus, des gens défendent les appels au Conseil privé, sous prétexte que c'est un lien impérial. Cela aussi est absurde. L'intégrité de l'empire ne se maintient pas par des institutions. Les institutions n'ont rien à voir au maintien de l'intégrité de l'empire. Si nous ne sommes pas capables au Canada d'interpréter notre propre constitution, nous ne devrions pas avoir de législature. Si nous avons pleins pouvoirs pour établir des lois, nous devrions certes avoir pleins pouvoirs pour les interpréter, cela soit dit très respectueusement. J'ai lu, je pense, toutes les décisions rendues par la haute cour d'Australie, et la profondeur de sa science, sa compétence juridique, la valeur de sa jurisprudence sont magnifiques, parce que dès le premier jour elle a compris que l'Australie devait édifier sa propre maison.

M. BOURASSA: Très bien! Très bien!

Le TÉMOIN: Si l'on promulguait ma disposition, elle produirait à mon avis deux ou trois conséquences. Tout d'abord, elle produirait un grand effet au barreau.

Le PRÉSIDENT: Ne vous écartez-vous pas du cadre de notre enquête?

Le TÉMOIN: Je pense que oui.

L'hon. M. MACKENZIE: Ce n'est pas dangereux.

L'hon. M. LAPOINTE: C'est fort intéressant.

Le PRÉSIDENT: Dans une autre assemblée.

Le TÉMOIN: Je m'incline devant monsieur le président. C'est tout ce que j'ai à dire. Je vous remercie de votre patience.

Le PRÉSIDENT: Quelqu'un d'entre vous aurait-il une question à poser dans le cadre de nos attributions?

Le TÉMOIN: J'espère que mon exposé n'a pas été trop long.

M. Cowan:

D. Vous avez mentionné un memorandum concernant l'Etat de New-York. Voulez-vous le verser au compte rendu?—R. Non. C'est un rapport de la commission de revision de l'Etat de New-York. Cet Etat possède une commission permanente de revision dont M. le juge Cordoza avait proposé l'institution avant d'être nommé à la Cour suprême.

D. Le document ne nous serait pas utile dans notre enquête?

Le PRÉSIDENT: Notre association du barreau nous offre quelque chose du même genre.

L'hon. M. VENIOT: Je regrette de n'avoir pas été ici au commencement. Je crois comprendre que le témoin a mentionné le statut du Canada comme celui d'une fédération ou confédération. Je n'entreprends pas l'interprétation juridique de la chose, pour la raison que je n'en sais rien, mais je traiterai de l'aspect historique. N'est-il pas vrai qu'à la conférence de Londres et à la conférence de Québec, le mot "confédération" était à la base de toutes les résolutions?

Le TÉMOIN: Je vous demande pardon.

L'hon. M. VENIOT: Le mot "fédération" était à la base de toutes les résolutions de la conférence de Québec. Ensuite une autre conférence eut lieu à Londres, et je crois que par voie d'une résolution de la conférence, on substitua le mot "confédération" à fédération, le 11 décembre 1866, sur la proposition de M. Henry, de la Nouvelle-Ecosse, appuyée par le docteur Tupper, représentant du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, et adoptée par la Conférence le 11 décembre 1866. Le point de départ de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord fut la conférence de Londres, et non la conférence de Québec.

Le TÉMOIN: La conférence du palais de Westminster.

L'hon. M. VENIOT: Oui. Nous l'appelons la conférence de Londres. Je m'efforce de rectifier certains exposés de faits historiques qui appellent une mise au point. On a dit ici,—M. Ollivier l'a dit, je n'ai pas assisté à la dernière séance, mais j'ai lu son rapport,—que les délégués ne pouvaient conclure un accord, parce que les différentes provinces représentées n'étaient pas autorisées à le faire, c'étaient de simples représentants démunis de l'autorité nécessaire à la conclusion d'un pacte. Ce n'est pas conforme à la vérité historique. A la conférence de Londres, une résolution des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse, adoptée à l'unanimité par les gouvernements de ces provinces et sanctionnée par le gouverneur général des deux colonies, autorisait les délégués à agir au nom desdites provinces pour conclure un accord. Ces résolutions ont été présentées à la conférence de Londres. Les représentants du gouvernement impérial les ont alors acceptées au nom du gouvernement impérial. S'il en est ainsi, au point de vue historique du moins, le Canada est resté en confédération. J'ignore quel est au point de vue juridique la différence entre une fédération et une confédération, dans l'interprétation du droit international, mais je tiens à placer le côté historique de la question sous son vrai jour devant le Comité, et à ne pas laisser à celui-ci l'impression que la province de la Nouvelle-Ecosse et la province du Nouveau-Brunswick ne possédaient aucune autorité juridique comme représentants de leur province pour conclure un pacte en leur nom. Cette affirmation n'est pas exacte. Je connais les faits, je connais leur histoire et, dans le compte rendu de la conférence de Londres fait par sir Joseph Pope et qui n'a pas été publié,—j'y ai jeté un coup d'œil, hier soir, pour vérifier l'assertion,—vous constaterez qu'il en est ainsi que je le pensais. J'ai ici le texte des résolutions; il n'est pas nécessaire de le consigner, mais je tiens simplement à faire mon exposé pour rétablir la vérité historique. L'affirmation faite ici n'est pas exacte.

M. WOODSWORTH: Somme toute, monsieur le président, nous ne pouvons guère examiner la question.

L'hon. M. VENIOT: J'ai tout à fait le droit de faire mes remarques. Si nous entendons ici une assertion contraire à la vérité historique, il faut y apporter une rectification. J'omets tout à fait l'aspect juridique de la question.

Le TÉMOIN: Je pense que je ne puis traiter de l'aspect historique de la question, je l'ignore.

L'hon. M. VENIOT: Je le connais.

Le TÉMOIN: Mais je ne le connais pas, monsieur.

L'hon. M. LAPOINTE: Monsieur le président, ne pensez-vous pas que nous puissions autoriser le professeur Kennedy à terminer ses remarques au sujet du Conseil privé? Cela n'entre peut-être pas directement dans le cadre de l'enquête, mais si nous étudions les méthodes à prendre pour modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, si nous obtenons pour le Canada la prérogative de modifier sa propre constitution, il faudra qu'un tribunal l'interprète, cette constitution, et le témoin était en train de soutenir que ce tribunal devrait être la Cour suprême du Canada. Nous pourrions l'autoriser à continuer son exposé.

Le PRÉSIDENT: Je dirai, monsieur Lapointe, que si je dois me prononcer sur la question, notre mandat nous astreint à nous borner au champ de notre enquête, si intéressants que puissent être certains sujets étrangers. Pour ce qui est de modifier la constitution de manière à supprimer les appels au Conseil privé, il pourrait y avoir un amendement à effectuer, mais quand on établit un amendement, il y en a des centaines d'autres, et si nous en commençons la discussion, je ne sais pas où elle s'arrêtera. Je pense que ma décision devra écarter la question comme étant en dehors du cadre de nos instructions. Cependant, j'en passerai par ce que le Comité dira.

M. ERNST: Par faveur et à cause de l'intérêt théorique que cela présente, j'aimerais à connaître le point de vue du professeur Kennedy à ce sujet. Ne pouvons-nous pas entendre son exposé? Je sais que cela intéresse M. Lapointe et cela m'intéresse aussi.

M. COWAN: Nous pourrions l'écouter, je pense.

Le TÉMOIN: Il ne me reste pas beaucoup de choses à dire, mais j'en passerai par ce que monsieur le président décidera.

Le PRÉSIDENT: Et je ferai ce que le Comité voudra.

M. ERNST: Votre décision est bien fondée, monsieur le président, je le comprends, mais ce que je vous demande, c'est à titre de faveur.

Le PRÉSIDENT: Si vous tenez à écouter les remarques du professeur sur le sujet, je propose que la discussion ne soit pas officielle. Vraiment, elle ne devrait pas figurer au compte rendu. Pour l'instant, nous ne sommes plus réunis en comité et nous écouterons les remarques de M. Kennedy.

La discussion s'ensuit.

Le témoin se retire.

Le professeur F. R. SCOTT est appelé.

Le président:

D. Monsieur le professeur Scott, voulez-vous décliner vos titres et puis commencer votre exposé?—R. Monsieur le président, je suis professeur de droit civil à la faculté de droit de l'université McGill et depuis quelques années je donne des cours sur le droit constitutionnel. Je crois comprendre, monsieur le président, que les instructions données au Comité excluent toute discussion des modifications déterminées à apporter, et aussi de l'opportunité ou de l'inopportunité de ces amendements.

D. C'est exact; nous examinons seulement la méthode à employer pour effectuer des modifications le cas échéant.—R. J'ai eu l'avantage de lire le témoignage de M. Skelton et l'étude fort approfondie qu'il a faite des amendements antérieurement apportés à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Cela me dispense de traiter cet aspect de la question. Je voudrais cependant souligner plus que lui le fait que, dans le passé, en trois circonstances au moins, quand l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a été mis en discussion, on a soulevé des questions intéressant très nettement les provinces, et cependant on ne les a jamais consultées. Je veux parler de l'amendement de 1871 autorisant le Parlement à admettre de nouvelles provinces, de celui de 1886 pourvoyant à la représentation des territoires, et de celui de 1915 modifiant la structure du Sénat. On n'a qu'à se demander de quel œil les tenants des droits des provinces verraient la proposition de pareils amendements pour constater que ce n'est que tout récemment que prévaut l'opinion voulant que, pour apporter des amendements à la loi constitutionnelle, il faille l'assentiment de certains Canadiens en dehors du Parlement. A ce sujet, j'aimerais à citer certaines remarques du colonel A. T. Galt, l'un des Pères de la Confédération, au cours des débats qui ont précédé au Parlement canadien l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1871. M. Dafoe, rédacteur en chef de la *Manitoba Free Press,* a commenté la citation dans un article publié par le *Queen's Quarterly* en 1930. On se rappelle que cet amendement de 1871 a été adopté à la simple demande du gouvernement canadien, et qu'ensuite une résolution a été proposée à la Chambre pour prescrire que désormais aucune résolution ne sera modifiée sauf par une résolution du Parlement. Et M. Galt a dit:

> Il pensait que la plus grande prudence s'imposait quant à la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Sous le régime de la vieille province du Canada, l'Acte d'Union n'a jamais subi de modifications sauf à la suite d'une adresse de la législature, et il est de la plus haute importance de suivre une règle en ce qui regarde la revision de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.
>
> Il ne voudrait pas laisser au gouvernement l'exercice d'une autorité que seul le Parlement devrait avoir, et il espérait que le gouvernement comprendrait la nécessité de procéder par voie d'adresse. C'était un point d'une grande importance, car la sécurité des provinces repose uniquement sur le fait que leurs droits constitutionnels ne peuvent être modifiés par le gouvernement, ce pouvoir appartient au Parlement exclusivement. Il était d'avis que le gouvernement devrait, avant de prendre le vote, se demander s'il ne vaudrait pas mieux décider une fois pour toutes que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne pourrait être modifié autrement que par la voie reconnue d'une adresse à la reine.

On voit donc, monsieur le président, qu'au moins un des Pères de la Confédération avait la conviction que la constitution du Canada était très flexible.

Mais en poussant cette pensée un peu plus loin et en faisant une analyse plus minutieuse de la question des droits provinciaux, quiconque étudie l'histoire des progrès de la loi et des termes de notre constitution devra, d'après moi, en arriver à la conclusion suivante: Le concept qu'ont eu les Pères de la Confédération au sujet de la Confédération et qu'ils ont inséré dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord lors de l'adoption de ce projet en 1867, ne saurait s'harmoniser avec la théorie des " droits provinciaux " telle qu'elle est aujourd'hui présentée par ses adhérents. Sir John Macdonald a expressément souligné, lors du débat sur la résolution de Québec au Parlement du Canada, que la constitution canadienne avait été rédigée de façon à prévenir les difficultés qu'avaient rencon-

trées les Américains dans l'application de leur doctrine des " droits des Etats ". Je vous demande de nouveau la permission de citer un passage du discours de sir John, qui a dit:

> A dater de la formation de cette union (l'union américaine) la difficulté connue sous le nom de "droits des Etats" a toujours existé, et c'est cette difficulté, ainsi que nous le savons, qui a été pour beaucoup la cause de la guerre actuelle des Etats-Unis. En fait, les provinces américaines commencèrent par où elles auraient dû finir. Par leur constitution elles déclarèrent que chaque état était une souveraineté par lui-même, excepté à l'égard des pouvoirs conférés au gouvernement général et au congrès. Ici nous avons adopté un système différent: nous avons concentré la force dans le gouvernement général. Nous avons déféré à la législature générale toutes les grandes questions de législation. Nous lui avons conféré, non seulement en les spécifiant et détaillant, tous les pouvoirs inhérents à la souveraineté et à la nationalité, mais nous avons expressément déclaré que tous les sujets d'un intérêt général, non délégués aux législatures locales, seraient du ressort du gouvernement fédéré et que les matières locales seraient du ressort des gouvernements locaux. Par ce moyen, nous avons donné de la force au gouvernement et à la législature générale, et nous avons évité cette grande source de faiblesse qui a été la cause de la rupture entre les Etats-Unis.

L'hon. M. VENIOT: Quelle est la date de ce discours?

Le TÉMOIN: C'est un extrait du discours prononcé par sir John A. Macdonald.

L'hon. M. MACKENZIE: Ce serait au mois d'août 1865.

Le TÉMOIN: D'après moi la doctrine actuelle des droits provinciaux, laquelle favorise plutôt la diversité que l'unité du Canada, l'esprit provincial plutôt que l'esprit national chez les Canadiens, a apporté dans le domaine de la politique des éléments nouveaux que les auteurs de la Confédération ont essayé d'éviter par tous les moyens possibles.

Il me semble que le mouvement en faveur des droits provinciaux n'a pas pour origine quelque point faible de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Le principe de la répartition des pouvoirs, dans la loi primitive, portait sur les questions d'importance nationale d'une part, et d'une autre part, sur les problèmes d'importance locale. Toutes les questions d'importance nationale, présentes ou futures, devaient relever du fédéral et lui appartenir, tandis que les problèmes d'importance locale devaient être de la compétence des provinces. Le deuxième point de la résolution de Québec l'indique très clairement comme principe du partage des pouvoirs. C'est ce qui explique pourquoi, dans notre constitution, il y a des clauses sur les pouvoirs non attribués. Il est faux de déclarer que le gouvernement fédéral possède les pouvoirs non attribués; le fédéral possède les pouvoirs non attribués concernant les problèmes d'importance nationale, mais en même temps les provinces possèdent les pouvoirs non attribués pour les questions d'ordre purement local, même s'ils ne sont pas mentionnés à l'article 92.

Je voudrais maintenant faire l'analyse de ce qui me paraît être l'origine de la théorie des droits provinciaux telle que nous l'avons. L'attitude nouvelle résulte, je crois, de plusieurs causes. Elle est, en partie, l'expression politique du fait qu'une série de jugements du Conseil privé, depuis le déclin du XIXe siècle jusqu'à la mort, je crois, de lord Haldane, a augmenté les pouvoirs des provinces et restreint ceux du fédéral dans une très grande mesure. Ces victoires ont incité les provinces, je crois, à demander des pouvoirs plus nombreux et plus étendus. Et puis, naturellement, on s'est aussi fait l'idée que la protection des minorités nécessite la défense des principes des droits provinciaux. Mais nous trouvons une cause plus importante de l'accroissement de l'esprit provincial dans le domaine économique. Depuis une dizaine d'années environ, le

Canada paraît vouloir se rallier à cette idée que l'industrie doit être soumise à un contrôle plus rigide de l'Etat. Cette tendance s'est naturellement accentuée depuis cinq ans. On peut affirmer aujourd'hui, je pense, que dans l'ensemble les grandes firmes commerciales sont hostiles à cette régie. C'est ce qui explique que les grands intérêts économiques du Canada sont d'instinct du côté des droits provinciaux, attendu que la réglementation des affaires par les provinces serait de nécessité moins efficace et moins étendue que le contrôle fédéral. Notons que les deux provinces les plus fortement industrialisées du Canada, la province de Québec et l'Ontario, sont devenues, depuis quelques années, les plus forts champions de la doctrine des droits provinciaux. L'adhésion d'une province exclusivement de langue anglaise comme l'Ontario aux principes de la doctrine des droits provinciaux dénote que le problème met en jeu bien d'autres éléments étrangers aux questions ethniques, et d'après moi la doctrine a principalement l'appui des groupes économiques qui cherchent plutôt à se libérer eux-mêmes de l'ingérence de l'Etat qu'à obtenir des droits constitutionnels. Il est possible que l'attitude de la *Gazette* de Montréal, solide champion des droits provinciaux, réflète un peu cette manière de voir.

Maintenant il importe, je crois, de souligner que les "droits provinciaux" et les "droits des minorités" ne sont pas du tout la même chose. Parce que l'on n'a pas fait la distinction qui s'impose entre ces deux expressions, il en est résulté de la confusion, certainement dans l'opinion publique. Par droits des provinces il faut entendre le droit qu'ont les provinces, généralement parlant, à l'exercice du plus entier contrôle sur les problèmes qui se posent dans les limites de la province; c'est le plus haut degré de souveraineté provinciale. Cette doctrine des droits provinciaux soutient, en partie, que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est un tout compact qui, pour être modifié, a besoin de l'assentiment unanime des provinces. Et par droits des minorités il faut entendre ces garanties spéciales que la constitution accorde aux minorités ethniques et religieuses en certaines matières. Je voudrais faire comprendre au Comité qu'une diminution des droits des provinces ne veut pas nécessairement dire une diminution des droits des minorités. Si le pouvoir fédéral, pour le besoin de la cause, fixait la semaine maximum de travail pour le pays, il limiterait ainsi l'autorité des provinces et partant les droits des provinces, mais il ne s'immiscerait aucunement, pour les amoindrir, dans les droits des minorités elles-mêmes. D'après moi, la défense et la protection des droits des minorités est à la base même de tout le plan de la Confédération. Mais je dis aussi que les droits des provinces ne méritent pas autant de considération, et leur sauvegarde doit être dictée moins par un esprit de devoir que par les exigences d'ordre national. On trouvera sans doute un exemple de la différence entre les droits des provinces et les droits des minorités dans l'histoire de la question des écoles au Canada. Il n'y a pas encore bien longtemps, en Ontario, le droit de la province de se prononcer sur la langue à employer dans les écoles est venu en conflit avec le droit réclamé par la minorité canadienne française d'enseigner dans sa propre langue. Un droit provincial s'est invoqué contre un droit de la minorité.

Cette situation met en relief un autre aspect du problème des droits des minorités et qui d'après moi se rattache à la question de toute modification éventuelle à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il nous faut établir une distinction entre les droits légaux des minorités, ceux que mentionne expressément la Constitution, comme celui de la langue à l'article 133, et les droits "moraux" ou "naturels" des minorités, si je puis me servir de cette expression, ceux que la minorité croit pouvoir réclamer justement mais qui ne sont pas protégés par la Constitution.

Il est bien évident, je pense, que les droits naturels des minorités sont, au Canada, bien plus étendus que ne le sont les droits légaux des minorités, et qu'ils s'accroîtront avec la population et l'expansion et la situation géographique de la minorité. Dans la province de Québec, par exemple, il est toujours entendu

que la minorité de langue anglaise jouira d'une certaine représentation chez les juges, mais la loi n'en dit absolument rien. La réclamation des Canadiens français à l'effet d'employer leur langue dans les écoles de l'Ontario est une réclamation d'ordre moral exclusivement, comme le Conseil privé l'a déclaré lors de l'étude de cette question scolaire.

M. ERNST: Vous pourriez ajouter que dans presque toutes les cours de justice du Canada les nominations tiennent compte de certaines exigences d'ordre religieux.

Le TÉMOIN: C'est une convention.

M. ERNST: C'est devenu, pourriez-vous dire, une convention de la Constitution.

L'hon. M. LAPOINTE: Excepté pour la Cour suprême, qui doit toujours compter deux juges versés dans le droit civil de Québec.

M. ERNST: Je ne songeais pas à ce point particulier, mais surtout à la situation des provinces en général; le droit de représentation des minorités est généralement admis, et je crois qu'il continuera de l'être équitablement, d'après les croyances religieuses de la population de la province.

L'hon. M. VENIOT: Dans votre province, tout repose sur une entente mutuelle, n'est-ce pas?

M. ERNST: Tout ce que je puis dire, c'est que la situation a été acceptée par les deux partis politiques, et je pense qu'elle subsistera. Je crois que ce point est essentiel, si l'on veut obtenir l'harmonie.

Le TÉMOIN: Monsieur le président, si je fais ces diverses distinctions c'est pour établir, non seulement que les droits des provinces ne méritent pas autant d'attention que ceux des minorités, mais aussi, dans la mesure où il s'agit des droits naturels des minorités, que ces droits, d'après moi, ne seraient pas nécessairement mieux sauvegardés par l'extension des droits des provinces que par l'accroissement des pouvoirs fédéraux. Quand une minorité ne dépasse pas les limites d'une province, les droits de la minorité et ceux de la province restent solidaires les uns des autres pour l'extension, mais quand la minorité se trouve dans plusieurs provinces à la fois, une forte administration centrale pourrait mieux la protéger que plusieurs administrations provinciales solides. Je veux dire que la consolidation des pouvoirs fédéraux garantira à la minorité, dans tout le Canada, une influence plus réelle qu'elle n'en saurait avoir avec la théorie des droits des provinces.

M. Skelton a touché à un autre point, celui des méthodes de revision que nous trouvons dans d'autres constitutions fédérales. Je n'ai qu'un mot à ajouter, c'est que je suis d'accord avec lui, et je remarque que le professeur Kennedy est du même avis, quand il dit qu'un referendum ne serait pas bien utile dans le rouage établi pour en arriver à une modification. Sans doute, il suffit de déclarer que je suis entièrement d'accord et avec le professeur Kennedy et avec M. Skelton sur ce point.

Maintenant, monsieur le président, je voudrais aborder le point délicat du problème qui nous est soumis. Quels sont les meilleurs moyens à prendre pour modifier notre constitution à l'avenir?

Avant d'entrer dans les détails je voudrais dire deux choses. D'abord, que la souplesse est un élément particulièrement désirable dans une constitution. D'après moi, seules des circonstances exceptionnelles pourraient justifier l'introduction de règles inflexibles. La souplesse de la constitution veut dire la facilité d'adaptation aux conditions nouvelles; elle veut dire que les réformes peuvent s'effectuer au moment requis et que le public ne sera pas empêché d'atteindre ses aspirations sociales par des difficultés d'ordre exclusivement juridiques. Nous savons tous combien souvent on a eu recours, au Canada, à l'argument constitutionnel pour excuser l'inaction quand l'action s'imposait. Si notre constitution

doit reposer "sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni", comme le porte le préambule de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il lui faut donc le caractère de la flexibilité. Sir John Macdonald l'a déclaré clairement à la conférence de Québec, quand il a dit: "Nous ne devons pas perdre de vue les principes de la constitution britannique. Elle (c'est-à-dire notre constitution) devrait être simplement une ébauche et un cadre qui ne nous lieraient pas les mains. Nous possédons maintenant l'organisme souple qui a gardé l'Angleterre unie." Et, pour emprunter son idée, je pourrais sans doute faire remarquer que c'est ce qui a eu lieu par l'acte d'union des deux Canadas. Les changements dans cette constitution s'opéreraient naturellement de la même manière, par voie d'adresse par le Parlement du Canada. Et quand les Pères de la Confédération se sont réunis ils comprenaient bien que la Constitution pourrait être modifiée et qu'il suffirait pour cela de présenter une adresse au Parlement impérial. En effet, ils ont en une occasion modifié leur conseil législatif de leur propre autorité, sans même s'adresser au Parlement impérial. Ainsi, puisque les Pères de la Confédération avaient déjà agi de cette manière au Canada ils connaissaient bien ce mode de changement et, d'après moi, une des raisons qui a pu les dispenser d'arrêter des dispositions en vue de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord se trouve dans la présence même de ce principe qui voulait que jusque-là les constitutions pouvaient être modifiées et, de fait, l'avaient été, et qu'il était entendu qu'il en serait toujours ainsi.

Mais, monsieur le président, il existe un argument encore plus fort que celui de la commodité en faveur de la souplesse de la constitution. Car, je suis d'avis que la souplesse inspire plus le respect à l'endroit de la constitution. Une constitution élastique incite les gens à avoir confiance dans leurs institutions et à se fier les uns aux autres. Des peuples comme les Anglais, ou les Français, ou les Sud-Africains, qui ont confiance en eux-mêmes et en l'avenir, et qui se reposent plutôt sur le respect et l'entente réciproques que sur la loi pour la protection de leurs droits, accomplissent beaucoup, par ce symbole de confiance, pour créer cet esprit même de tolérance et de bienveillance qui rend superflue la protection des lois.

Nous, du Canada, pouvons aujourd'hui compter beaucoup sur cet état d'esprit. J'ai montré comment cet esprit protège les droits naturels mêmes des minorités. Dans la province de Québec les droits par exemple des minorités, protestante et israélite, à la libre pratique de leur religion sont établis par la loi de la liberté des cultes (chapitre 198 des Statuts refondus de la province de Québec). Cette loi pourrait sans doute être abrogée par un vote de la majorité de l'assemblée législative de la province de Québec; elle ne reçoit aucune protection de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Cependant personne n'envisage pareille éventualité et l'idée de la tolérance religieuse est inhérente aux traditions de la province.

L'Afrique du Sud nous présente un exemple d'un intérêt particulier, je crois, attendu que ce dominion est en face d'un problème de races et de minorités comparable ou analogue à ceux du Canada, et cependant, après avoir accepté un statut impérial en 1909 comme base de sa constitution, qui contenait des garanties spéciales pour les minorités, des clauses spéciales bien définies, il a adopté de nouveau ce statut comme sa propre constitution, comme statut voté par son propre parlement, et de ce fait a détruit la base juridique des sauvegardes en faveur des minorités que l'on trouvait dans la loi primitive. Les Sud-Africains admettent aujourd'hui que le fait d'avoir fait adopter leur constitution par leur propre parlement, place cette constitution dans la catégorie des lois ordinaires du parlement, de sorte que tout changement éventuel peut dorénavant s'opérer légalement en procédant comme dans le cas d'une loi ordinaire. Mais ils ont déclaré, au cours des débats et des discussions qui ont porté sur ce changement, que là où les minorités sont protégées, ils continueront de respecter cette protection, qui à l'avenir ne leur viendra pas des lois mais de leur bonne volonté **réci-**

proque. Je crois que si, à ce moment, nous pouvons nous entendre au sujet de la souplesse, d'une flexibilité raisonnable, plutôt que l'inflexibilité, nous contribuerons encore davantage, en plus de simplifier grandement le rouage entier du gouvernement, à créer dans le Canada cet esprit de confiance et de bonne entente sans lequel les sauvegardes juridiques ont peu de valeur.

L'autre remarque que je voudrais faire c'est que je ne vois pas quel avantage particulier il y aurait à se demander si oui ou non l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est un pacte. Le texte même des instructions données à ce Comité nous demande, semble-t-il, de chercher les meilleurs moyens d'opérer des changements; et même si nous devions conclure que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord est un traité, et à mon avis il est impossible de l'établir, nous n'apporterions pas de réponse à ceux qui nous demandent s'il est ou non désirable d'adopter cette manière de voir. Dans l'étude des moyens d'apporter des modifications, il me semble que ce que nous devons faire en premier lieu c'est de considérer quelles sont les meilleures méthodes à suivre pour opérer des changements éventuels.

En partant de là je voudrais que l'on insérât dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord un nouvel article régissant les modifications et qu'à l'avenir il ne soit plus nécessaire de recourir au Parlement britannique. Je note que M. Skelton a exprimé la même idée, et je n'ai pas besoin de rien ajouter à mon approbation. Le point suivant, et encore cette fois je suis d'accord avec les témoins qui m'ont précédé, est qu'il y a lieu de faire une distinction entre les droits des minorités et les autres articles de la Constitution. Je comprends très bien que sur le sujet des méthodes envisagées pour modifier les articles ordinaires de la Constitution j'irai plus loin encore que tout ce qui s'est dit devant le Comité, au sujet du degré de souplesse que je recommanderai. Lorsqu'il s'agira de questions étrangères aux droits des minorités, je suis fortement d'avis qu'il vaut mieux procéder comme on l'a fait jusqu'ici, c'est-à-dire par la majorité absolue du vote du Parlement fédéral seulement. Toutes nos provinces sont représentées dans le Parlement fédéral. Le conseil des ministres, suivant une convention de la Constitution, est nécessairement composé sur une base fédérale, et je pense qu'il est très raisonnable de supposer qu'il serait impossible d'adopter des amendements répugnant à une partie considérable de la population du pays. Par exemple, aucune proposition ne résisterait à l'opposition de la province de Québec et de l'Ontario, puisque les représentants de ces deux provinces seulement sont en majorité à la Chambre des communes; et sans doute siérait-il d'ajouter que la population catholique romaine constitue aujourd'hui 41 p. 100 de la population totale; et le Parlement fédéral est, d'après moi, une sorte de...

M. Hackett:

D. La population catholique romaine constitue aujourd'hui 41 p. 100 de la population totale du Dominion, dites-vous?—R. Oui, du Dominion. C'est-à-dire d'après les données du recensement de 1931. Le Parlement fédéral peut très bien être considéré comme une sorte de conférence interprovinciale annuelle. Cette méthode, je la crois appuyée sur les précédents historiques. Elle est d'une flexibilité convenable, admettons-le, et elle s'harmonise, je pense, très bien avec les principes de la Confédération sous ce rapport que toutes les modifications opérées seraient censées être d'une importance nationale, et seraient réparties en problèmes d'ordre national d'une part et en problèmes d'ordre local d'autre part, selon les principes dont ce sont inspirés les Pères de la Confédération eux-mêmes dès le début. Mais ce que je sais fort bien, c'est que la constitution change inévitablement; même si nous avions une constitution rigide, elle subirait des modifications. Quand la constitution est rigide les changements s'opèrent par la voie des tribunaux, comme dans le cas des Etats-Unis. Si la constitution est plus souple, les changements s'opéreront par des moyens qui se rapprochent plus des méthodes législatives. Je ne crois

pas qu'il soit possible d'établir une constitution absolument rigide, même si vous l'entourez des sauvegardes juridiques les plus minutieuses. Les changements dans les conditions d'un pays réagiront sur sa constitution. Si la constitution est flexible, les changements s'opéreront naturellement et facilement, par la méthode législative. Si la constitution est rigide, ils s'opéreront irrégulièrement et au hasard par la méthode de l'interprétation judiciaire, ce qui, à mes yeux, est un pauvre moyen de modifier notre constitution.

J'irais même plus loin, et je proposerais que les changements à la constitution canadienne s'opèrent en session du Sénat et de la Chambre des communes réunis. Je note que M. Skelton a mentionné cette éventualité au cas d'une impasse entre les deux chambres. A mes yeux ce moyen me paraît des plus désirables. Il est employé dans les constitutions de la France et de l'Afrique du Sud. Je crois que l'un des points faibles, actuellement, de la constitution canadienne est l'absence de remède efficace et certain au désaccord entre les deux chambres; les dispositions de l'article 26 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, modifié en 1915, permettant, en cas d'urgence, la création de huit nouveaux postes de sénateurs, n'offrent pas de garantie certaine de pouvoir résoudre une telle difficulté. Il me semble qu'au lieu de compliquer le rouage en ayant recours à un procédé double comportant un vote dans chacune des deux chambres, et une session conjointe dans l'éventualité d'un désaccord il serait bien plus simple de régler le problème une fois pour toutes par un vote unique. Je devrais sans doute ajouter que d'après la constitution française on prend d'abord un vote dans les deux chambres, dans les deux assemblées, afin de savoir s'il y a lieu ou non d'opérer des changements. Si les deux chambres se prononcent affirmativement, si elles conviennent qu'il y a nécessité d'opérer quelque changement ou quelque revision, elles tiennent alors une session mixte à laquelle les trois cents sénateurs sont exposés naturellement, à la domination complète des six cents députés.

Quant aux droits des minorités, je conviens tout à fait que tout changement demandé à ce sujet devrait recevoir l'assentiment unanime des provinces et du Parlement fédéral. Pour connaître l'opinion des provinces j'admets avec M. Skelton que la meilleure solution, celle qui s'adapte le mieux aux besoins du Canada, paraît être celle qui se contenterait de la majorité des voix dans chacune des législatures provinciales. J'ajouterai aussi que tant que l'assemblée législative de la province de Québec se composera de deux chambres il vaudrait mieux y tenir une session conjointe pour obtenir le vote sur l'amendement proposé. Peut-être ne m'appartient-il pas de le demander.

Pour résumer, je proposerais à la bienveillante attention du Comité les suggestions suivantes comme les meilleures à adopter dans l'éventualité d'une modification:

1. Accorder au Canada le pouvoir de modifier lui-même sa constitution.
2. Les amendements ordinaires devront être adoptés au vote de la majorité des membres du Parlement fédéral réunis en session mixte des deux Chambres.
3. Les amendements portant sur les droits des minorités devront recevoir, en plus de l'approbation fédérale, l'assentiment de toutes les assemblées législatives provinciales.
4. Toute province qui n'aura pas signifié son dissentiment dans les douze mois sera censée avoir donné son assentiment.

Je proposerais encore d'ajouter les articles suivants à la nouvelle loi:

ARTICLE 148

1. Toute disposition de cette loi, excepté dans le cas du paragraphe 2 ci-dessous, peut être modifiée par la majorité du vote des membres des deux chambres du Parlement réunies.

2. Les dispositions suivantes de la loi:
   Article 51,
   Article 51a,
   Article 92, par. 1,
   Article 92, par. 12,
   Article 92, par. 13, excepté les parties déférées au Parlement fédéral par l'article 91, modifié de temps à autre d'après la méthode indiquée au paragraphe 1 ci-dessus.
   Article 93,
   Article 133,
   et le présent article, peuvent être modifiés par un vote de la majorité des membres des deux chambres du Parlement fédéral réunies et par l'approbation subséquente de toutes les provinces.

3. Une province sera censée avoir donné son assentiment à l'amendement, excepté si dans les douze mois qui suivent le vote de la session mixte du Parlement fédéral elle a averti le secrétaire d'Etat du Canada que la majorité des membres qui composent son assemblée législative s'est prononcée contre les modifications proposées; toutefois, comme la législature de la province de Québec se compose de deux chambres, tant que durera cette situation la majorité du vote sera prise à une session mixte de l'assemblée législative et du conseil législatif.

Je remarque que le professeur Kennedy a fait aussi la même proposition, mais avec un intervalle de deux ans. Je ne vois pas pourquoi il serait nécessaire de laisser aussi longtemps le pays en suspens. La constitution australienne porte à six mois l'intervalle au cours duquel l'amendement proposé doit être soumis au peuple.

M. Cowan:

D. Tout peut dépendre naturellement de la date de la convocation de l'assemblée législative?—R. Oui. Mais je crois que, par exemple, si le Parlement fédéral adoptait l'amendement vers la fin de la session, il se tiendrait certainement une session de l'assemblée législative dans les douze mois suivants. Je ne vois pas pourquoi il faudrait plus de temps. Si les provinces désirent refuser leur assentiment, elles ont tout le loisir voulu de le faire dès la session provinciale suivante.

M. COWAN: Il pourrait se présenter un cas où ce serait impossible.

Le PRÉSIDENT: Disons donc dès la session suivante de la législature provinciale.

Le TÉMOIN: Oui.

Le PRÉSIDENT: C'est un détail.

Le TÉMOIN: Il serait regrettable qu'une province désireuse d'obtenir une modification vît une autre province faire de l'obstruction par des moyens dilatoires. Je crois que c'est une difficulté qu'il importe de prévenir.

Le président:

D. Cet article veut-il dire que l'amendement ne pourrait pas être modifié par le Parlement fédéral?—R. Oui. Ce serait l'une des clauses inviolables. Il ne reste plus qu'un point à étudier. Et je serai catégorique. Voici la question: que faut-il entendre par droits des minorités? Je ne veux rien dire au sujet des exemples les plus évidents, parce que là tout le monde est d'accord. Par exemple je crois que les articles 51 et 51a de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sur la représentation des provinces, l'article 93, sur l'enseignement public, l'article 133, sur l'usage des deux langues et l'article 92, paragraphe 12, sur la célé-

bration du mariage, sont des cas où tous pour ainsi dire sont d'accord. Le seul point difficile, à mon sens, est celui des droits de propriété et des droits civils. Ces droits, a-t-on prétendu et a-t-on opiné, se rangent dans la catégorie des droits des minorités. Dans la mesure où cette prétention s'appuie sur ce fait que la province de Québec a le droit de garder son Code civil qui repose sur le droit français, je crois que tous les Canadiens doivent reconnaître le bien fondé de cette réclamation. En ma qualité d'homme de profession portant un grand intérêt au droit civil, je serais certainement le premier à reconnaître la supériorité de ce système sur celui que j'oserais appeler le système plus "barbare" du droit coutumier. Il n'y a pas de doute, que la province de Québec devrait conserver son droit fondamental.

L'hon. M. MACKENZIE: Il est le même que le droit écossais. Il est excellent.

M. COWAN: Il a ses avantages.

L'hon. M. LAPOINTE: Le professeur Scott est natif de la province de Québec.

Le PRÉSIDENT: Ce qui rend l'épithète "barbare" inutile.

L'hon. M. MACKENZIE: C'est du droit coutumier qu'il parlait.

Le TÉMOIN: La garantie qui entoure le droit civil remonte même jusqu'à l'Acte de Québec, sinon plus loin, et on peut dire qu'il a servi de base à la Confédération elle-même. Mais en même temps, monsieur le président, l'expression "droits civils et droits de propriété" a toujours été sujette à précision. Sous l'empire de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ce ne sont pas tous les droits de propriété et tous les droits civils qui sont réservés aux provinces. Le texte des résolutions de Québec et de Londres est claire sur ce point. Elles ont conféré aux provinces les "droits civils et les droits de propriété à l'exception de ceux qui ont été conférés au parlement fédéral".

Le président:

D. Mais il s'agit de savoir si oui ou non ce qui a été dit ou ce qui a été résolu par les provinces a un effet quelconque sur ce qui fait loi aujourd'hui en matière de droits civils ou de droits de propriété, ou même sur l'interprétation de cette législation?—R. Je crois, monsieur le président, que l'effet a été réel, car il est certain qu'à la conférence on a tout d'abord émis cette idée qu'il était nécessaire de faire certaines réserves sur la généralité de cette expression, afin de permettre au fédéral l'exercice de ses différents pouvoirs; autrement, attendu que rien n'échappe d'une manière ou d'une autre aux droits de propriété ou aux droits civils, le fédéral n'aurait pas pu légiférer le moins du monde. Quand l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a été rédigé on s'était servi, au paragraphe 13 de l'article 92, de l'expression suivante: "les droits de propriété et les droits civils à la province". Ce n'est pas aussi précis que dans la résolution, mais l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en est parvenu aux mêmes fins par le dernier paragraphe de l'article 91 qui, en effet, stipule qu'aucune question relevant des pouvoirs délimités du fédéral ne sera censée relever de l'autorité de la province. C'est ainsi que dans les mesures concernant les faillites et les banques le fédéral peut, dans les limites du nécessaire, intervenir dans les droits de propriété ou les droits civils, et a même le pouvoir d'adopter des lois qui viennent en conflit avec certaines parties du Code civil de la province de Québec.

L'hon. M. Lapointe:

D. A la vérité, c'est ce qu'il a fait à maintes reprises?—R. Non seulement c'est ce qu'il a fait, mais les modifications qu'il a apportées au code de la province de Québec ont été maintenues dans plusieurs jugements du Conseil privé. Et c'est une nécessité absolue dans notre constitution, car si nous attribuons au fédéral des pouvoirs spécifiques, ce dernier doit avoir, pour exercer ces pouvoirs

et les faire reconnaître, les pouvoirs accessoires nécessaires pour lui permettre de donner une portée raisonnable aux mesures d'application de ces pouvoirs spécifiques.

Mais s'il faut admettre que les droits de propriété et les droits civils ne sont que des droits des minorités lesquels, pour être modifiés, doivent rallier l'assentiment unanime des provinces, cela veut dire que nous avons de toutes les constitutions de l'univers la plus rigide. On dira, si l'on veut, que nous ne la rendons rigide que pour certaines fins spécifiques. Mais si une de ces fins porte sur les droits de propriété et les droits civils, je conclus qu'à mon avis toute la constitution devient rigide. Supposons, par exemple, qu'il est décidé de remettre, à un moment donné, le contrôle de l'assurance au fédéral. Cela voudra dire qu'il faudra extraire quelques phrases de l'article 92, qui est censé porter sur les droits de propriété et les droits civils, pour les ajouter à l'article 91. Ce serait une modification des droits civils et des droits de propriété qui permettrait à une province, l'Ile du Prince-Edouard par exemple, de bloquer l'amendement, même si le fédéral et les huit autres provinces le demandaient. D'après moi, monsieur le président, cette conclusion est absurde.

Comment donc prévenir le conflit? Avant de présenter ma proposition, je veux dire que tout naturellement je parle en ma qualité de Canadien d'origine anglaise, bien que représentant une minorité protégée de la province de Québec; je veux dire protégée pour l'enseignement public et la langue par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. J'hésite quelque peu à présenter la proposition que je vais vous soumettre, car je me rends bien compte que cette question touche de bien plus près les Canadiens de langue française.

M. Ernst:

D. Me permettriez-vous une question? Si l'on attribue plus d'autorité au gouvernement fédéral, incluriez-vous dans l'article 91 des sujets spécifiques, comme l'assurance?—R. Je proposerais de l'inclure dans l'article 91, de façon à la faire relever exclusivement du fédéral, ou bien dans l'article 95, et elle relèverait alors simultanément des deux législatures. Le fédéral pourrait alors adopter toutes les lois qu'il jugerait nécessaires. Le recours au pouvoir partagé peut paraître un excellent moyen de faire exercer par le fédéral le contrôle sur certaines matières, particulièrement sur la législation sociale. Dans ce cas, le fédéral pourrait couvrir un terrain déterminé et les provinces, tout ce qui ne serait pas embrassé par la loi fédérale. Si le fédéral adoptait la journée de huit heures, les provinces auraient toujours la liberté d'adopter une journée de six heures.

M. KENNEDY: Me permettriez-vous une question? Je sais que je n'ai pas le droit d'interroger le témoin, mais je peux bien, monsieur le président, vous demander la permission de me le laisser interroger?

Le PRÉSIDENT: Oui.

M. KENNEDY: Si des pouvoirs spécifiques étaient attribués au fédéral par voie de changement constitutionnel, ne serait-il pas sage de les inclure dans l'article 91, car ils bénéficieraient alors de la protection offerte par la clause dérogatoire.

Le TÉMOIN: Je suis d'avis que l'inclusion dans l'article 91 leur garantirait très certainement la protection offerte par la clause dérogatoire. Comme je l'ai fait remarquer, monsieur le président, j'appuie la réclamation de la province de Québec concernant son Code civil, que je désire voir maintenu, mais je ne vois pas comment nous pouvons comprendre les droits civils et les droits de propriété, en employant cette expression même, dans une clause réservée sans, du même coup, rendre toute la constitution rigide.

L'hon. M. Lapointe:

D. Proposeriez-vous de recourir à une clause spéciale au sujet des droits civils et des droits de propriété?—R. Mais, monsieur Lapointe, j'allais proposer de séparer complètement les droits civils et les droits de propriété des droits spécifiques des minorités. Ce qui, je m'en rends bien compte, place les droits civils et les droits de propriété dans le groupe de droits que j'ai définis comme droits " naturels " des minorités. C'est clair, dans cette éventualité, qu'ils ne jouiraient plus d'une protection juridique; mais je ne vois pas à quoi il servirait aux autres parties du Canada de s'attaquer au Code civil, qui est un droit fondamental d'ordre général qui ne s'applique qu'à la province de Québec, et donc je ne vois pas quel danger courrait le maintien du Code civil, même sans inclure dans l'article spécial de protection les droits civils ou les droits de propriété. D'après moi, les amendements qui seront proposés au Canada ne feront qu'ajouter, à l'occasion, aux pouvoirs spécifiques du Dominion, certains pouvoirs additionnels. Et le pouvoir additionnel que recevra ainsi le fédéral comportera automatiquement cet autre pouvoir de s'ingérer dans les droits civils et les droits de propriété dans la mesure même des autres pouvoirs spécifiques du fédéral. Si aujourd'hui nous ajoutions un autre pouvoir à l'article 91, cela serait comme si les Pères de la Confédération l'y avaient eux-mêmes placé dans cet article Il permettrait au fédéral de légiférer sur ce point et de s'ingérer dans les droits civils et les droits de propriété afin de rendre opérante la loi adoptée. Généralement parlant, il ne conférerait aucun droit civil ou droit de propriété, mais ne ferait que permettre au fédéral de rendre uniformes dans tout le pays les lois qui portent sur un point donné.

M. ERNST: Comme pour la loi des compagnies, par exemple.

Le TÉMOIN: Oui, la loi des compagnies et celle des assurances.

L'hon. M. LAPOINTE: Oui, et les lois d'ordre social.

Le TÉMOIN: Oui, et les lois d'ordre social.

M. ERNST: D'après moi, la loi des compagnies doit rester uniforme car, autrement, les provinces se constitueraient rivales les unes des autres, comme cela s'est vu pour les industries de la pâte à papier et plusieurs autres.

M. GAGNON: Craignez-vous d'autres conflits d'autorité une fois que les droits civils et les droits de propriété auront été transportés à l'article 91?

Le TÉMOIN: Naturellement, je ne veux pas proposer de transporter tout l'article, et je mentionne des sujets comme les compagnies d'assurance, les heures de travail, le salaire minimum, et le reste.

M. ERNST: Ces points doivent être uniformes, car autrement les provinces se feront concurrence.

Le TÉMOIN: Oui.

M. ERNST: La concurrence pour attirer les compagnies à s'établir dans la province par suite du bas prix de la main-d'œuvre et de la longueur des heures de travail?

Le TÉMOIN: Oui.

Le PRÉSIDENT: Quand vous parlez d'inclure la question de l'assurance dans l'article 91, vous pensez qu'il y aurait, comme dans le cas des banques, ingérence dans les droits civils et les droits de propriété?

Le TÉMOIN: Oui. Ce changement comporterait le droit d'ingérence dans la même mesure et pas plus qu'il n'est présentement possible en vertu de tout pouvoir fédéral spécifique. J'attire encore une fois votre attention sur ceci qu'il ne s'agit ici que des droits civils et des droits de propriété; les autres droits des minorités demeureraient absolument intangibles.

Le PRÉSIDENT: Bien que les provinces soient souveraines dans les limites mêmes des pouvoirs conférés à leurs législatures respectives et bien qu'elles

tiennent leur souveraineté d'une loi impériale, vous consentiriez quand même à permettre au fédéral, sans recours au Parlement impérial, de diminuer cette autorité au bénéfice de l'administration fédérale.

Le TÉMOIN: Je comprends très bien que le degré de flexibilité que je préconise sera quelque chose de neuf pour ce qui a trait à la constitution fédérale; mais je ne vois pas pourquoi nous essaierions de dire maintenant que, si les autres fédérations sont comme ceci, nous devons donc être comme elles.

Le PRÉSIDENT: De même le fédéral peut se départir de pouvoirs au bénéfice des provinces.

Le TÉMOIN: C'est cela, mais c'est si peu probable, qu'il n'y a pas de crainte à entretenir.

M. ERNST: D'après vous la sauvegarde impériale serait suffisante pour prévenir tout abus de la flexibilité?

Le TÉMOIN: Je ne prévois aucun abus de cette flexibilité. Les autres droits des minorités resteront très bien protégés. Nous devons faire la part du bon sens.

Le PRÉSIDENT: Ne croyez-vous pas que si le gouvernement fédéral du Canada recevait l'autorité de modifier de lui-même la Constitution, il prêterait flanc à encore plus de requêtes de la part des provinces qu'elles n'en font aujourd'hui? Je veux dire que l'obligation même que nous avons de nous adresser au Parlement impérial pour faire modifier les points qui ont trait aux subventions deviendrait une sorte de garantie contre les incursions des provinces sur le trésor fédéral.

Le TÉMOIN: Je ne le crois pas, car l'histoire de l'article qui porte sur les subventions montre que les demandes ont persisté avec ou sans amendement.

M ERNST: Nous avons pu contourner la difficulté en votant des octrois au lieu d'accorder des subventions.

Le PRÉSIDENT: Reste à savoir quels succès elles auront à l'avenir.

Le TÉMOIN: Je veux ajouter, monsieur le président, que si, sous le régime que je préconise, les provinces pouvaient se départir d'une plus grande partie de leurs pouvoirs, je ne m'attends à aucune précipitation, de leur part, dans ce sens.

L'hon. M. VENIOT: Proposeriez-vous que le fédéral ait le pouvoir de céder ses droits aux provinces sans l'assentiment de celles-ci?

Le TÉMOIN: Je n'ai rien dit au sujet des pouvoirs du fédéral, mais il n'y a rien qui milite en faveur de cette décentralisation.

L'hon. M. VENIOT: Proposeriez-vous que le fédéral puisse conférer certains de ses droits ou de ses pouvoirs à certaines provinces sans l'approbation de ces dernières?

Le PRÉSIDENT: C'est la conclusion logique de ses paroles.

Le TÉMOIN: Oui, c'est le degré de flexibilité que je préconise, et l'inverse s'appliquerait.

L'hon. M. VENIOT: Supposons que les provinces n'en voudraient pas.

Le TÉMOIN: Jusqu'ici nos amendements n'ont pas été bilatéraux.

Le PRÉSIDENT: Reste-t-il encore autre chose?

L'hon. M. LAPOINTE: Que le professeur Scott termine ses remarques.

Le TÉMOIN: C'est tout ce que contient mon mémoire, monsieur le président. Je me demande si je dois me prononcer sur les appels au Conseil privé, attendu qu'il en a été question.

L'hon. M. LAPOINTE: Faites-nous part de votre opinion.

Le TÉMOIN: La seule idée que j'émettrai est la suivante, attendu que les jugements du Conseil privé se trouvent déjà dans les rapports juridiques, si nous supprimons les appels, la Cour suprême du Canada se croira liée par les juge-

ments déjà rendus par le Conseil privé. Si à l'avenir on doit interpréter d'une façon plus large les pouvoirs du fédéral, je suis tout à fait d'avis que cette nouvelle tendance nous viendra plutôt du Conseil privé que de la Cour suprême du Canada, car les jugements déjà rendus sont des précédents qu'il faut respecter.

Le PRÉSIDENT: Je crois que vous avez raison.

L'hon. M. MACKENZIE: Il me semble qu'il s'opère un changement, sous ce rapport, dans l'attitude du Conseil privé.

Le TÉMOIN: Tout l'indique. Je crois que lord Haldane a été un facteur dominant, dans le Conseil privé, sous le rapport des droits des provinces.

L'hon. M. LAPOINTE: D'autres changements encore pourraient se produire.

M. GAGNON: Lord Haldane a été d'avis que la Confédération était un traité, et comme on l'a déclaré dans l'autre chambre, un pacte sacro-saint, mais je pense qu'aujourd'hui les lords du Conseil privé ont un peu modifié leur opinion au sujet de l'idée de traité ou de pacte.

Le TÉMOIN: Vous avez raison, je pense.

M. COWAN: La tendance actuelle veut que le fédéral ait une juridiction plus étendue sur maints sujets, comme la législation sociale et autres. Vous attendez-vous à ce que les provinces ne fassent pas de protestations sous ce rapport?

Le TÉMOIN: Je crois que plusieurs provinces en feront.

M. COWAN: Comment répondre à leurs objections, tout en tenant compte des décisions du Conseil privé?

Le TÉMOIN: Je ne suis pas sûr de bien saisir votre question. D'après mon plan, qui laisse au fédéral exclusivement le droit d'amendement dans toutes les matières qui ne tombent pas sous les clauses des droits des minorités, le parti au pouvoir devra se demander s'il ne s'expose pas à une défaite en contrecarrant les opinions des provinces.

Le PRÉSIDENT: Même si le pouvoir d'amendement est laissé au Parlement fédéral, quelques provinces déclareront que cela n'est pas dans l'intérêt général du Canada.

L'hon. M. LAPOINTE: La même objection se présentera dans chaque pays de l'univers.

Le PRÉSIDENT: Il n'y a pas de raison pour que cela n'existe pas au pays.

L'hon. M. MACKENZIE: Nous pourrions en souffrir, dans l'Ouest.

M. ERNST: L'inverse se produirait également; si l'assentiment des provinces est nécessaire, il sera impossible de réussir.

L'hon. M. LAPOINTE: Oui, et c'est ce que le professeur cherche à éviter par sa proposition.

M. ERNST: C'est ce que je pense moi-même.

M. GAGNON: Ne pensez-vous pas que si une clause empêchait l'Acte de l'Amérique britannique du Nord d'être modifié sans l'assentiment unanime des provinces, jamais projet d'amendement ne pourrait être présenté; il y aurait toujours une province qui deviendrait la pierre d'achoppement.

L'hon. M. LAPOINTE: Ce serait absurde pour les sujets ordinaires, il n'y a aucun doute sur ce point.

L'hon. M. MACKENZIE: Puis-je savoir si les provinces ont fait part de leurs vues?

Le PRÉSIDENT: Pas encore.

M. COWAN: Je voudrais rappeler le professeur Kennedy.

(Le témoin se retire.)

Le professeur W R. M. KENNEDY est rappelé.

M. Cowan:

D. Monsieur le professeur Kennedy, dans vos remarques antérieures vous avez parlé de la création d'une commission royale; quels résultats pourrions-nous en attendre?—R. D'après moi, il faut éviter les discussions qui n'offrent qu'un intérêt théorique. Les avenues qui conduisent aux changements de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sont, me semble-t-il, parsemées de conceptions doctrinaires, et je crois fermement qu'il faudrait étudier le fonctionnement actuel de la loi dans la pratique en ce moment. Comment, dans la réalité, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord s'applique-t-il aux problèmes actuels, comme les services d'ordre social. Et avec cette commission royale nous pourrions obtenir des renseignements que nous attendrions vainement, je le dis avec tout le respect requis, ni des parlements ni des assemblées. Ces renseignements seraient d'ordre scientifique et fournis sous serment.

D. Qu'est-ce que pourrait accomplir cette commission de plus que le présent comité?—R. J'en ferais une commission ambulatoire, sur le modèle de la commission des banques, et elle parcourrait le pays pour recueillir des témoignages. Je me suis beaucoup occupé des conférences interprovinciales, du côté juridique, et je déclare humblement qu'il me semble que cette manière de procéder ne nous conduit nulle part; et d'après moi une commission royale poserait la question devant le public, la signalerait à l'attention générale. Ce problème de la constitution reste toujours, pour le commun des hommes, une question d'ordre théorique.

L'hon. M. MACKENZIE: Naturellement, l'Ouest réclamerait incontinent de meilleurs termes.

Le TÉMOIN: Qu'il en fasse part à la commission.

L'hon. M. MACKENZIE: Je suis complètement en faveur du projet.

L'hon. M. LAPOINTE: Qu'auriez-vous à dire de la proposition faite par feu sir Clifford Sifton, à l'effet de convoquer une convention nationale?

Le TÉMOIN: Une nouvelle conférence de Québec?

L'hon. M. LAPOINTE: Oui, mais sur une échelle plus grande, où il y aurait des représentants du Parlement fédéral, des deux chambres, des représentants de toutes les législatures et même, je pense, des représentants de quelques organisations comme le Conseil des métiers et du travail.

Le TÉMOIN: Pour dresser une nouvelle constitution?

L'hon. M. LAPOINTE: Oui, pour discuter d'une nouvelle constitution.

Le TÉMOIN: J'ai touché ce point dans mon témoignage, et j'en avais parlé à sir Clifford Sifton, qui a étudié ce point avec moi à plusieurs reprises, et il me semble que ce soit là de la théorie tout simplement. Voici, toutefois, ma réponse: si je pensais pouvoir obtenir une constitution d'une assemblée comme celle-là et qui ne deviendrait pas une loi, j'y consentirais; je veux dire une constitution qui ne serait pas affublée de la rigidité d'interprétation d'une loi et qui resterait élastique. Mais il est impossible d'y revenir maintenant; en effet, les tribunaux sont tellement à cheval sur l'interprétation légale.

L'hon. M. LAPOINTE: La loi que vous proposez serait une loi impériale, naturellement?

Le TÉMOIN: Oui.

L'hon. M. LAPOINTE: Proposeriez-vous d'en faire ensuite une loi du Canada, comme dans le cas de l'Afrique du Sud?

Le professeur SCOTT: D'après moi, c'est ce qu'il faudrait faire.

Le TÉMOIN: Donc, vous aboliriez les appels au Conseil privé.

Le professeur SCOTT: C'est ce qu'a fait l'Afrique du Sud.

M. COWAN: D'après vous, monsieur le professeur Kennedy, le comité ne devrait proposer ni changements ni méthodes tant que la commission royale ne se sera pas réunie, n'aura pas étudié le projet et fait son rapport?

Le TÉMOIN: C'est ma conception du droit. C'est comme cela que je l'enseigne. Je vous fais simplement part de mon honnête conception du droit. Ce que la loi est ne m'intéresse pas du tout. C'est très facile d'apprendre la loi. Voici le point: comment la loi fonctionne-t-elle? Mais quand je me suis mis à préparer ma documentation pour le Comité, j'ai tenu compte de mes propres occupations, qui sont l'enseignement du droit, et j'ai cru, quand il s'agissait de la loi fondamentale de la nation, que nous devrions faire tout ce que nous pouvons pour savoir ce qu'il y a de mieux à accomplir.

M. ERNST: Pour ce qui a trait à la fonction nationale, certes le Parlement du Canada remplit cette fonction. J'ignore pourquoi, dans les questions d'ordre fédéral, M. Taschereau aurait plus de droit que M. Lapointe de se prononcer au nom de la province de Québec.

L'hon. M. MACKENZIE: Vous vous aventurez encore sur des mers dangereuses.

(Le témoin se retire.)

Le PRÉSIDENT: Monsieur Gagnon, avez-vous pris la décision d'appeler le professeur Rogers?

M. GAGNON: Nous n'avons encore rien fait. Quand aura lieu la prochaine séance?

Le PRÉSIDENT: Mardi prochain me paraît convenir très bien.

Le Comité s'ajourne jusqu'au mardi 2 avril 1935.

CHAMBRE DES COMMUNES,

OTTAWA, le 2 avril 1935.

Le Comité spécial, nommé aux fins de faire enquête et rapport sur la meilleure méthode d'apporter des modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se réunit ce jour, à onze heures cinq minutes du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, nous allons commencer; nous formons quorum. Je crois savoir que M. Veniot désire apporter certaines rectifications dans le compte rendu des observations qu'il a faites lors de la dernière séance du Comité.

L'hon. M. VENIOT: Monsieur le président, avant que le témoin soit entendu, je désire appeler l'attention du Comité sur quelques-unes de mes déclarations que l'on trouvera consignées au fascicule n° 4 du procès-verbal du Comité. En réalité, le compte rendu de mes observations attribue un sens tout à fait opposé à ce que je disais. Ainsi, au bas de la page (v.a.), je relève ce qui suit:

> L'hon. M. Veniot: Le terme " confédération " était à la base de toutes les résolutions de la conférence de Québec.

Voici ce que j'ai dit: Le mot " fédération ",—et non pas " confédération ". Ce n'est pas du tout la même chose. Et le compte rendu poursuit:

> Ensuite une autre conférence eut lieu à Londres, et je crois que, par voie d'une résolution de la conférence, on substitua le mot " fédération "...

On l'a remplacé par le mot " confédération ". Et dès lors on se sert continuellement du mot "confédération"; et le compte rendu ajoute:

> Le 11 décembre 1866, sur la proposition de M. Henry, de la Nouvelle-Ecosse, appuyée par le docteur Tupper, représentant du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, et adoptée par la Conférence le 11 décembre 1886.

Et ensuite, nous lisons ce qui suit:

> Le point de départ de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord fut la Conférence de Londres, et non la Conférence de Québec.

C'est exact; mais il y a erreur au paragraphe précédent. On me fait dire que je désirais aborder l'aspect historique de la question, et mes observations se poursuivent ainsi:

> N'est-il pas de fait qu'à la conférence de Londres et à celle de Québec, le mot " confédération " était à la base de toutes les résolutions?

Les mots " et à celle de Québec " devraient être omis.

Le PRÉSIDENT: Vos rectifications seront consignées au compte rendu.

A présent, pour faire suite à la proposition portant qu'une dépêche devrait être adressée à tous les procureurs généraux des provinces, la dépêche suivante a été envoyée à chacune des neuf provinces:

> Le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord désire connaître les vues de votre gouvernement relativement aux méthodes à adopter en vue d'ap-

porter des modifications à ladite loi (stop). La résolution soumise au Comité est ainsi libellée (citation): Décidé: La Chambre est d'avis qu'un comité spécial devrait être institué pour étudier la meilleure méthode de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon que, tout en sauvegardant les droits actuels des minorités religieuses et ethniques et les prétentions légitimes des provinces à l'autonomie, le gouvernement fédéral pourrait obtenir les pouvoirs suffisants pour apporter une solution efficace aux problèmes économiques urgents qui, de leur nature, ont une portée nationale. (Fin de citation.) Tout en ne voyant aucun inconvénient à la comparution en personne d'un représentant de votre gouvernement, le comité a cru qu'il serait moins coûteux de solliciter un exposé d'opinions par écrit (stop). Le compte rendu des séances vous a été expédié (stop). Veuillez nous faire savoir à quelle date nous pouvons compter recevoir votre exposé (stop).

A l'exception d'une dépêche de M. Taschereau disant qu'il n'avait pas encore reçu le compte rendu de nos séances, nous n'avons reçu qu'une réponse de M. Pattullo, premier ministre de la Colombie-Britannique; cette réponse est ainsi conçue:

VICTORIA, C.B., 28 mars 1935,

4 heures du soir.

A. A. FRASER,

Secrétaire du Comité de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, Ottawa, Ontario.

Au sujet de votre télégramme du vingt-sept au Procureur général demandant des observations écrites du gouvernement de cette province à votre Comité, le gouvernement est d'avis que la modification de la Constitution est une affaire trop importante pour procéder de la façon que vous proposez. On ne croit pas que nous pourrions en arriver à des conclusions satisfaisantes, soit au gouvernement fédéral, soit dans les gouvernements provinciaux, sans la convocation d'une conférence entre les provinces et le gouvernement fédéral, alors qu'on pourrait discuter cette question sous tous ses aspects. Si ce n'est que pour déclarer que nous devrions avoir au Canada le droit de modifier notre constitution, cette province décline respectueusement l'honneur de présenter des observations à votre Comité, non plus qu'elle ne se croira liée par tout rapport que pourrait faire votre Comité.

(Signé) T. D. PATTULLO.

M. WOODSWORTH: Ce n'est guère encourageant.

M. STEWART: Vous perdez votre temps.

M. WOODSWORTH: Invariablement la Colombie-Britannique est...

L'hon. M. MACKENZIE: La Colombie-Britannique a toujours tracé la voie.

Le PRÉSIDENT: Doit-on répondre, ou laisser les choses où elles en sont?

L'hon. M. MACKENZIE: Je crois que nous devrions nous en tenir là.

M. COWAN: Quelle est la réponse du premier ministre Taschereau?

Le PRÉSIDENT: Le télégramme accuse réception de notre dépêche, mais ajoute que l'on n'a pas reçu de copies des délibérations et qu'on les attend. Maintenant, nous avons ce matin, parmi nous, le professeur Rogers, de l'Université Queens, qui nous fera connaître ses vues sur la question dont nous sommes saisis.

Le professeur Norman McL. Rogers est appelé.

Le PRÉSIDENT: Auriez-vous l'obligeance de décliner vos qualités au Comité, pour les fins de la documentation, et de nous communiquer le mémoire que vous avez préparé à son intention?

Le TÉMOIN: Je suis professeur de sciences politiques à l'Université Queens. J'ai préparé un mémoire qui pourrait servir de point de départ aux questions des membres du Comité:

Les témoignages déjà rendus devant ce Comité par d'autres témoins ont porté sur les modifications apportées à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord depuis 1867 ainsi que sur la procédure suivie quant aux premières démarches relatives à ces amendements et à leur adoption définitive à titre de lois du Parlement impérial à Westminster. D'autres témoins ont aussi commenté avec force détails cet antécédent historique de la question que pose la modification de la Constitution. Le Comité jugera peut-être plus utile que je fasse quelques observations préliminaires sur une partie des dépositions déjà recueillies, et que je passe ensuite à l'examen de certaines propositions spécifiques quant à la méthode qu'il faudra suivre à l'avenir pour la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

On a signalé au Comité des modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui ont été effectuées à la demande du Parlement fédéral. Il sera peut-être curieux d'observer que, dans une circonstance, on a cherché à faire modifier la Constitution sans l'adhésion du Parlement fédéral. Cette tentative fut la conséquence de la première conférence interprovinciale, qui avait été convoquée à Québec le 20 octobre 1887 et se prolongea jusqu'au 28 du même mois. La conférence fut convoquée par l'honorable Honoré Mercier, premier ministre de la province de Québec, et eut lieu sous la présidence de l'honorable Oliver Mowat, premier ministre de la province d'Ontario. Les premiers ministres et leurs collègues de cabinet de cinq provinces: Ontario, Québec, Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick et Manitoba, y assistaient. On invita également les représentants du gouvernement fédéral à y assister, mais sir John Macdonald refusa l'invitation au nom du gouvernement fédéral.

L'hon. M. MACKENZIE: Par qui la conférence fut-elle convoquée?

Le TÉMOIN: Elle fut convoquée par M. Mercier, à la suite d'un entretien avec M. Mowat, plus tard sir Oliver Mowat.

M. COWAN: Ce sont les provinces qui en prirent l'initiative, n'est-ce pas?

Le TÉMOIN: Oui, les provinces prirent l'initiative.

Le PRÉSIDENT: On invita le gouvernement fédéral à y assister.

Le TÉMOIN: Le 28 octobre, cette conférence adopta à l'unanimité dix-huit résolutions tendant à modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il fut entendu que ces propositions seraient examinées par les gouvernements des diverses provinces du Dominion, et que, si elles étaient approuvées, on en saisirait les législatures provinciales. En temps régulier les législatures de cinq provinces signifièrent cette approbation. La résolution n° 18 de la conférence était ainsi conçue:

> Que, de l'avis de cette conférence, les différentes provinces du Canada, par leurs Législatures respectives, devraient aussitôt que possible prendre des mesures dans le but de s'assurer de la part du Parlement impérial la législation requise pour apporter à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord des amendements conformes aux résolutions qui précèdent.

La conférence décida également que ses résolutions devraient être communiquées officiellement au gouvernement fédéral afin de solliciter son concours pour obtenir les modifications dont il s'agissait dans les résolutions. Le gouvernement

fédéral de l'époque refusa d'appuyer les modifications qu'il était question d'apporter à la loi de l'Amérique britannique du Nord, mais les résolutions de la conférence furent transmises par la voie ordinaire au Secrétaire d'Etat pour les colonies. Ce dernier en accusa officiellement réception, mais le gouvernement impérial ne prit aucune décision à leur sujet. La correspondance fait voir nettement que l'on représenta la conférence au Secrétaire d'Etat comme une manifestation hostile à l'endroit du gouvernement fédéral, et l'on fit ressortir que, cette conférence ne représentant pas toutes les provinces du Dominion, et ses résolutions n'ayant pas reçu l'approbation du Parlement fédéral, aucune décision ne pouvait régulièrement être fondée sur elles quant à la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

M. BOURASSA: Est-ce que l'on dit cela dans la dépêche d'Ottawa à Londres?

Le TÉMOIN: Il y a quelque temps j'ai essayé de me procurer la correspondance échangée entre Londres et Ottawa au sujet de ces résolutions. Je n'ai pu trouver toute la documentation que j'aurais souhaité obtenir, mais il y a une lettre de lord Knutsford à lord Stanley, en date du 8 juillet 1888.

LORD KNUTSFORD À LORD STANLEY

DOWNING STREET,
8 juillet 1888.

Confidentielle

MILORD, — J'ai l'honneur d'accuser réception de la dépêche confidentielle de l'Administrateur du gouvernement du Canada, en date du 4 du mois dernier, ainsi que de son contenu, concernant les résolutions adoptées à la conférence interprovinciale tenue à Québec l'an dernier. J'espère qu'advenant le cas où d'autres parlements provinciaux adopteraient ces résolutions, je serai, en même temps que l'on m'informera de cette adoption, mis au courant de la manière de voir du gouvernement fédéral à leur sujet

KNUTSFORD.

Il y aurait lieu de croire que la dépêche confidentielle dont il est question dans cette lettre faisait ressortir la nature partiale de cette conférence interprovinciale.

M. BOURASSA: C'est ce dont vous parliez.

Le TÉMOIN: Oui. Je crois que, à en juger par les témoignages, nous sommes parfaitement autorisés à conclure que le gouvernement fédéral attribua à la conférence interprovinciale l'intention de mettre l'administration fédérale dans l'embarras. Il se trouvait que les gouvernements provinciaux représentés à Québec n'étaient pas du même parti politique que celui d'Ottawa. M. Blair, premier ministre du Nouveau-Brunswick à cette époque-là passait pour être plus ou moins indépendant, mais les deux provinces qui ne s'étaient pas rendues à l'invitation,—l'Ile du Prince-Edouard et la Colombie-Britannique,—étaient plus étroitement liées à l'administration fédérale.

M. COWAN: Une question, s'il vous plaît; ces résolutions furent-elles transmises par le président de la conférence interprovinciale directement au *Colonial Office* ou par l'intermédiaire du gouvernement fédéral.

Le TÉMOIN: Par l'intermédiaire du gouvernement fédéral.

L'hon. M. MACKENZIE: Par les secrétaires provinciaux.

Le TÉMOIN: Oui. Les résolutions furent renvoyées aux législatures provinciales afin d'être approuvées. Je sais, au témoignage de sir Joseph Pope, que ces résolutions furent approuvées par les cinq législatures provinciales intéressées.

M. COWAN: Y a-t-il eu communication directe entre les premiers ministres provinciaux et le *Colonial Office?*

Le TÉMOIN: Il m'a été impossible de découvrir s'il y avait eu communication directe. Je sais que les résolutions furent transmises officiellement par l'intermédiaire du Gouverneur général au Secrétaire d'Etat, ce qui, à l'époque, était le moyen de communication régulier.

M. BOURASSA: A-t-on le texte de ces résolutions?

Le TÉMOIN: Je l'ai ici.

M. COWAN: Qu'a-t-on discuté dans ces dix-huit résolutions?

Le PRÉSIDENT: Ne serait-il pas à propos de consigner ce texte au dossier?

M. COWAN: Ce serait satisfaisant.

Le PRÉSIDENT: On pourrait insérer le texte de ces résolutions dès maintenant.

CONFÉRENCE INTERPROVINCIALE DE 1887

La conférence s'est réunie à onze heures le 20 octobre et a siégé tous les jours jusqu'au 28 inclusivement.

L'Ile du Prince-Edouard et la Colombie-Britannique n'étaient pas représentées à la conférence.

Les représentants de la Nouvelle-Ecosse présents à cette conférence ont exprimé le désir que le document suivant fût inséré au procès-verbal des délibérations et la conférence a consenti à ce que cette insertion fut faite en conséquence:

> En vue de l'agitation récente qui s'est produite dans la Nouvelle-Ecosse, les représentants de cette province désirent constater dans le procès-verbal que, s'ils se joignent aux représentants des autres provinces pour aviser des réformes en des matières qui sont d'intérêt commun, ils le font sans préjudice au droit du gouvernement, de la Législature et du peuple de la Nouvelle-Ecosse, d'adopter telle ligne de conduite qui pourra à l'avenir être jugée désirable, dans le but d'obtenir la séparation de cette province du Canada.

Le 28 octobre, les résolutions suivantes ont été unanimement adoptées:

Concernant les amendements à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Considérant qu'en rédigeant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, 1867, et en définissant dans cet acte les limites des pouvoirs législatifs et exécutifs, ainsi que les attributions des législatures et des gouvernements fédéraux et provinciaux, les auteurs de la constitution ont fait une œuvre nouvelle, complexe et difficile et qu'on devrait s'attendre à ce que l'expérience de ce nouveau système de gouvernement ferait sentir le besoin de beaucoup de changements nécessaires; que le fonctionnement pratique de cet acte durant vingt ans a mis à découvert bien des points de friction entre les gouvernements et les législatures du Canada et des provinces, a mis à jour de graves omissions dans ses dispositions, et a démontré (quand sa phraséologie est venue à être interprétée judiciairement) que sous beaucoup de rapports on n'a pas exprimé ce qui était l'entente et l'intention communes et que des dispositions importantes sont obscures, quant à leur véritable intention et signification; que le maintien de l'autonomie provinciale est nécessaire au bien-être futur du Canada; que si cette autonomie doit être maintenue, il est devenu évident que l'acte constitutionnel doit être revisé et amendé: en conséquence, les représentants et délégués des provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba, régulièrement accrédités par leurs gouvernements respectifs et en conférence assemblés, croyant représenter les vues et les désirs du peuple du Canada, conviennent des résolutions suivantes comme base des amendements qui devraient être faits à l'acte constitutionnel, subordonnément à l'approbation des diverses législatures provinciales:

1. Que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord donne expressément autorité exclusive aux législatures provinciales relativement aux matières énumérées dans le 92e article de cet acte; qu'une disposition précédente de cet acte réserve

au Gouverneur général le pouvoir légal de désavouer à sa discrétion les statuts passés par une législature provinciale; que ce pouvoir de désavouer peut être exercé de façon à donner au gouvernement fédéral un contrôle arbitraire sur la législation des provinces, dans les limites de leurs propres attributions, et que, pour cette raison, l'acte constitutionnel devrait être amendé en enlevant au gouvernement fédéral ce pouvoir de désavouer les lois provinciales, laissant au peuple de chaque province, par ses représentants dans la législature provinciale, le libre exercice de son droit exclusif de légiférer sur les sujets qui lui sont assignés, sujet seulement au désaveu de Sa Majesté en conseil, comme avant la Confédération, le pouvoir de désavouer devant être exercé à l'égard des provinces d'après les mêmes principes que ceux suivis pour le désaveu des lois fédérales.

2. Qu'il importe, pour le fonctionnement équitable du système fédéral que, de même que le Parlement fédéral ne devrait pas s'arroger l'exercice de pouvoirs appartenant exclusivement aux législatures provinciales, de même aussi une législature provinciale ne devrait pas s'arroger l'exercice de pouvoirs appartenant exclusivement au Parlement fédéral; que, pour prévenir tout tel empiétement, les gouvernements du Canada et des provinces devraient avoir d'égales facilités pour obtenir promptement une décision judiciaire sur la validité des statuts et du Parlement fédéral et des législatures provinciales; qu'il devrait être inséré dans la constitution une disposition pourvoyant au moyen d'obtenir cette décision, avant aussi bien qu'après qu'on se soit prévalu d'un statut, et que toute décision soit sujette à appel, comme dans les autres causes, afin que l'adjudication puisse être finale.

3. Qu'il est dans l'intérêt public, dans le but d'éviter de l'incertitude, des litiges et des dépenses, qu'il ne soit pas permis à des plaideurs privés de mettre en question la constitutionnalité des lois fédérales ou provinciales, excepté (disons) dans les deux ans à compter de l'adoption de ces lois; qu'après l'expiration de ce délai, cette constitutionnalité ne devrait être mise en question qu'à l'instance d'un gouvernement, celui du Canada ou d'une province; que toute disposition qui, après ce laps de deux ans, sera déclarée inconstitutionnelle, devra, pour toutes fins autres que celle de faire simplement décider la question, être considérée comme ayant été originairement décrétée par la législature ou le parlement qui avait le droit de le décréter et comme susceptible de révocation ou d'amendement par cette législature ou ce parlement.

4. Que le principal but de la création du Sénat était de protéger les intérêts respectifs des provinces comme telles; qu'un Sénat dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral, et à vie, ne donne aux provinces aucune sûreté adéquate, et que, dans le cas où il ne serait prochainement proposé aucun autre remède, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord devrait être amendé de façon à limiter la durée de la charge de sénateur et à donner, à mesure qu'il survient des vacances, le choix de la nomination à la province où se produit la vacance, jusqu'à ce que, pour chaque province, la moitié des sénateurs représentant cette province soient des sénateurs par elle choisis; que désormais le mode pour choisir les sénateurs soit comme suit: si la vacance survient par le décès, la démission ou autre cause, d'un sénateur choisi par une province, cette province choisira son successeur; si la vacance survient par le décès, la démission ou autre cause, de tout autre sénateur, cette vacance sera remplie tel que maintenant prescrit par l'Acte de la Confédération, mais seulement pour une période limitée.

5. Que c'était l'esprit de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et l'intention des provinces qui ont été confédérées par cet acte, qu'à l'égard de toutes les matières ressortissant à l'autorité des législatures provinciales, le lieutenant-gouverneur de chaque province, en sa qualité de représentant de la souveraine dans les affaires provinciales, aurait la même autorité exécutive que les autres gouverneurs et lieutenants-gouverneurs des colonies et des provinces britanniques; que l'Acte de la Confédération a pratiquement été interprété et mis en

opération de cette manière dans toutes les provinces depuis la Confédération; que, pour les provinces, il est d'importance essentielle que ce droit soit maintenu et mis hors de doute ou de question; que l'acte constitutionnel ne renfermant aucune disposition expresse comportant un tel droit et celui-ci étant en conséquence occasionnellement nié et opposé, cet acte devrait être amendé en déclarant que sa véritable interprétation doit être conforme à l'intention et à la pratique, tel que ci-dessus mentionné.

6. Que les autorités fédérales interprètent l'Acte de l'Amérique britannique du Nord comme donnant au Parlement fédéral le pouvoir de soustraire à la juridiction provinciale des travaux locaux situés dans une province, et quoique construits en partie ou autrement avec l'argent de la province ou des municipalités de cette province, et de soustraire ainsi ces travaux locaux (sans compensation) en déclarant tout simplement qu'ils sont à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces,, que ce soit ou ne soit pas la véritable nature de ces travaux d'après la signification ou l'intention de l'acte de constitution; que ce n'était pas l'intention de cet acte que des travaux locaux seraient ainsi soustraits à la juridiction des autorités locales sans le concours de la législature provinciale, ou que le pouvoir du Parlement fédéral s'appliquerait à tous autres travaux, "excepté tous autres travaux qui, bien que situés dans une seule province, seront spécialement déclarés, dans les actes qui les autoriseront, être d'un avantage général," tel que mentionné d'une manière expresse au paragraphe 11 de l'article 29 des résolutions de la conférence de Québec, 1864, et que l'Acte de Confédération devrait être amendé en conséquence.

7. Qu'il y a dans chaque province l'organisation voulue pour préparer et reviser la liste des électeurs pour les élections provinciales; que, sans aucun détriment pour les intérêts soit fédéraux ou provinciaux, les listes ainsi préparées ont été employées durant vingt ans à toutes les élections fédérales, aux termes formels de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et des statuts subséquents du Parlement fédéral; que la préparation séparée de listes des électeurs pour les élections fédérales occasionne un surcroît d'ouvrage et de la confusion, puis entraîne une grande perte de temps et une dépense inutile pour toutes les personnes concernées dans la préparation et la revision des listes électorales en vertu de la loi fédérale, et que, dans l'opinion de cette conférence, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord devrait être amendé de façon à pourvoir à ce que, pour toutes les élections fédérales, dans une province, le cens électoral et les listes des électeurs soient les mêmes que pour les élections à l'assemblée législative de la province.

8. ....que l'on devrait obtenir un amendement de la loi déclarant spécifiquement qu'il entre dans les attributions des provinces de nommer tous les magistrats stipendiaires, de police et autres, ainsi que tous les officiers sous le contrôle de la législature provinciale.

9. Que, d'après l'intention de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et de ses auteurs, les provinces ont droit à tous les honoraires payés ou payables sur toutes les procédures judiciaires dans les cours provinciales; que, conséquemment, les provinces ont toujours joui du revenu provenant de ces honoraires et l'ont administré; que d'après une décision récente du Conseil privé de Sa Majesté, les législatures provinciales ne peuvent pas légiférer quant à ces honoraires, dans le but d'en approprier le revenu à des fins provinciales, et que l'Acte de Confédération devrait être amendé de manière à donner expressément aux provinces ce droit constitutionnel.

10. ....qu'un amendement à l'Acte constitutionnel devrait déclarer d'une manière expresse que les lieutenants-gouverneurs ont le pouvoir d'émettre des commissions pour la tenue des cours d'assises, *Nisi prius*, oyer et terminer et des assises criminelles générales.

11. Qu'il est constaté, par l'expérience de tous les corps législatifs, qu'il est nécessaire que ces corps possèdent certains privilèges et immunités leur permettant de remplir efficacement les fonctions qui leur sont confiées; qu'à cette fin le Parlement du Canada a adopté des statuts, confirmés par législation du Parlement impérial, définissant les privilèges, immunités et pouvoirs des deux Chambres du Parlement du Canada et des membres de ces Chambres; que plusieurs législatures provinciales ont également adopté des statuts définissant les privilèges de leurs Conseils législatifs et de leurs Assemblées législatives; que ces statuts n'ont pas encore été confirmés par législation du Parlement impérial; qu'il a été exprimé des doutes quant au pouvoir des législatures provinciales d'adopter ces lois; qu'une législature provinciale devrait avoir le même pouvoir d'adopter des lois définissant les privilèges du Conseil législatif et de l'Assemblée législative, ainsi que des membres de ces Chambres, qu'a le Parlement fédéral d'adopter des lois définissant les privilèges du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que des membres de ces deux Chambres; que les lois provinciales devraient être confirmées de la même manière que l'ont été les lois fédérales et qu'il devrait être déclaré par un acte d'amendement passé par le Parlement impérial, qu''une législature provinciale a, quant à elle-même, les mêmes pouvoirs que le Parlement fédéral relativement à lui-même.

12. Que, dans deux des provinces du Canada il n'y a pas de Chambre Haute; que dans cinq des provinces il y a une Chambre Haute; que dans une de ces provinces, les membres du conseil législatif sont électifs et élus pour un temps limité; que dans les quatre autres provinces les conseillers législatifs sont nommés par le lieutenant-gouverneur et à vie; que l'expérience faite depuis la Confédération démontre que, avec le gouvernement responsable et les sauvegardes établies par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, une deuxième Chambre provinciale n'est pas nécessaire, et que, dans toutes les provinces, la dépense occasionnée par cette Chambre peut être avantageusement évitée; qu'en vertu de l'Acte de confédération, une législature provinciale a le pouvoir d'amender la constitution de la province et que ce pouvoir comprend l'abolition du Conseil législatif ou le changement du système suivi pour le composer, mais que cette disposition n'a pu permettre d'opérer l'abolition du conseil dans quelques-unes des provinces, où il y a raison de croire que l'opinion publique est favorable à ce changement; que l'Acte de confédération devrait être amendé de manière à pourvoir à ce que, sur une adresse de l'Assemblée législative, composée des représentants élus du peuple, Sa Majesté la Reine pourrait, par proclamation, abolir le Conseil législatif ou changer sa constitution pourvu que cette adresse fût adoptée par le concours d'au moins les deux tiers de l'Assemblée législative.

13. Que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord décrète que tous les terrains appartenant aux différentes provinces du Canada appartiendront respectivement aux provinces dans lesquelles ils sont situés; que la prétention récemment émise par le gouvernement fédéral à des terres de la Couronne relativement auxquelles il n'y avait pas de traité avec les sauvages avant la confédération des provinces, est contraire à l'intention de l'Acte de confédération et des provinces confédérées, et injuste et opposée à l'interprétation que, jusqu'à une date récente, l'Acte de confédération a reçue des autorités fédérales ainsi que des législatures et des gouvernements des provinces; que cet Acte devrait être amendé de manière à le rendre clair et indiscutable dans son effet technique, ainsi que dans sa véritable intention, qui est que tous ces terrains appartiennent à la province dans laquelle ils sont situés, et pas à la Puissance.

14. Que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord assigne au Parlement fédéral la juridiction dans les affaires de banqueroute et de faillite; qu'il n'y a actuellement en force aucune loi fédérale sur ce sujet; qu'en l'absence d'une loi pour tout le Canada, il est dans l'intérêt public que chaque province soit libre de légiférer sur cette matière, sauf toute loi fédérale qui pourra être faite dans la suite; qu'en vertu des dispositions actuelles de l'Acte de confédération, il y a

des doutes sur les limites dans lesquelles les législatures provinciales peuvent légiférer sur cette matière, et qu'il est désirable que l'Acte de confédération soit amendé en donnant expressément aux provinces la juridiction nécessaire en l'absence d'une loi fédérale et sujet à cette loi.

15. Qu'il est décrété par la 44e résolution de la conférence de Québec de 1864 que "le pouvoir de pardonner aux criminels, de commuer ou de remettre en tout ou en partie leurs sentences, ou de surseoir à leur exécution, lequel pouvoir appartient de droit à la Couronne, résidera dans la personne des lieutenants-gouverneurs en conseil", sujet aux restrictions mentionnées dans cette résolution; que toute disposition concernant le pouvoir de pardonner a été omise de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; que, par les instructions royales données au Gouverneur général, subséquemment à la passation de cet acte, Son Excellence est (entre autres choses) "autorisée, et revêtue du pouvoir de le faire, à accorder le pardon à tout délinquant condamné à raison d'un crime par toute cour ou par tout juge, juge de paix ou magistrat dans le Canada; que ce langage a fait naître des doutes sur le pouvoir du lieutenant-gouverneur d'une province de suspendre ou commuer les sentences ou de pardonner aux prisonniers condamnés pour une offense contre les lois de la province ou de commuer ou de remettre, en tout ou en partie, toute sentence, amende, confiscation, pénalité ou punition se rattachant à toute telle offense; qu'il est présumé que ce n'était pas là l'intention de ces instructions; que le pouvoir d'expédier toutes les affaires se rattachant à l'exécution des lois provinciales devrait appartenir au lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province, laissant (si c'est jugé désirable) le pouvoir du Gouverneur-général s'appliquer aux autres cas, et que l'Acte de confédération devrait être amendé en conséquence.

16. Que les provinces représentées à cette conférence reconnaissent qu'il est à propos que toutes les questions se rattachant aux frontières des provinces soient réglées de façon à les mettre hors de conteste; que les frontières entre Ontario, Manitoba et le Canada, en tant que déterminées par le Conseil privé de Sa Majesté, devraient être établies par un statut du parlement impérial, tel que recommandé par ordre de Sa Majesté en conseil, et que toutes les frontières du nord des provinces d'Ontario et de Québec devraient être déterminées et établies sans plus de délai.

17. (1) Que, par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, tous les droits de douane et d'accise, ainsi que certains autres revenus des provinces, ont été transférés par les provinces à la Puissance et qu'il est pourvu à ce que les sommes suivantes seraient payées annuellement par la Puissance aux différentes provinces pour le maintien de leurs gouvernements et de leurs législatures:

Ontario	$ 80,000
Québec	70,000
Nouvelle-Ecosse	50,000
Nouveau-Brunswick	50,000

Et qu'il serait fait à chaque province, pour l'aider, une allocation annuelle égale à 80 centins par tête de la population telle que constatée par le récensement de 1861, avec disposition spéciale pour la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick;

(2) Que le revenu du Canada, au commencement du régime fédéral, était de $13,716,786, dont 20 pour 100, ou $2,753,906, échurent aux provinces pour des fins provinciales, 80 pour 100, ou $10,962.800, restant à la Puissance; que par l'augmentation de la taxation sur une population qui a augmenté, le revenu de la Puissance s'est élevé de $13,716,786 à $33,177,000; que pendant que cette augmentation de taxes est payée par le peuple des provinces et que l'augmentation de la population impose à celles-ci une augmentation considérable de dépense, il ne leur a été accordé aucune augmentation correspondante ou proportionnelle de subvention, seulement 13 au lieu de 20 pour 100 du revenu augmenté du

Canada, ou $4,182,525 leur étant maintenant accordées, en même temps qu'au lieu de 80 pour 100, 87 pour 100, ou $28,994,475, sont retenues par la Puissance;

(3) Qu'il est constaté que les sommes payées annuellement par la Puissance aux différentes provinces, en vertu de l'article 118 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sont tout à fait insuffisantes pour couvrir les besoins auxquels elles sont destinées;

(4) Que les dépenses actuelles pour le gouvernement civil et la législation, dans les différentes provinces, excèdent considérablement le montant pourvu à cette fin dans l'Acte de confédération et que les autres dépenses provinciales nécessaires pour des fins locales auxquelles, avant la Confédération, il était pourvu à même des fonds provinciaux, ont considérablement augmenté depuis;

(5) Que plusieurs des provinces ne sont pas en position de pourvoir, au moyen de taxes directes ou autrement, au surcroît de dépenses nécessaires et ont de temps à autre demandé au parlement et au gouvernement fédéral une augmentation des subventions annuelles;

Que cette Conférence est d'opinion qu'on peut trouver la base d'un règlement final et inaltérable des montants payables annuellement par la Puissance aux différentes provinces pour leurs fins locales et le maintien de leurs gouvernements et de leurs législatures, dans la proportion qui suit, savoir:

(*a*) Au lieu des montants actuellement payés, les sommes qui seront désormais payées annuellement par la Puissance aux différentes provinces pour le maintien de leurs gouvernements et de leurs législatures, devraient être payées d'après la population et comme suit:

(*a*)	Quand la population est moindre de 150,000. . . .	$ 100,000
(*b*)	Quand la population est de 150,000 mais ne dépasse pas 200,000.	150,000
(*c*)	200,000-400,000.	180,000
(*d*)	400,000-800,000.	190,000
(*e*)	800,000-1,500,000.	220,000
(*f*)	Quand la population excède 1,500,000.	240,000

(*b*) Au lieu de la somme annuelle par tête actuellement accordée, la somme annuelle payable à l'avenir sera prise au taux de quatre-vingt centins par tête de la population de la province, telle que constatée de temps à autre par le dernier recensement décennal, jusqu'à ce que le chiffre de cette population excède 2,500,000, et au taux de soixante centins par tête, pour l'excédent de cette population au delà de 2,500,000;

(*c*) Le chiffre de population, tel qu'établi de temps à autre par le dernier recensement, sera adopté dans tous les cas, excepté pour la Colombie-Britannique et le Manitoba, et pour ces deux dernières provinces, la population qui sera prise pour base du paiement sera celle sur laquelle, en vertu des divers statuts à cette fin, sont fixés les paiements annuels qui sont actuellement faits par la Puissance à ces provinces respectivement, jusqu'à ce qu'il soit établi par le recensement que la population réelle est plus considérable, et alors ces paiements devront être régis par le chiffre de la population ainsi établi;

(*d*) Les montants qui devront être ainsi payés et accordés annuellement par la Puissance aux provinces respectivement seront fixés par législation impériale, déclarant aussi que le Parlement fédéral n'aura le pouvoir ni de les changer, ni d'y ajouter, ni de les varier;

(6) Le tableau suivant indique les montants qui, au lieu de ceux qui sont maintenant payés pour le gouvernement, la législation et la subvention par habitant, seront désormais payables par la Puissance aux diverses provinces, ces montants étant calculés d'après le dernier recensement décennal pour les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ile du Prince-Edouard, et d'après la limite de population maintenant fixée par statut, pour les provinces de la Colombie-Britannique et du Manitoba;

(7) Que cette Conférence juge désirable que les propositions plus haut exposées soient prises en considération par les gouvernements des différentes provinces du Canada et, dans le cas où elles seront approuvées, qu'elles soient soumises aux législatures provinciales;

18. Que, de l'avis de cette Conférence, les différentes provinces du Canada, par leurs législatures respectives, devraient aussitôt que possible prendre des mesures dans le but de s'assurer de la part du Parlement impérial la législation requise pour faire à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord des amendements conformes aux résolutions qui précèdent.

La Conférence décide que copie des résolutions qui précèdent soient, par le président, officiellement transmises au nom de la Conférence, au gouvernement fédéral et la Conférence sollicite cordialement le concours du gouvernement fédéral en vue de donner suite à ces résolutions.

La Conférence décide que copie des résolutions qui précèdent soit transmise par le président de la Conférence aux gouvernements respectifs des provinces qui ne sont pas représentés à cette Conférence, savoir l'Ile du Prince-Edouard et la Colombie-Britannique, dans le but d'obtenir leurs concours et leur appui en faveur des conclusions auxquelles cette conférence est arrivée.

La résolution suivante fut aussi adoptée:

Que, relativement à l'agitation au sujet des relations commerciales entre le Canada et les Etats-Unis, cette conférence interprovinciale, composée de représentants de tous les partis politiques, désire consigner l'opinion qu'une réciprocité sans restriction serait avantageuse à toutes les provinces du Canada; que cette conférence et le peuple qu'elle représente entretiennent avec bonheur des sentiments de loyauté fervente envers Sa Majesté la Reine et de fort attachement au lien qui nous unit à l'Angleterre; que cette Conférence est en sus d'opinion qu'un arrangement équitable, pourvoyant à des conditions convenables à l'établissement sans restrictions de relations de commerce réciproque entre le Canada et les Etats-Unis, ne diminuerait pas ces sentiments chez la population, mais contribuerait même à les augmenter, et, en même temps, de concert avec le règlement de la question des pêcheries, tendrait à régler d'une manière heureuse les graves difficultés qui, de temps à autre, ont surgi entre la mère patrie et les Etats-Unis.

L'hon. M. RALSTON: Est-il question, dans une de ces résolutions, de la procédure à suivre pour les amendements?

Le TÉMOIN: Non; mais on peut en conclure que ces résolutions pourraient fort bien servir de base à la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

M. BOURASSA: On le conçoit, c'est ce à quoi elles visaient.

Le TÉMOIN: Oui; mais au début, ces provinces espéraient obtenir la collaboration du gouvernement fédéral.

L'hon. M. RALSTON: En est-il parmi elles qui proposent de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; et indique-t-on une procédure spécifique à cette fin?

Le TÉMOIN: Il n'y a aucune proposition quant à la procédure d'amendement.

Le PRÉSIDENT: Les provinces proposent la modification de leur propre initiative.

Le TÉMOIN: Oui.

L'hon. M. Ralston:

D. Et selon les apparences, la lettre du Gouverneur général au Secrétaire d'Etat pour les colonies sert simplement à transmettre une nouvelle, pour ainsi dire?—R. A mon avis c'est bien ce que l'on pourrait dire de sa teneur.

D. C'est ce qui s'est passé?—R. Oui, c'est ce qui s'est passé. Je crois que le contexte donne à entendre que, dans la première dépêche confidentielle, on fit observer que les résolutions de la conférence ne s'imposaient pas à l'attention du gouvernement impérial.

Le président:

D. Est-ce dans le document dont vous avez donné lecture?—R. Non, ce n'est pas dans ce document.

D. Si vous avez une pièce de cette nature, il serait à propos que vous la consigniez au dossier?—R. Oui. Je pourrais dire qu'il y a quelque temps j'ai cherché, dans le bureau du Gouverneur général, d'autres renseignements à ce sujet, et à part la lettre qui accompagnait les résolutions transmises à Londres, je n'en ai trouvé qu'une autre où on donnait à entendre que le gouvernement fédéral avait peint cette conférence comme étant une manifestation politique hostile et que, pour cette raison, le gouvernement impérial n'avait pas lieu de la prendre en sérieuse considération.

D. J'imagine que le gouvernement impérial ne jugea pas qu'elle pût apporter de preuves suffisantes; qu'à ses yeux elle ne représentait pas suffisamment les vues des provinces pour autoriser une décision de sa part?—R. C'est la seule circonstance, depuis 1867, où les provinces du Canada aient cherché à prendre l'initiative de modifications de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On peut la mentionner pour démontrer qu'à cette époque-là, le gouvernement impérial n'était pas disposé à tenir compte de propositions d'amendement non approuvées par le Parlement fédéral. On observera également que, même si les propositions d'amendement étaient appuyées par cinq législatures provinciales, y compris celles des premières provinces de la Confédération, les deux autres provinces du Dominion n'étaient pas représentées à la conférence ni approuvèrent-elles, dans la suite, ses résolutions.

Avec la permission du Comité, j'aimerais à faire une observation au sujet d'une discussion qui a eu lieu le 26 février au cours de la déposition de M. Stuart Edwards. A la page 13 des témoignages, nous lisons le compte rendu du débat suivant:

> Le PRÉSIDENT: Il y eut des changements très importants dans les résolutions de Québec.
>
> L'hon. M. VENIOT: Certainement, il y en eut. Laissez-moi poursuivre; c'est aujourd'hui du domaine de l'histoire, et peut-être le savez-vous, que les délibérations de la conférence de Londres ne furent jamais révélées au public, qu'elles furent tenues secrètes, et qu'il existe une correspondance qui montre pourquoi elles furent tenues secrètes. Il y a dans les archives de la correspondance qui montre qu'on avait ordonné de les tenir secrètes; c'est la raison pour laquelle les Provinces maritimes, spécialement la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, firent une telle lutte contre la Confédération à l'époque, alors qu'ils y furent amenés plus tard. Le rapport des délibérations de la conférence de Londres ne fut rendu public qu'en 1927, quand il fut découvert dans les archives des vieux édifices parlementaires de la province du Nouveau-Brunswick et le gouvernement du Dominion donna alors l'autorisation de le rendre public. C'est la seule fois qu'il ait été publié.

Avec les égards voulus, et par souci de l'exactitude au point de vue historique, j'aimerais à faire une rectification au sujet de cette déclaration. La chose n'est pas sans importance parce que nous avons souvent entendu faire de semblables déclarations dans la province du Nouveau-Brunswick et si nous les laissons passer sans protester une simple erreur est susceptible de devenir une légende en peu de temps. Il est bien vrai que les résolutions de la conférence de Londres ne furent publiées qu'après l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. De

même, il est vrai qu'il existe de la correspondance indiquant qu'à cette époque-là, on en retarda délibérément la publication. Cette correspondance fait partie de l'Appendice VI des *Confederation Documents* de Pope, aux pages 306 et 307 de ce volume. Il est inexact, cependant, de dire que le compte rendu des délibérations de la conférence de Londres ne fut publié qu'en 1927 et que l'on en avait délibérément retardé la publication jusqu'à cette année-là. Ces résolutions sont reproduites dans leur intégralité dans les *Confederation Documents* de Pope, ouvrage publié en 1895. C'est dans ce volume que les trouveront ceux qui voudraient les lire. Elles furent aussi publiées dans les Journaux des législatures provinciales qui étaient représentées à la conférence de Londres. C'est donc à tort que l'on laisse entendre...

L'hon. M RALSTON: Quand?

Le TÉMOIN: En 1867.

L'hon. M. Veniot:

D. En 1867?—R. Oui. J'ai essayé de vérifier la chose avant de venir ici. J'ai retracé un exemplaire des Journaux de l'assemblée législative de la province de la Nouvelle-Ecosse et le texte complet des résolutions de Londres y est reproduit.

D. Les avez-vous trouvées dans les Journaux de la province du Nouveau-Brunswick?—R. Malheureusement, nous n'avons pas les Journaux du Nouveau-Brunswick à la bibliothèque de Queens, mais je ne vois pas pourquoi les résolutions de Londres auraient été publiées dans un Journal et non dans un autre.

D. J'ajouterai qu'au moment où elles auraient dû être publiées au Nouveau-Brunswick, les résolutions furent reléguées dans un grenier où elles ne furent découvertes qu'en 1927, alors que je les fis publier.

M. COWAN: S'agit-il de documents authentiques?

L'hon. M. VENIOT: Oui. Nous les avons envoyés à Londres pour les faire contrôler avant leur publication par le gouvernement fédéral.

Le TÉMOIN: N'ai-je pas raison de dire que le document publié par la province du Nouveau-Brunswick était une copie des résolutions de la conférence de Londres?

L'hon. M. VENIOT: Je ne le crois pas. Du moins, nous n'en savions rien là-bas.

Le TÉMOIN: C'est bien mon impression.

L'hon. M. VENIOT: Dans ce cas-là, vous vous trompez.

Le TÉMOIN: Et les résolutions de la conférence de Londres furent reproduites au long, en 1895, dans les *Confederation Documents* de Pope, et, du moins, dans quelques-uns des Journaux des législatures provinciales de cette époque.

Le PRÉSIDENT: Je crois que si elles ont paru dans les Journaux de législatures provinciales, il y a lieu de supposer qu'elles furent connues au Nouveau-Brunswick, bien que cette province, n'ayant pas de Journaux, on n'ait pu les y publier.

L'hon. M. VENIOT: On ne les a jamais publiées au Nouveau-Brunswick.

Le TÉMOIN: On ne saurait, alors, dire que le compte rendu des délibérations de la conférence de Londres ne fut publié qu'en 1927.

Si je puis revenir à la question principale, telle que la pose les instructions données au Comité, j'aimerais à soumettre un certain nombre de propositions quant à la méthode qu'il faudrait suivre à l'avenir pour obtenir la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

(1) L'union des provinces de l'Amérique britannique du Nord n'a pu se faire que par l'adoption d'une constitution fédérale. Bien qu'un certain nom-

bre des chefs du mouvement aient manifesté une préférence accusée pour une union législative, la conférence de Québec a reconnu que l'union ne pourrait s'accomplir que dans le cadre d'une constitution fédérale. Cela comportait le maintien de l'existence des provinces en tant que provinces distinctes possédant une autonomie confinée, il est vrai, dans certaines sphères de compétence. De même, pour concilier les intérêts et les sentiments des deux éléments dominants de la population quant à la race et à la religion, cela comportait l'admission de certaines garanties bien déterminées pour les droits des minorités ethniques et religieuses. L'histoire du mouvement de la Confédération et des résolutions de Québec et de Londres indique clairement que les provinces de l'Amérique britannique du Nord n'auraient pu être unies en 1867 sans une constitution fédérale et sans des garanties efficaces pour les intérêts spéciaux de la minorité française quant à la langue, aux droits civils et à la religion.

M. Bourassa:

D. Vous avez employé le terme "maintien", vous avez dit que cela comportait le maintien de l'existence des provinces?—R. Oui.

D. Pensez-vous que le terme soit exact? Voyez par exemple ce qui s'est fait pour l'Ontario et le Québec; ils n'ont pas été maintenus. C'est la province du Canada Uni qui a adopté la résolution?—R. Oui.

D. Et le Québec et l'Ontario ont été créés?—R. Oui.

D. Par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord? Ces provinces ne sont donc pas la continuation de ce qui formait autrefois les provinces Unies du Canada?

Le PRÉSIDENT: Elles ne sont pas parties à ce contrat.

Le TÉMOIN: Je sais bien que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a séparé la province du Canada en provinces d'Ontario et de Québec. Cependant, aux deux conférences de Québec et de Londres, le Bas-Canada et le Haut-Canada avaient envoyé des délégations distinctes, et je pense qu'on a raison de dire qu'au point de vue politique on les considérait comme provinces distinctes.

L'hon. M. VENIOT: Tous deux ont dû signer.

Le TÉMOIN: Certainement. Les Provinces maritimes ont été maintenues comme provinces distinctes et je ne puis guère voir de différence sous ce rapport entre la situation du Québec et de l'Ontario, d'une part, et celle des Provinces maritimes, de l'autre.

(2) Dans des circonstances ordinaires, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui était une constitution écrite, une constitution fédérale, eût dû renfermer une disposition pourvoyant à sa propre modification. On ne l'a pas fait. Il est inutile de discuter les raisons de cette omission. Cela ne peut être le résultat d'un oubli, car les membres de la conférence de Québec connaissaient les discussions qui ont précédé l'adoption de la constitution des Etats-Unis et ils devaient savoir quelle importance on avait attachée aux moyens à prendre pour modifier cette constitution. De quelque façon qu'on puisse expliquer l'absence de toute procédure modificatrice dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, nous nous trouvons aujourd'hui dans la nécessité de réparer cette omission et d'y pourvoir.

(3) Tenant compte des événements qui ont entouré l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, nous avons raison de nous demander quelle disposition aurait été insérée pour sa modification si les hommes qui ont préparé les résolutions de Québec et de Londres avaient accepté la tâche d'en formuler une. Les longues négociations qui ont précédé la Confédération nous permettent de penser que toute disposition modificatrice qu'on aurait pu adopter alors aurait écarté les deux propositions extrêmes formulées plus tard. La première de ces dispositions extrêmes qu'on aurait rejetées est celle qui veut que le Parlement fédéral puisse modifier seul l'Acte de l'Amérique britannique

du Nord. Une telle proposition ne saurait se concilier avec le désir formel des petites provinces d'avoir une union fédérale et non pas législative. Elle ne saurait non plus se concilier avec la fermeté dont les délégués du Bas-Canada ont fait preuve pour obtenir la garantie des minorités ethniques et religieuses. Une disposition modificatrice qui donnerait au Parlement fédéral le pouvoir d'empiéter à son gré sur les pouvoirs législatifs des provinces eût privé ces dernières de toute autonomie réelle et eût été incompatible avec les fins d'une constitution fédérale. Une telle disposition modificatrice mettrait aussi en danger les garanties spéciales accordées aux minorités ethniques et religieuses, garanties qui, pour le Bas-Canada, étaient une condition préalable de l'union. Il me semble aussi évident que les conditions dans lesquelles s'est accomplie la Confédération eussent empêché l'adoption d'une disposition modificatrice nécessitant le consentement unanime des législatures provinciales à tout amendement de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick sont entrés dans la Confédération avec un certain sentiment de méfiance à propos de ses effets sur leur bien-être économique. Ces provinces espéraient une revision des termes de la constitution Les résolutions de Québec furent modifiées en leur faveur à la conférence de Londres, mais elles désiraient d'autres changements. Il est manifeste que ces provinces n'auraient pas délibérément consenti à une disposition modificatrice nécessitant le consentement unanime de toutes les provinces de la Confédération. Une telle formule eût donné par exemple à la législature du Haut-Canada le pouvoir d'empêcher tout changement qu'elles eussent pu désirer aux termes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

L'examen des événements qui ont entouré le mouvement de la fédération nous porte à mettre de côté ces deux propositions extrêmes relativement aux moyens de modifier la constitution. On verra aussi que le rejet de ces propositions se recommande encore plus à la suite de l'admission des nouvelles provinces et par l'examen des événements qui se sont déroulés plus tard dans le pays. L'histoire, les précédents et la théorie fédérale nous forcent à rechercher un moyen de modification qui évitera, d'un côté, la nécessité de recourir à l'action unilatérale du Parlement fédéral et, de l'autre côté, celle d'obtenir le consentement unanime des parlements provinciaux. En examinant le problème à la lumière de la raison et de l'histoire, nous sommes forcément portés à conclure que le moyen de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord doit se trouver dans un moyen terme entre ces deux propositions extrêmes. D'une façon générale, et à part la question de la garantie spéciale des droits des minorités ethniques et religieuses, ce moyen de modification réclamerait la coopération du Parlement fédéral et des parlements provinciaux pour la modification de tout article de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord traitant des relations fédérales.

M. WOODSWORTH: Voulez-vous nous expliquer plus au long ce que vous entendez par relations fédérales?

Le TÉMOIN: Je songe aux articles de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui concernent uniquement la structure mécanique de gouvernement. Par exemple, il y a certains articles qui concernent la composition du Parlement fédéral. Je ne dis pas que même tous ces articles ne touchent pas les relations fédérales; il est certain qu'un nombre y ont trait. 'Je crois que M. Skelton a parlé de cela dans le témoignage qu'il a rendu devant le Comité. Un certain article de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord fixe le quorum de la Chambre des communes. Cet article ne concerne certainement pas les relations fédérales. Il y a un certain nombre d'autres articles qu'on peut placer dans la même catégorie. Je pense qu'il est question des relations fédérales dans tous les articles de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui traitent de la répartition des pouvoirs; et il doit en être ainsi des articles qui traitent

de la représentation au Sénat canadien, et peut-être aussi de ceux qui traitent de la composition de la Chambre des communes et de la méthode qu'il faut suivre pour la modifier.

(4) L'évolution de notre constitution depuis l'époque de la Confédération fournit des arguments à la théorie de la collaboration entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales pour la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On peut dire que les résolutions adoptées à Londres en 1866 ont manifesté le caractère fédéral de la constitution projetée plus que ne l'ont fait les résolutions adoptées à Québec en 1864. Je pense qu'il est également vrai que le caractère fédéral de notre constitution a été accentué depuis lors par les conventions intervenues et par les diverses interprétations judiciaires.

Je veux dire que les conventions et l'interprétation judiciaire ont démontré que la constitution était d'un caractère fédéral plutôt qu'unitaire.

La marche des conventions de ce côté peut se constater par l'usage que le gouvernement fédéral a fait du pouvoir d'annulation de la législation provinciale. Elle se constate aussi par l'usage qui a créé la représentation des provinces dans le cabinet, ainsi que, jusqu'à un certain point, la représentation des minorités ethniques et religieuses. Ces conventions sont fondées sur l'expérience politique. Elles sont dues à ce que, dans la pratique gouvernementale, on a découvert que l'unité nationale ne pouvait exister que si elle était appuyée sur des relations harmonieuses entre le Dominion et les provinces dans le cadre d'une constitution fédérale. L'interprétation judiciaire qu'on a faite de la constitution durant la première période de son développement a eu le même résultat. Certains articles de l'Amérique britannique du Nord pouvaient s'interpréter de façon à placer les provinces dans un état de subordination et à leur accorder un rang peu supérieur à celui des corporations municipales. Les décisions rendues par le comité judiciaire du Conseil privé dans les quelques années qui ont suivi la Confédération ont condamné cette opinion. La décision de lord Watson dans l'affaire de la Maritime Bank a déjà été exposée au Comité. Il y a été déclaré que:—

> L'objet de la loi n'était pas de fusionner les provinces en un tout ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et à qui serait confiée exclusivement l'administration des affaires dans lesquelles elles ont un intérêt commun, chaque province gardant son indépendance et son autonomie.

Edward Blake, soit dit en passant, s'est prononcé dans des termes quelque peu différents. Il a dit que les provinces ne devraient pas être considérées comme des fractions d'une unité, mais comme des unités d'un multiple.

La déclaration de lord Watson peut être regardée comme la conséquence des décisions judiciaires rendues dans le même sens durant les années précédentes. On ne saurait nier que l'effet des conventions et de l'interprétation judiciaire a été de fortifier le caractère fédéral de la constitution canadienne. Si l'étude des événements qui ont entouré l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord nous porte à adopter une procédure fédérale concernant la modification de la Constitution, il est également vrai qu'on en vient à la même conclusion en examinant la constitution actuelle à la lumière de l'interprétation judiciaire et des conventions qui ont été adoptées par suite de l'expérience acquise dans la marche de nos institutions gouvernementales.

(5) Puisque nous sommes obligés d'adopter un moyen de modification approprié à une constitution fédérale, il paraît désirable de voir soumettre l'examen de tel moyen à une conférence dans laquelle le Dominion et les provinces seraient représentées. Si l'on reconnaît qu'un organisme modificateur

convenable nécessitera l'action commune du Parlement fédéral et des législatures provinciales, il doit s'ensuivre que la préparation de ce moyen de modification de la Constitution doit également être l'œuvre du Dominion et des provinces.

Le président:

D. Vos prémisses sont-elles admises?—R. Elles le sont en réalité, je le pense, si nous reconnaissons à notre constitution un caractère fédéral.

D. Le Parlement impérial n'a jamais demandé aux provinces...—R. Il faut se rappeler que les amendements adoptés jusqu'ici n'ont pas, sauf incidemment, soulevé de questions dans lesquelles les provinces voyaient un intérêt vital.

D. Est-ce que la Colombie-Britannique ne s'est pas opposée en 1907 aux amendements relatifs aux subventions?—R. La Colombie-Britannique s'est opposée en 1907 aux subventions fixées par la conférence tenue en 1906 entre le Dominion et les provinces, et M. McBride a présenté ses objections au secrétaire d'Etat pour les Colonies à Londres. Il est également vrai que le gouvernement britannique a refusé d'insérer dans les parties déclaratoires de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, en 1907, la phrase proposée par le Dominion et dans laquelle il était dit que ce règlement serait final et inaltérable. Je crois cependant que, si l'on a omis cette phrase des parties déclaratoires de la loi, ce n'est pas par suite des objections présentées par la Colombie-Britannique, mais parce qu'on croyait, comme l'ont toujours soutenu fortement les avocats de Grande-Bretagne, experts en droit constitutionnel, qu'un Parlement ne peut lier ses successeurs. En d'autres termes, il serait superflu d'insérer les mots: "Ceci sera final et inaltérable".

D. Si l'on reconnaît que le concours des provinces est nécessaire pour amender ou pour adopter une méthode modificatrice, ne rendons-nous pas plus rigide notre structure actuelle?—R. Je suis loin de dire qu'il faudrait le concours unanime des provinces.

D. Je vais poser ma question autrement. Supposons que les conférences des provinces et du Dominion que vous suggérez aient lieu?—R. Oui.

D. Et supposons qu'une majorité des provinces à cette conférence décide de n'adopter aucune méthode modificatrice, serions-nous obligés de laisser subsister l'état de choses actuel simplement parce qu'une majorité des provinces aura dit: "Restons-en là"?—R. Dans ce cas, le gouvernement de l'époque aurait à décider s'il lui conviendrait d'accepter la responsabilité de pousser les choses plus loin.

D. En d'autres termes, le droit de pousser les choses plus loin écherrait au gouvernement fédéral, mais il est probable que le résultat pratique serait que le gouvernement dirait: "Nous n'allons pas contrecarrer l'opinion exprimée par une majorité des provinces"?—R. C'est précisément cela.

M. WOODSWORTH: Votre proposition est donc dictée par les soucis politiques plutôt que par la valeur des choses, et il en résulterait que les gouvernements remettraient indéfiniment la question?

Le PRÉSIDENT: A moins que la majorité des provinces ne consente.

Le TÉMOIN: Je ne suis pas convaincu que cela aurait pour effet de faire remettre les choses indéfiniment. Nous n'avons pas encore essayé sérieusement de trouver le moyen de sortir de la difficulté actuelle.

M. WOODSWORTH: Sans vouloir commencer une discussion, je veux faire observer que la réponse de M. Pattullo peut faire croire qu'en définitive le gouvernement fédéral devra se charger de la décision.

Le TÉMOIN: J'ai peut-être mal compris la communication. Je croyais qu'on y disait que c'était là une question à discuter dans une conférence du Dominion et des provinces.

M. WOODSWORTH: En effet.

Le PRÉSIDENT: On n'y voit guère une approbation de l'idée qui a présidé à notre enquête.

Le TÉMOIN: Je suis d'avis que la publicité donnée à cette question par ce Comité contribuera grandement à faire étudier davantage cette question. Mais il me semble que, si nous reconnaissons à notre constitution un caractère fédéral,—et je ne vois pas le moyen d'éviter cette conclusion,—nous devons considérer que les provinces sont intéressées à tout procédé de modification qui sera pratique au pays. Si elles doivent participer à l'élaboration des modifications, il semble s'ensuivre qu'elles doivent participer à la conférence qui formulera la méthode de modification.

Le PRÉSIDENT: Le Parlement fédéral représente toute la population du Canada; les assemblées législatives des provinces représentent la population comprise dans les limites de chaque province; trois de ces provinces, l'Ontario, le Québec et la Saskatchewan, contiennent la majorité des habitants de notre pays. Si la majorité des habitants, représentée par ces trois provinces, s'entend sur l'adoption d'une méthode, croyez-vous que les six autres provinces, dont la population totale est moindre que celle de ces trois provinces, seraient capables de dicter leur volonté à ces dernières, grâce à leur nombre.

Le TÉMOIN: Ma réponse est affirmative si l'on considère les provinces comme entités distinctes, et je pense que nous sommes obligés de les considérer ainsi. Puisque notre Constitution est une constitution fédérale, il faut admettre le concours du Parlement fédéral, qui représente la population du pays en général, et l'approbation d'une majorité, réelle ou déterminée, des législatures provinciales, car une constitution fédérale n'est pas seulement une union d'individus, mais une union de pays distincts qui continuent d'exister.

Le PRÉSIDENT: Ainsi la province de l'Ile du Prince-Edouard, dont la population est de 80,000, aurait autant d'autorité quant à la modification de notre constitution que la province d'Ontario, dont la population dépasse trois millions.

M. BOURASSA: Vous constaterez évidemment la même inégalité dans toutes les unions fédérales. Voyez le Sénat des Etats-Unis, comme on l'a dit. Le Rhode-Island, qui n'a qu'une population de quelques centaines de milliers d'âmes, est représenté par le même nombre de sénateurs que l'Etat de New-York.

Le TÉMOIN: Nous demandons donc que la question de la préparation d'une disposition modificatrice pour l'Acte de l'Amérique britannique du Nord soit confiée d'abord à une conférence du Dominion et des provinces ou à une convention de délégués convoqués spécialement à cette fin. Si l'on veut régler le présent problème conformément à l'esprit des institutions fédérales, il faut absolument que le Dominion et les provinces coopèrent à la réalisation de cette tâche nationale. Je ne dis pas qu'une conférence du Dominion et des provinces ou une convention constituante trouveraient immédiatement le moyen de résoudre les difficultés actuelles. Cette conférence ou cette convention devraient nécessairement examiner et discuter tous les aspects du problème et peut-être aussi indiquer les grands principes à observer dans la préparation d'une disposition modificatrice de la Constitution. On pourrait alors former un comité qui serait chargé d'approfondir la question et de faire des propositions qui seraient plus tard soumises à l'approbation de la conférence ou de la convention. Ces propositions, après avoir été approuvées par la conférence ou la convention, seraient soumises à l'approbation du Parlement fédéral et des législatures provinciales, puis transmises à Westminster pour être adoptées comme amendement à la constitution canadienne.

(6) Outre la nécessité de trouver un moyen d'amender l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il y a aussi un besoin impératif de refondre la Constitu-

tion et d'en modifier la rédaction. Je ne sais trop si cette proposition est bien conforme à l'objet pour lequel ce Comité est réuni, mais je constate que M. Ollivier a suggéré la nomination d'une commission chargée de préparer une nouvelle constitution fondée sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On verra cette proposition à la page 61 des témoignages entendus par ce Comité, le 21 mars 1935. Il serait assez facile de confier cette refonte et cette nouvelle codification à un comité de la conférence du Dominion et des provinces ou de la convention en question. Etant donné le caractère technique de cette tâche, il faudrait doter ce comité d'un secrétariat spécial chargé d'examiner les questions légales que comporterait une nouvelle rédaction de la constitution. Le personnel de ce secrétariat pourrait être choisi parmi les fonctionnaires du ministère de la Justice du gouvernement fédéral et les légistes de la Couronne dans les diverses provinces.

Le besoin s'impose d'une nouvelle codification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et de ses amendements afin de les rendre plus clairs et plus simples. A un autre point de vue, ce projet de refonte est à souhaiter. Dans les manuels de classe des écoles et des universités des Etats-Unis pour l'enseignement de l'histoire et du gouvernement de ce pays, on trouve généralement en appendice la constitution américaine, pour la gouverne des instituteurs et des élèves. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dans sa forme actuelle, ne saurait être employé à cette fin. On peut le lire du commencement à la fin sans y trouver mention de l'entrée de l'Ile du Prince-Edouard, du Manitoba, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique dans la Confédération. Les articles concernant le Sénat et ceux qui concernent les provinces sont soit incomplets soit propres à induire en erreur. Ces articles et certains autres font que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 n'a guère que la valeur d'un document historique. Il s'adresse aux morts plutôt qu'aux vivants. Cette raison qui milite en faveur d'une refonte et d'une nouvelle rédaction de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 et de ses amendements est peut-être d'une importance secondaire, mais elle n'en mérite pas moins un examen sérieux au point de vue de l'étude de l'histoire et du gouvernement du Canada.

Comme pour le comité qui sera chargé de formuler une disposition modificatrice de la Constitution, le comité projeté de la refonte et de la rédaction nouvelle de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 et de ses amendements devra faire rapport à la conférence fédérale-provinciale ou à la convention constituante pour faire approuver ses propositions. Après cette approbation, le nouveau texte de la constitution sera sujet à la ratification du Parlement fédéral et des législatures provinciales, puis le Parlement de Westminster sera appelé en temps et lieu à remplacer l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867 et ses amendements.

Le PRÉSIDENT: Si la ratification a lieu.

Le TÉMOIN: Bien entendu. Nous croyons que, de préférence au titre actuel, on devrait appeler cette loi la Loi du Canada ou la Loi de la Constitution Canadienne.

Mon exposé est terminé.

Le président:

D. Savez-vous que la question des méthodes à adopter pour modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a fait l'objet d'une conférence fédérale-provinciale en 1927?—R. Oui.

D. Je vais me permettre de lire un extrait du rapport de cette conférence:—

> Des représentants de toutes les provinces ont été entendus au cours de la discussion et tous les aspects possibles de la question y ont été traités. Les membres de la conférence ont émis des opinions différentes

sur la proposition; un certain nombre se sont déclarés absolument opposés à toute modification de la méthode actuelle; quant aux autres, les uns ont approuvé tout à fait l'opinion exprimée par le ministre et les autres se sont déclarés en faveur de légères modifications. Quant aux droits des minorités et aux autres droits spécialement mentionnés dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il n'y a eu aucune divergence d'opinions. Plusieurs adversaires de la proposition craignaient que le changement ne mît ces droits en péril, et ceux qui approuvaient la proposition s'engageaient, au nom de leurs provinces, au maintien de tous les droits existant présentement.

Pensez-vous qu'une nouvelle conférence fédérale-provinciale prendrait une décision autre que celle de 1927, ou bien que les opinions se diviseraient d'une façon aussi absolue?—R. J'étais présent, à titre d'observateur, à la conférence fédérale-provinciale de 1927. Je ne pense pas qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'une conférence de quelques jours puisse en arriver à une solution définitive.

D. Cette conférence a duré sept jours.—R. Mais elle n'a pas discuté cette question durant sept jours. Si j'ai bonne souvenance, le programme des sujets à traiter était formidable. Cette question est pour moi d'une telle importance qu'il y faut apporter beaucoup de temps et de persévérance. Ce n'est pas dans quelques jours ou quelques semaines que nous pouvons songer à formuler une méthode modificatrice de la constitution ou à refondre l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. C'est une chose qu'il faudra étudier soigneusement durant des mois; cela pourra même prendre plus d'un an. Je ne crois pas me tromper en disant que la constitution actuelle de l'Australie est le résultat de travaux qui ont duré plusieurs années. C'est pourquoi je demande que nous y mettions le temps voulu si nous voulons régler ce problème d'une façon satisfaisante et définitive.

M. Cowan:

D. Un témoin que nous avons entendu a suggéré la formation d'une commission royale qui aurait le pouvoir de se rendre dans chaque province et d'y discuter la situation. Avez-vous quelque commentaire à faire sur cette idée?—R. Je ne saurais voir la nécessité de nommer une commission royale pour la discussion d'une question de ce genre. Il me semble que les témoignages qu'on pourrait y entendre de la part des gouvernements provinciaux intéressés pourraient être aussi bien entendus devant une conférence interprovinciale ou devant un comité d'une telle conférence.

Le président:

D. Avez-vous eu connaissance que les autorités du Royaume-Uni aient requis l'approbation des provinces avant d'adopter un amendement quelconque à la Constitution ou qu'elles aient pensé que les provinces avaient le droit d'être consultées?—R. Je ne le pense pas. M. Winston Churchill a fait à la Chambre des communes une déclaration qui, je le crois, a été ainsi interprétée.

D. Est-ce là la déclaration en question? (remettant le document au témoin.) —R. Oui, c'est cette déclaration.

> Il regretterait beaucoup qu'on vît dans la façon d'agir du gouvernement de Sa Majesté le désir d'établir un précédent d'après lequel, chaque fois que la question de constitution serait en jeu entre le gouvernement fédéral et l'une des provinces le gouvernement impérial serait toujours disposé à accepter le point de vue fédéral plutôt que le point de vue provincial. Par déférence pour les raisons invoquées par la Colombie-Britannique, les mots "final et inaltérable", s'appliquant au nouveau barème, ont été supprimés dans le bill.

On peut se demander si cette déclaration a été faite par égard aux observations de la Colombie-Britannique. Il y a une autre explication que l'on donne; c'est que nul parlement britannique ne peut, par une loi, lier ses successeurs.

D. Le Parlement fédéral a évidemment aujourd'hui le pouvoir de modifier sa propre constitution quant à l'organisation de nouvelles provinces?—R. Oui.

D. Et il a exercé ce pouvoir?—R. Oui, selon les termes de la Constitution.

D. Et le Parlement impérial ou le Parlement fédéral, en accordant ce pouvoir ou en l'exerçant selon le cas, a-t-il pensé que le consentement préalable des habitants de ces territoires était nécessaire à la formation de ces derniers en nouvelles provinces?—R. Si j'ai bonne souvenance, ce pouvoir a été exercé en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et sans qu'on ait obtenu au préalable l'approbation des populations des territoires en question.

L'hon. M. VENIOT: En vertu de quel article, article 146, pourvoyant...

Le TÉMOIN: L'article 146 concerne l'admission de certaines provinces désignées. Je pense, monsieur le président, qu'il est ici question de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (1871).

Le président:

D. Concernant l'admission des provinces dans le Dominion du Canada?—R. Oui.

D. De fait, les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan ont été établies avec des constitutions que les représentants de leurs habitants ont combattues avant l'adoption du bill?—R. Je crois savoir que ces habitants voulaient une province au lieu de deux.

D. Oui, ils se sont opposés à certaines choses. Serait-il possible de mettre à part les articles concernant les droits des minorités, tels que ceux concernant la langue, la religion, l'enseignement et les droits civils, et de faire en sorte que seul le Parlement impérial puisse les modifier, comme cela existe aujourd'hui, puis de laisser au Parlement fédéral la faculté de modifier les autres parties de la Constitution?—R. Ceci toucherait encore le caractère fédéral de la Constitution, mais je crois que les articles de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord concernant les droits des minorités ethniques et religieuses doivent être assurés de la plus grande garantie possible; ces articles de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord établissent clairement qu'il faut le consentement unanime des législatures provinciales avant qu'on puisse rien y changer; cependant, quant aux autres articles de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord concernant les relations fédérales, comme par exemple la répartition des pouvoirs, je ne pense pas qu'on puisse les laisser à la discrétion du Parlement fédéral, car cela détruirait absolument le caractère fédéral de la Constitution.

M. Cowan:

D. Voudriez-vous donner votre opinion sur l'opportunité de réduire le nombre des parlements provinciaux?—R. Cela serait désirable au point de vue économique, pour le moins, mais c'est une question qu'on ne saurait aborder sans le consentement des provinces.

D. Voilà pourquoi je vous ai demandé si vous voudriez donner une opinion?—R. Je sais que parfois le sentiment local est très opposé à l'idée de grouper les arrondissements scolaires.

D. Comme le président l'a dit tout à l'heure, si les provinces, dans une conférence interprovinciale, insistaient sur le maintien de leurs droits actuels et ne favorisaient pas une modification, que feriez-vous?—R. Tout d'abord, je demanderais l'avis d'une nouvelle conférence, comptant qu'on pourrait en tirer quelque chose, étant donné surtout l'état actuel de l'opinion publique dans notre pays. Je crois que le peuple comprend mieux aujourd'hui l'importance de ce problème que dans le passé. Ce n'est pas parce qu'une première conférence aura failli à la

tâche de régler cette question qu'il faut nécessairement s'attendre au même résultat d'une autre conférence que l'on pourrait convoquer dans un avenir rapproché.

M. WOODSWORTH: Est-ce que votre méthode n'engendre pas l'insuccès?

Le TÉMOIN: Je ne suis pas prêt à le reconnaître. J'ose dire qu'on n'a pas encore essayé la méthode appropriée.

Le président:

D. Etant donné la question de M. Cowan, et en supposant que votre proposition soit mal fondée et démentie par les résultats d'une conférence, pensez-vous qu'il nous reste un moyen d'action pour modifier la Constitution?—R. La responsabilité retomberait alors sur le gouvernement fédéral; il serait appelé à décider jusqu'à quel point il pourrait aller de l'avant sans tenir compte de l'opposition des provinces.

D. La question de consulter les provinces n'est pas une question de droit strict, mais une question d'opportunité politique?—R. Oui.

M. Cowan:

D. Vous n'êtes pas de ceux qui croient qu'il s'agissait ici d'un pacte ou d'un contrat?—R. Je suis absolument convaincu du contraire, tant au point de vue historique qu'au point de vue légal.

D. Après vous, qu'est-ce que les autorités impériales devraient faire si les provinces soulevaient une objection?—R. Voilà une question qui est extrêmement importante dans le moment, car l'Etat de l'Australie occidentale, comme les membres du Comité le savent sans doute, désire se séparer du Commonwealth, et il le demande par une pétition adressée aux Lords et aux Communes du Parlement à Westminster.

D. C'est la législature provinciale ou de l'Etat qui a fait cette demande?—R. L'Etat de l'Australie occidentale.

Le PRÉSIDENT: Si les membres du Comité désirent avoir l'opinion du professeur Rogers sur la théorie du pacte, ils trouveront à ce sujet un traité vraiment admirable dans le rapport de la conférence de l'Association canadienne des Sciences politiques tenue à Ottawa en 1931.

M. COWAN: Où pouvons-nous trouver ce rapport?

L'hon. M. LAPOINTE: A la Bibliothèque.

M. COWAN: Porte-t-il votre nom, professeur Rogers?

Le TÉMOIN: Oui.

Le PRÉSIDENT: Je ne pense pas que le professeur ait changé d'opinion sur cette question.

M. Cowan:

D. Finissons-en sur ce que, d'après vous, les autorités impériales devraient faire?—R. Le gouvernement impérial et le Parlement impérial sont en face d'une grave difficulté au sujet de la demande de l'Australie occidentale. En effet, quelle que soit la situation légale depuis l'adoption du statut de Westminster, il semble convenu que le Parlement impérial n'interviendra pas sur une question qui concerne uniquement le Dominion.

Le PRÉSIDENT: Dans quelques-unes des provinces éloignées, nous avons entendu exprimer certaines opinions, probablement dues à des motifs politiques. Je ne parle pas de politique de partis, mais il s'agissait du désir de ces provinces d'améliorer leur situation dans la Confédération. On a menacé de demander la sécession si certaines choses ne se faisaient pas. Savez-vous s'il y aurait un certain moyen d'obtenir la sécession d'une façon constitutionnelle?

Le TÉMOIN: Je ne connais aucun moyen, sauf de consentement mutuel. Tel est, en tout cas, le problème qui s'est présenté en Australie. L'Australie occidentale a présenté sa demande au Commonwealth, lequel l'a rejetée. Elle en appelle maintenant au Parlement qui a adopté la constitution du Commonwealth australien, afin de réaliser son désir de sécession. Le comité des Lords et des Communes n'a pas fait rapport. Je pense qu'on a pu au moins discuter à la conférence impériale de 1926 la question de savoir si une province de notre pays pouvait s'opposer au gouvernement impérial, advenant qu'elle serait mécontente d'un amendement proposé par le gouvernement fédéral.

L'hon. M. MACKENZIE: Certaines provinces qui sont entrées dans la Confédération après l'élaboration du traité proposé ne croient-elles pas avoir le droit de s'adresser au Parlement impérial relativement à tout grief réel ou imaginaire propre à justifier leur sécession? Je pense que c'est ce qu'a dit l'un des témoins entendus jusqu'ici, si j'ai bonne mémoire.

M. WOODSWORTH: Oui, je le pense.

Le TÉMOIN: Dans la Nouvelle-Ecosse, on croit depuis longtemps qu'on peut porter au pied du trône toute demande de redressement de griefs relevant de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

L'hon. M. MACKENZIE: Le pied du trône se trouve aujourd'hui ici même au Canada.

Le TÉMOIN: Oui.

L'hon. M. MACKENZIE: Le roi est roi du Canada comme il est roi de Grande-Bretagne.

M. COWAN: Ne serait-il pas monstrueux de penser qu'une seule province puisse empêcher toute modification de la Constitution?

Le TÉMOIN: Je pense qu'une telle théorie est absolument insoutenable.

M. COWAN: Il va sans dire que j'exclus ici la question des droits des minorités.

L'hon. M. LAPOINTE: Il y a certaines questions sur lesquelles une certaine province pourrait avoir des idées bien arrêtées, et je ne pense pas que ces gens veuillent accepter de se laisser imposer certaines choses par d'autres provinces, quelque monstrueux que cela puisse vous paraître.

M. COWAN: J'ai dit que je mettais de côté la question des droits des minorités.

Le TÉMOIN: Il était évidemment entendu que ceci ne s'appliquait pas aux articles de la Constitution concernant les droits des minorités ethniques et religieuses. Il faut sauvegarder ces articles le plus possible, même au point d'exiger le consentement unanime des provinces.

M. COWAN: Vous faites la même réserve que moi.

Le TÉMOIN: Oui. Sur la première question concernant l'attitude que le Parlement impérial pourrait prendre advenant une objection soulevée par une province à un amendement proposé par le Parlement fédéral, je désire faire observer que le Parlement impérial a participé à la préparation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Si vous examinez les résolutions par lesquelles la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick ont envoyé des délégués à la conférence de Londres, vous verrez que, d'après le texte de ces résolutions, ces provinces mettaient pour ainsi dire leur confiance dans l'arbitrage du Parlement impérial. Cet incident de l'histoire autorise à prétendre que, si une province s'estime lésée, elle peut en appeler au Parlement impérial.

L'hon. M. VENIOT: J'ai toujours pensé que cela est vrai pour les Provinces maritimes.

L'hon. M. MACKENZIE: Et voilà pourquoi le premier ministre MacBride est allé en Angleterre en 1907; il disait qu'il avait le droit d'en appeler, et c'est ce qu'il est allé faire.

Le PRÉSIDENT: N'est-il pas vrai que cette opinion constitue une objection vraiment sérieuse à ce qu'on accorde le pouvoir d'amendement au Parlement impérial.

Le TÉMOIN: Oui. Mais je ne saurais me prononcer sur la situation qui existe réellement depuis 1926, surtout depuis l'adoption du Statut de Westminster. Il paraît convenu que le gouvernement anglais ne veut pas intervenir entre le Dominion et les provinces. Il me semble que, si les provinces s'étaient alors préoccupées de maintenir ce droit d'appel, elles auraient eu quelque protection, soit en 1926 soit subséquemment dans le Statut de Westminster.

Le PRÉSIDENT: Elles ont fait des réserves quant à la modification de la Constitution.

Le TÉMOIN: Oui, je m'en souviens.

M. Cowan:

D. Revenons-en à ceci: vous proposez une autre conférence interprovinciale? —R. Oui, je ne vois guère autre chose à faire.

L'hon. M. LAPOINTE: Il n'y a aucun doute là-dessus.

M. COWAN: Pensez-vous que l'opinion publique ait changé depuis la dernière conférence interprovinciale?

Le TÉMOIN: Je crois que la population de notre pays est aujourd'hui mieux informée sur cette question qu'elle ne l'a jamais été. L'opinion publique réclame de jour en jour des changements, ainsi que les moyens de les réaliser.

L'hon. M. RALSTON: C'est vrai.

Le TÉMOIN: Je crois que, si nous avions aujourd'hui une conférence, étant donné l'état d'esprit actuel, les chances de succès seraient bien plus grandes.

L'hon. M. VENIOT: Une conférence qui ne s'occuperait que de cette question?

Le TÉMOIN: Oui. Peu importe le temps que cela prendrait.

M. COWAN: Pouvez-vous nous suggérer un autre moyen d'éducation pour obtenir une opinion publique mieux informée.

L'hon. M. RALSTON: On devrait envoyer une mission dans les diverses provinces, une mission préliminaire. Attendu que cette conférence sera publique, il faudra faire quelque chose au préalable.

Le TÉMOIN: Je pense que cela est à souhaiter.

L'hon. M. LAPOINTE: Le travail de ce Comité est utile de ce côté.

L'hon. M. MACKENZIE: Il a permis un échange d'idées.

Le président:

D. Pensez-vous qu'une autre conférence réussirait beaucoup mieux à s'accorder sur un certain amendement plutôt que sur l'adoption d'un moyen de modifier la Constitution? Il pourrait y avoir une certaine rigidité?—R. Je pense que c'est possible; je sais cependant que la question la plus importante est aujourd'hui de trouver un moyen de modifier la Constitution, moyen qui serait inséré dans la Constitution même. Cela permettra de faire les amendements dont on aura besoin à l'avenir.

M. COWAN: D'après le président, il faudrait s'adresser aux autorités impériales pour tout amendement.

L'hon. M. RALSTON: Le président a en vue un amendement qui établirait une méthode de modifier la Constitution et qui permettrait en même temps d'en discuter certains amendements.

Le PRÉSIDENT: On pourrait confier à une conférence des provinces et du Dominion la tâche de discuter certains amendements spéciaux aussi bien que la méthode à prendre pour modifier la Constitution; on pourrait aussi la confier à une conférence distincte.

L'hon. M. RALSTON: Je doute que cela soit opportun. Si vous pouvez faire en sorte que la conférence ne discute que le moyen de modifier la Constitution, cela évitera un grand nombre de questions qui pourraient s'élever dès l'instant qu'on ouvrirait la porte à la discussion d'amendements spéciaux. En effet, on croirait voir des dangers dans la méthode.

Le TÉMOIN: Jusqu'à quel point pourrait-on ainsi codifier de nouveau l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ou lui donner une nouvelle rédaction?

L'hon. M. RALSTON: Je n'approuve aucunement cette procédure dans le moment. Je crains que nous n'entreprenions trop. Je pense que nous avancerions bien davantage si nous nous contentions de ne faire qu'une chose à la fois, d'abord de trouver une méthode permettant de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, puis de convoquer une conférence ou une commission chargée d'examiner les amendements désirables.

Le président:

D. Ai-je raison de dire que votre principe se formule ainsi: que le Parlement impérial a seul le droit d'amendement et que ce droit peut s'exercer légalement à la demande du Parlement fédéral sans le consentement des provinces, question d'opportunité politique mise à part?—R. Oui.

L'hon. M. RALSTON: Que voulez-vous dire? Qu'entendez-vous par "légalement"?

Le PRÉSIDENT: C'est que le Parlement impérial a toujours agi à la demande du Parlement fédéral sans consultation.

L'hon. M. RALSTON: Au point de vue strictement légal, il n'est pas obligé d'attendre la demande du Dominion pour agir.

Le PRÉSIDENT: Il n'y est pas obligé.

L'hon. M. RALSTON: Il pourrait légalement modifier la Constitution sans en être requis par le Parlement du Dominion.

Le TÉMOIN: Oui, il possède ce pouvoir légal, mais non pas constitutionnel.

Le PRÉSIDENT: S'il en est ainsi de la situation légale et de la situation constitutionnelle, il n'est pas nécessaire d'avoir le consentement des provinces pour amender la Constitution. Est-ce que nous n'amoindrissons pas la situation constitutionnelle du Parlement du Dominion en convoquant les provinces et en les consultant sur cette question?

L'hon. M. LAPOINTE: Je ne le pense pas. Je ne pense pas qu'au point de vue légal nous ayons le droit d'exiger du Parlement impérial qu'il modifie l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Rien ne donne ce droit légal. Nous le faisons par voie de pétition, mais je ne pense pas qu'en consultant les provinces nous nous départions de ce que nous ne possédons pas sauf en pratique.

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

L'hon. M. LAPOINTE: Je regrette d'avoir été absent lorsque M. Rogers a parlé d'un conflit possible entre le Parlement fédéral et les provinces à propos de la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord sous le régime actuel. Savez-vous si les hommes d'Etat anglais désirent beaucoup garder ce pouvoir d'arbitrage entre le Parlement du Dominion et les provinces? A la conférence de 1926, ainsi qu'en 1930, leurs représentants ont déclaré que plus tôt ils seraient débarrassés de cet cause possible de friction, mieux ce serait pour eux. Ce droit a été maintenu parce que notre pays n'en était pas encore arrivé à désirer le pouvoir de modifier librement sa constitution.

Le TÉMOIN: Je suppose que le pouvoir de décider d'une question de ce genre ne pourra être déterminé qu'à la suite du résultat de la requête de l'Australie occidentale qui prie le Parlement britannique de la séparer du Commonwealth. Cette affaire est maintenant pendante.

M. Cowan:

D. Existe-t-il dans la constitution de l'Australie une disposition qui permet à un état de s'adresser directement aux autorités impériales?—R. Non, aucun article de la constitution ne le prévoit. De fait, il est dit, au début même de la constitution, que la fédération est indissoluble. Quand l'Australie occidentale est entrée dans le Commonwealth, Joseph Chamberlain, qui était alors secrétaire d'Etat pour les colonies, l'a encouragée à le faire. L'Australie occidentale a toujours pensé que le gouvernement anglais en était un peu responsable.

L'hon. M. Veniot:

D. Voulez-vous expliquer ce que vous pensez de l'article 145 et du chemin de fer Intercolonial? Vous avez dit qu'il n'y avait aucune entente de ce genre. Et l'article 145?—R. De l'Acte de l'Amérique britannique du Nord?

D. Oui.—R. Je me permets de dire que je n'ai pas prétendu qu'il n'y eût aucune entente de ce genre.

D. Vous avez dit que la loi de la Confédération n'était pas un pacte ni un traité au point de vue légal ou historique. Que dites-vous de l'articles 145 adopté parce que les Provinces maritimes ne voulaient entrer dans la Confédération que s'il était bien entendu que le chemin de fer Intercolonial serait établi? —R J'ai dit que l'effet juridique de cet article dépendait de son inscription au statut.

D. Je ne parle pas de l'aspect juridique, mais du côté historique.—R. L'article 145 n'était valide qu'en devenant partie intégrante de la loi. Cette validité ne ressortait pas du fait que l'article a eu pour origine les résolutions adoptées par les provinces.

Le PRÉSIDENT: L'entente consacrée par cet article a été exécutée dans le fait, c'est-à-dire que l'on a construit la voie ferrée.

L'hon. M. VENIOT: Oui. Puisque le chemin de fer existe, il se pose une autre question, dans les Provinces maritimes: on a établi la voie ferrée, mais s'est-on conformé à l'entente en vertu de laquelle l'article 145...

L'hon M. LAPOINTE: Vous pouvez créer une commission.

Le PRÉSIDENT: C'est une question d'une vaste portée.

L'hon. M. VENIOT: On nous dit que la Confédération n'est pas un pacte, ni du point de vue juridique, ni du point de vue historique. Je reviens sur cette question. Dans les Provinces maritimes, nous prétendons qu'on n'a jamais respecté l'entente.

Le TÉMOIN: On a rempli les obligations découlant de l'entente.

L'hon. M. VENIOT: On a réalisé le projet de construction. Mais les Provinces maritimes prétendent qu'on n'a pas respecté l'entente en ce qui concerne l'entretien de l'Intercolonial. Nous prétendons donc que le Canada n'a pas respecté l'entente en vertu de laquelle nous sommes entrés dans la Confédération.

L'hon. M. Ralston:

D. Entendons-nous bien sur la façon d'établir une méthode pour modifier la Constitution. La conférence provinciale dont vous avez parlé devrait-elle être appelée, non pas à préparer un amendement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord destiné à établir une méthode pour la modification de la constitution, mais plutôt une loi distincte dont l'objet unique serait la méthode de modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ou encore un article à ajouter au Statut de Westminster pour indiquer la façon de procéder dans la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Ainsi la discussion ne porterait pas sur certains amendements précis et possibles à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord: on la confinerait entièrement à la méthode à adopter pour modifier la Constitution?—R. Je préférerais tout un article, faisant partie intégrante de

l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dont l'objet serait d'indiquer la méthode à suivre pour modifier la constitution du Canada. Ce serait une erreur de n'en faire qu'un amendement au Statut de Westminster

D. A mon avis, cela serait tout à fait dans l'esprit du Statut de Westminster, lequel tend à proclamer plus clairement l'autonomie du Dominion et le droit de légiférer qu'il a de par la Constitution. Nous inclurions simplement dans ce droit celui de modifier la Constitution. En somme, le Statut de Westminster confère au Parlement du Dominion le droit de modifier des lois impériales. Pourquoi n'irions-nous pas jusqu'à nous conférer, par ce Statut, le droit de modifier en particulier la loi impériale connue sous le titre de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord? —R Les auteurs du Statut ont expressément mis ce droit à part.

D. Faites disparaître l'exception, afin de déterminer la manière de procéder à cet égard. Il me semble qu'il est logique de réaliser cette fin par le moyen du Statut de Westminster, puisque ce Statut confère au Parlement du Dominion le pouvoir de modifier une loi impériale. — R. Il serait préférable, à mon sens, de le faire au moyen de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Ce serait plus logique, du point de vue historique et plus commode pour les étudiants.

D. On ne pourrait résumer la question aussi succinctement dans les manuels scolaires si tout ne se trouvait pas dans la même loi, j'en conviens.—R. Je n'attache pas une importance exagérée à cet aspect de la question.

L'hon. M. LAPOINTE: Si vous faisiez disparaître toutes les exceptions mentionnées au Statut de Westminster, nous pourrions adopter une loi qui nous fût propre afin d'établir la façon de procéder.

Le TÉMOIN: Par un acte du Parlement fédéral.

L'hon. M. LAPOINTE: Oui.

Le PRÉSIDENT: Sans consulter personne.

L'hon. M. RALSTON: Le Statut vous permettrait alors de modifier la Constitution: vous la modifieriez en lui substituant une loi de votre cru.

Le TÉMOIN: Ne se poserait-il pas alors la question qui s'est posée en 1907 en Angleterre au sujet de la question des subventions et de la validité des mots: "ce règlement est final et inaltérable"? Le Parlement fédéral peut abroger l'an prochain ce qu'il approuve cette année. Les provinces seraient-elles bien contentes d'une constitution représentée uniquement par une loi du Parlement fédéral?

Le PRÉSIDENT: Nous revenons à la question de savoir s'il importe de confier ce pouvoir au Parlement fédéral.

L'hon. M. RALSTON: Je ne me bornerais pas à faire disparaître les exceptions. Je rédigerais aussi un article permettant au Dominion de modifier sa constitution. C'est-à-dire, je m'efforcerais de trouver une formule pour concilier les avis exprimés à la conférence dont il est question, lesquels toucheraient sans doute aux questions de principe que vous avez mentionnées, à savoir la nécessité de l'approbation par un certain nombre d'assemblées législatives provinciales ou, comme disait M. Ollivier, par une certaine partie des habitants du Dominion ou certaines provinces.

Le PRÉSIDENT: Mais une éventualité pourrait se produire. Vous pourriez abolir les exceptions mentionnées au Statut de Westminster et faire adopter par le Parlement fédéral une méthode de procéder comportant la nécessité de l'approbation par les provinces ou certains groupes de la population. Deux ou trois ans plus tard, qu'est-ce qui empêcherait le Parlement fédéral de modifier la méthode adoptée?

L'hon. M. RALSTON: Je ne me bornerais pas à abolir les exceptions. Je disposerais en outre que, pour modifier la Constitution, le Parlement fédéral légiférerait subordonnément à l'approbation des provinces, ou d'un certain nombre d'entre elles, ou encore d'une certaine partie des habitants ou enfin subordonnément aux conditions approuvées par la conférence.

Le PRÉSIDENT: Il s'agirait toujours d'une simple loi du Parlement fédéral.

L'hon. M. RALSTON: Non, le Statut de Westminster, conférant au Dominion le pouvoir de modifier la constitution, édicterait certaines limites ou restrictions.

L'hon. M. LAPOINTE: Si, plus tard, vous désiriez modifier la méthode adoptée, vous devriez retourner...

L'hon. M. RALSTON: Parfaitement.

L'hon. M. LAPOINTE: Pour modifier de nouveau la loi.

Le TÉMOIN: Je songeais à cette autre façon de procéder.

L'hon. M. RALSTON: Nous devrions retourner...

Le TÉMOIN: Voici à quoi je songeais: nous établirions d'abord la méthode à suivre pour modifier la Constitution; puis nous adopterions cette méthode, à titre, mettons, d'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1936. Cette façon de procéder ferait disparaître la nécessité de recourir au Parlement impérial pour modifier à l'avenir l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

L'hon. M. RALSTON: Non, parce que, s'il m'est permis de le mentionner, l'Acte de 1936 disposerait que le Parlement fédéral aurait le pouvoir de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord subordonnément à certaines sanctions. Par conséquent, il faudrait s'adresser de nouveau au Parlement impérial pour faire ratifier cet amendement avant de modifier l'article.

Le TÉMOIN: Vous pourriez dire qu'il sera modifié quand la proposition tendant à la modification aura été approuvée grâce à un vote de la majorité des membres des deux Chambres législatives et par les assemblées provinciales, ou la majorité de ces assemblées.

L'hon. M. RALSTON: J'en conviens. Mais, si vous vouliez que le changement eût lieu seulement au vote des deux tiers, il faudrait s'adresser au Parlement impérial?

Le TÉMOIN: C'est exact, à moins d'arriver au même résultat en se servant de la méthode adoptée pour la modification de la Constitution.

Le PRÉSIDENT: Ce ne serait pas exact, si la constitution canadienne existait par l'effet d'une loi canadienne, et non de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord actuel. Ce sera tout. Merci, professeur. Quelqu'un croit-il nécessaire d'entendre d'autres témoins?

L'hon. M. RALSTON: A-t-il été question d'autres témoins?

Le PRÉSIDENT: Non, à l'exception de M. Saint-Laurent. Croyez-vous avantageux de le convoquer?

L'hon. M. LAPOINTE: Ce serait une bonne chose.

L'hon. M. RALSTON: Il a beaucoup étudié l'histoire constitutionnelle et occupé le poste fort éminent de président de l'Association du Barreau canadien.

Le PRÉSIDENT: Proposez-vous qu'il soit convoqué?

L'hon. M. LAPOINTE: Oui.

(Adopté.)

Le PRÉSIDENT: Je ne sais quand aura lieu la prochaine réunion. Tout dépendra du moment où ce témoin pourra se présenter devant nous, et aussi du temps où nous pourrons entendre les premiers ministres provinciaux. Nous n'avons donc pas à nous presser.

M. WOODSWORTH: Si nous n'entendons pas parler d'eux, nous déposerons notre rapport quand même.

Le PRÉSIDENT: Oui. Disons que le Comité se réunira à l'appel du président?

Quelques MEMBRES: Oui.

Le comité s'ajourne à midi trois quarts, pour se réunir de nouveau à l'appel du président.

CHAMBRE DES COMMUNES,

le 16 avril 1935.

Le Comité spécial nommé aux fins de faire enquête et rapport sur la meilleure méthode d'apporter des modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se réunit ce jour à onze heures du matin, sous la présidence de M. Turnbull.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, nous formons un quorum. Nous avons reçu des gouvernements provinciaux des dépêches que je désire consigner au compte rendu, si le Comité n'y voit pas d'inconvénient. Ce sont les réponses au télégramme que nous leur avions envoyé il y a quelque temps et dont le texte paraît déjà au compte rendu, de même que la réponse de la Colombie-Britannique. Voici les autres:

HALIFAX, (N.-E.), le 3 avril 1935.

A. A. FRASER,
Secrétaire du Comité d'enquête
sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,
Ottawa (Ont.).

Notre législature maintenant en session et bien difficile de prendre décision de cette nature de la manière que vous proposez. Nous croyons que l'on devrait étudier la question à une conférence entre les représentants des provinces et du gouvernement fédéral, où chacun connaîtrait les vues des autres et aurait amplement le temps de discuter la question.

Le procureur général de la Nouvelle-Ecosse,

(Signé) J. H MACQUARRIE.

QUÉBEC, le 3 avril.

A. A. FRASER,
Secrétaire du Comité d'enquête sur
l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,
Ottawa.

Votre télégramme reçu. Votre Comité ne s'attend certainement pas à ce que les vues de la province de Québec soient discutées dans un échange de télégrammes ou de lettres. Pour une affaire de cette importance, je proposerais la convocation d'une conférence entre le gouvernement fédéral et les provinces.

(Signé) L.-A. TASCHEREAU.

RÉGINA, (SASK.), le 3 avril 1935.

Le président du Comité d'enquête sur
les amendements à l'Acte de l'Amérique
britannique du Nord,
Chambre des communes, Ottawa.

Au sujet de votre télégramme du vingt-sept mars dans lequel vous priez le gouvernement de la province de faire des observations verbales ou par écrit quant aux méthodes que cette province pourrait suggérer relativement à la modification de la Constitution canadienne, permettez-moi de dire que j'ai suivi avec un profond intérêt les délibérations de

votre Comité. La question des dispositions à prendre, le cas échéant, pour modifier au besoin la Constitution canadienne doit tôt ou tard se régler à des conférences entre les gouvernements des provinces et le gouvernement du Canada, en ayant recours peut-être auparavant à une conférence interprovinciale préliminaire. Vu cette situation, il ne semblerait pas sage pour les provinces d'exprimer leurs vues devant un comité de la Chambre des communes. Sauf respect, me permettrez-vous de suggérer que la véritable procédure est de laisser à votre Comité le soin de poursuivre l'enquête actuelle et d'en faire rapport à la Chambre des communes, lequel rapport, je présume, sera accepté ou modifié ou tout simplement reçu sans engager le gouvernement à accepter les propositions du Comité; ce rapport étant disponible, les provinces pourraient étudier l'attitude qu'elles désirent prendre et, peut-être, discuter la question entre elles pour ensuite s'unir au gouvernement fédéral dans une conférence générale. Le rapport de votre Comité servirait de base à la discussion qui ne manquerait pas d'amener la solution de ce problème en dernier ressort. Nous comprenons que la question est d'une grande importance nationale et qu'on devrait la régler pour le plus grand bien du Canada sans tenir compte des considérations politiques, et nous sommes certainement prêts à faire notre part pour en faciliter la solution; mais nous croyons que nous devons sauvegarder les intérêts de la province et que la procédure que je viens de mentionner est la seule convenable à adopter en ce moment.

Le procureur général,

(Signé) T. C. DAVIS.

CHARLOTTETOWN (I. P.-E.), le 4 avril 1935.

A. A. FRASER,
Secrétaire du Comité d'enquête sur
l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,
Chambre des communes, Ottawa.

Votre télégramme 27 mars reçu. Le gouvernement de l'Ile du Prince-Edouard est d'avis que gouvernement fédéral devrait formuler son plan et politique pour fins qu'il se propose et qu'il devrait les soumettre aux gouvernements provinciaux pour qu'ils soient ensuite étudiés à une conférence entre représentants des provinces et du gouvernement fédéral.

Le procureur général,

(Signé) H. F. MACPHEE.

WINNIPEG (MAN.), le 5 avril 1935.

A. A. FRASER,
Secrétaire du Comité d'enquête sur
l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,
Ottawa.

Reçu votre dépêche du 27 mars au sujet des méthodes à adopter pour modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Notre Assemblée législative est en session. Nous étudierons votre demande et exposerons nos avis après la prorogation.

Le procureur général du Manitoba,

S.-J. MAJOR.

SAINT-JEAN (N.-B.), le 10 avril 1935.

A. A. FRASER,
Secrétaire du Comité d'enquête sur
l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,
Ottawa.

Vous enverrai un mémoire à la rentrée des Chambres.

Le procureur général du Nouveau-Brunswick,

W. H. HARRISON.

La province d'Ontario n'a pas encore répondu.

Nous avons télégraphié à M. Saint-Laurent de se présenter aujourd'hui. Il a d'abord accepté, mais, plus tard, il s'est rappelé une affaire qui l'empêche de venir. Il pourra nous adresser la parole, après le congé, si nous le jugeons à propos.

Ce matin, nous avons ici M. Arthur Beauchesne, greffier de la Chambre des communes, qui désire nous communiquer certains avis au sujet de la question dont nous nous occupons.

M. ARTHUR BEAUCHESNE, C.M.G., LL.D., C.R., greffier de la Chambre des communes.

M. BEAUCHESNE: Monsieur le président, messieurs, il est exact que, si nous appliquons à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord les principes qui régissent l'interprétation des lois ordinaires, nous devons dire que cet Acte ne constitue pas un *pacte* entre les provinces. C'est une loi adoptée par le Parlement, laquelle ne renferme pas même la substance de toutes les résolutions adoptées au Canada ou à Londres avant l'adoption de cette loi au Parlement anglais qui y a ajouté certains articles que ne demandaient pas les provinces canadiennes. Les assemblées législatives de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick n'avaient pas approuvé les résolutions de Québec. Sur ce point, je vous renvoie aux travaux bien documentés qu'avaient lus en 1931 M. N. McLeod Rogers et feu M. J. S. Ewart, à la *Canadian Political Science Association.* Cependant, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord a créé un état de choses équivalant à un pacte entre nos provinces qui peuvent différer sur certains points, mais qui sont sur un pied d'égalité, quant aux pouvoirs législatifs.

M. BOURASSA: Vous voulez dire entre les provinces, avant la Confédération.

M. BEAUCHESNE: Non, non, entre toutes les provinces.

M. BOURASSA: Oui, mais le pacte est intervenu avant la Confédération.

M. BEAUCHESNE: Oui, il y a eu pacte avant la Confédération. Ce contrat est devenu partie intégrante de l'Acte, et l'Acte a posé un certain état de choses entre toutes les provinces.

Comme elles contribuent toutes aux revenus du Dominion, elles sont associées pour la gestion des affaires fédérales et les quatre provinces du début ne jouissent pas d'avantages supérieurs à ceux des cinq autres. De fait, elles sont sur un pied d'égalité par le fait de l'article 146 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui dispose que la Confédération peut admettre de nouvelles provinces "subordonnément aux dispositions de la présente loi". Le législateur a pris bien soin de répéter ces mots dans l'article 2 de la loi constitutive du Manitoba, dans l'exposé des motifs du décret du conseil adopté pour admettre la Colombie-Britannique dans l'Union, dans l'exposé des motifs du décret relatif à l'admission de l'Ile du Prince-Edouard, dans l'article 3 de la loi de l'Alberta et dans l'article 3 de la loi de la Saskatchewan.

Il s'ensuit que l'on peut comparer l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dans son état actuel, à la charte d'une société dont feraient partie le Dominion ainsi que les provinces et le Parlement anglais ne devrait se rendre à l'invite d'aucun de ces membres de la société pris en particulier qui voudrait modifier la charte sans l'assentiment des autres. Parce que le Dominion du Canada n'existait pas avant l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, mais qu'il doit sa création à cette loi, cela ne le met pas dans une situation inférieure. La même chose s'est produite pour l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan, qui n'avaient pas de statut juridique distinct avant leur constitution en provinces canadiennes. Comme l'article 92 définit les pouvoirs législatifs des neuf provinces et que l'article 91 attribue au Dominion les pouvoirs non répartis, il semble que ni les provinces ni le Dominion n'aient la liberté de demander au Parlement anglais soit d'étendre ou de restreindre ces pouvoirs sans l'assentiment des autres intéressés.

Lors de l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, les quatre provinces qui formaient le Dominion avaient ensemble une population de 3,070,-601, soit moins que la population actuelle de l'Ontario ou de Québec. En 1868, les recettes totales du Dominion atteignaient le chiffre de $13,687,928 et les dépenses totales, $14,071,689. La dette nette du pays était de $75,757,131. Nos voies ferrées avaient un parcours de 2,278 milles. Les véhicules-moteurs étaient encore inconnus; l'aviation, un rêve. L'Ouest n'avait pour toute population que des Indiens, des Métis, des traitants de pelleteries et des bisons errants. Celle de la Colombie-Britannique était bien restreinte, puisqu'on n'inscrivait, en 1871, que 45,000 habitants, dont environ 9,000 blancs seulement. En 1861, l'Ile du Prince-Edouard comptait 80,857 habitants.

On adopta l'Acte surtout à titre de compromis,, parce que l'Assemblée législative se trouvait dans une impasse telle que personne ne pouvait former un ministère. Notre pays était alors une colonie dont le gouverneur recevait encore de longues instructions du *Colonial Office*. Point n'était question de notre représentation dans les pays étrangers; nous n'avions même pas l'autorisation de négocier nos propres traités; nous recevions des garnisons anglaises; les réformes sociales apparaissaient comme le dernier mot du plus dangereux radicalisme.

Nous avons réalisé des progrès considérables, depuis cette époque; nos industries se sont multipliées; la population urbaine a dépassé la population rurale; la guerre est venue avec ses conséquences affreuses; des conférences impériales ont eu lieu; le Commonwealth des nations britanniques a vu le jour; le Statut de Westminster a modifié notre état juridique et constitutionnel. La plupart des provinces ont vécu au-dessus de leurs moyens, mais, en ces dernières années, elles revendiquent moins le principe de l'autonomie. Personne ne niera qu'il est plus difficile de présenter des lois de législation économique au Canada que dans tout autre pays, à cause du dualisme de notre régime gouvernemental. A mon humble avis, le temps est venu de transformer l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sauf par rapport aux droits des minorités, en une nouvelle constitution plus conforme à l'état actuel des choses. Les modifications de détail ne feraient qu'un rapiécetage qui ne durerait pas. Les gens de 1935 diffèrent de ceux de 1867. Il nous faut une nouvelle constitution.

Comment procéder pour y arriver?

La préparation d'une constitution est une affaire délicate, surtout dans une fédération comme le Canada. Il faut peser tous les avis dans le calme et les concilier avec les nécessités de la nation. Il faut s'arrêter à un plan qui embrasse la vie entière de la nation. Il importe donc de tenir compte des faits géographiques, de la répartition des matières premières, des voies du commerce et du transport, de la législation sociale et de l'harmonie entre les races. Ne nous illusionnons pas au point de penser qu'on peut réaliser cette œuvre de façon nette et définitive comme un amendement à une loi d'ordre général. La nou-

velle constitution ne devra laisser à personne un sujet de plainte. L'esprit de conciliation dominera. Pour ces motifs, il faudra confier cette tâche à un organisme indépendant où seront représentés tous les éléments de la nation. Je me permets donc de conseiller la création d'une imposante Assemblée constituante formée d'hommes éminents de toutes les parties du Canada. Les conférences provinciales, auxquelles assisteraient quelques ministres siégeant à huis clos, ne sauraient satisfaire l'opinion publique. La discussion doit se faire au grand jour. A mon sens, l'Assemblée constituante, dont les membres seraient désignés par les assemblées provinciales et par la Chambre des communes, où seraient représentés les principaux partis ou groupes politiques proportionnellement au nombre des voix recueillies aux dernières élections générales, devrait se réunir à Winnipeg pour examiner la question constitutionnelle dans tous ses aspects.

Je n'insiste pas sur le choix de Winnipeg. Je veux que l'Assemblée siège dans une ville de l'Ouest. Les délégués ne seraient pas forcément des membres du Parlement ou des assemblées législatives.

Dans plusieurs pays, on a eu recours aux assemblées constituantes pour élaborer des constitutions. L'une des plus connues dans l'histoire est la Constituante qui a siégé à Paris de 1789 à 1791 afin de donner à la France une nouvelle constitution. Elle comprenait 1,200 membres. La France avait alors une population de 24,800,000. Le président n'était élu que pour deux semaines, l'Assemblée ne voulant pas donner trop d'autorité à aucun de ses membres. Les délibérations ont duré du 4 août 1789 à septembre 1791.

En 1848, une Assemblée constituante de 880 membres, élue au suffrage universel en France, reçut pour mission de rédiger une nouvelle constitution. 7,835,327 personnes, soit 84 p. 100 de la population, prirent part au scrutin. Les délibérations commencèrent le 4 mai, pour ne se terminer que le 4 novembre.

Quand, en 1787, les Etats-Unis convinrent d'étudier la possibilité de modifier la Constitution, chaque Etat, à l'exception du Rhode-Island, désigna des délégués qui se rendirent à la réunion de Philadelphie le 14 mai. La convention comprenait cinquante membres, et la population des treize Etats était alors de trois millions et demi, soit à peu près la population actuelle de l'Ontario. A propos de cette convention, George Ticknor Curtis écrit dans *The Constitution of the United States and its History:*

> Ce groupe d'hommes, réunis aux fins sans précédent de remanier de fond en comble le régime de gouvernement avec l'autorité de la volonté nationale, était formé de représentants de l'élite morale et intellectuelle du pays. Dans l'accomplissement de la lourde tâche qui leur était confiée, ces gens ont fait preuve d'une sagesse, d'un courage et d'une habileté qui n'ont jamais été surpassée par un groupe semblable de législateurs réunis. Le monde connaissait peu, jusque-là, la liberté véritable alliée à la protection des personnes et à la sécurité de l'Etat. C'était, d'autre part, une innovation que d'élaborer un régime complet de gouvernement, tout à fait détaché de la tradition, créé d'un seul jet et tout de suite mis à l'œuvre, afin d'atteindre ces fins supérieures que sont la liberté humaine et le progrès social. Leur sagesse consistait forcément à éviter autant que possible les erreurs que l'expérience avait révélées dans la Constitution. Il va sans dire, la convention se composait d'hommes aux vues bien divergentes. Les délibérations durèrent plus de quatre mois. Mais à la fin prévalurent les avis des esprits les plus marquants, comme Hamilton, Madison, Gouverneur Morris, Edmund Randolph et Rufus King. Washington présidait.

La Constituante de France comprenait 1,200 délégués quand le pays avait une population de 24,800,000 et 880, quand cette population avait passé à 35,400,000. La convention de Philadelphie était formée de cinquante délégués,

alors que la population des Etats-Unis était du tiers de celle du Canada à l'heure actuelle. Tenant compte de l'étendue de notre territoire, des conditions existant dans l'Ouest et dans l'Est, comme du bilinguisme de notre pays, nous ne commettrions pas d'erreur en formant une constituante de 223 délégués.

Ceux du Dominion et de chaque province pourraient représenter le quart du nombre des membres du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives, y compris le conseil législatif de Québec, nombre ainsi réparti à l'heure actuelle:

Sénat	96
Chambre des communes	245
Alberta	63
Colombie-Britannique	48
Manitoba	55
Nouveau-Brunswick	48
Nouvelle-Ecosse	30
Ontario	90
Ile du PrinceEdouard	30
Québec, Conseil législatif	24
Québec, Assemblée législative	90
Saskatchewan	63
Total	882

Chacun de ces corps serait représenté comme il suit:

Sénat	24
Chambre des communes	61
Chambre des communes	61
Colombie-Britannique	12
Manitoba	14
Nouveau-Brunswick	12
Nouvelle-Ecosse	8
Ontario	23
Ile du Prince-Edouard	8
Québec	23
Saskatchewan	16
Total	223

Nous devrions demander au gouvernement anglais d'envoyer une délégation. En effet, la nouvelle constitution approuvée, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord serait abrogé. Il serait très grave pour l'Angleterre de renoncer à l'autorité que lui conférait cet Acte sur le Canada. Il y a beaucoup d'autres motifs qui devraient nous porter à ne pas ignorer la Grande-Bretagne. Par exemple, la question de la défense, celle des intérêts de l'Angleterre dans les affaires d'Amérique sur le Pacifique et le littoral canadien.

L'hon. M. Mackenzie:

D. Qui conférerait l'autorité voulue à cette Constituante?—R. J'arrive à ce point.

L'Assemblée serait convoquée par voie de proclamations provinciales, soit une par province, et d'une proclamation du Dominion dans laquelle il serait indiqué expressément que les constituants n'aborderaient même pas la question des droits assurés maintenant à la minorité par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Dans le choix des délégués à cette Constituante, il faudrait songer à y représenter toutes les classes de la population, c'est-à-dire qu'il y faudrait des représentants des hommes d'affaires, des cultivateurs, des professions libérales, des

universitaires et des ouvriers. Le Dominion y enverrait une représentation considérable, mais ce ne serait pas une assemblée fédérale; ce serait plutôt une conférence des délégués des provinces avec le Dominion.

Un tel organisme ne devrait pas se diviser en droite et en gauche, mais plutôt agir en qualité de coalition. Un comité, composé des premiers ministres et des chefs de l'opposition de la Chambre des communes et des Assemblées législatives, préparerait le programme des délibérations. Les secrétaires parlementaires d'expérience pourraient arrêter l'ordre du jour de chaque séance, en conformité des règles ordinaires. Les discours seraient consignés dans les Débats parlementaires.

A mon sens, l'Assemblée ne devrait pas siéger à Ottawa, pour que l'autorité fédérale ne paraisse pas la dominer ni même l'influencer. Comme les provinces de l'Ouest ont une importance primordiale dans le pays, je suis d'avis que le meilleur endroit pour cette réunion serait la ville de Winnipeg.

La Constituante devrait consacrer ses premières séances à la discussion de ce projet de motion:

> L'Assemblée est d'avis qu'il y a lieu de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon à répondre aux besoins de l'état de choses existant, tout en préservant les droits des minorités garantis par cette loi.

M. Bourassa:

D. Ne préconisiez-vous pas l'*abrogation* de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord? Maintenant, vous parlez de *modification?*—R. Oh! oui.

Le PRÉSIDENT: Il faudrait abroger l'Acte pour lui substituer une nouvelle constitution, dit le témoin.

M. BEAUCHESNE: Oui. Je n'y ai pas fait attention. La motion devrait se lire:

> L'Assemblée est d'avis qu'il y a lieu de transformer l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en une constitution qui répondra aux nécessités créées par les circonstances actuelles tout en préservant les droits garantis aux minorités par ledit Acte.

L'Assemblée se réunirait d'abord à onze heures du matin, pour siéger jusqu'à une heure, puis de trois à six heures. A la suite de l'examen approfondi des principes d'ordre général, elle formerait plusieurs comités. L'Assemblée s'ajournerait ensuite jusqu'à la réception des rapports de ces comités. Après quoi, elle serait saisie d'un projet de constitution.

A la première séance de la Constituante, chaque province exposerait son point de vue, tout comme le Dominion et la délégation anglaise.

Les comités étudieraient chaque chapitre de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, en particulier les articles 91 et 92

Cette Assemblée constituante aborderait toutes les questions controversées au cours des vingt dernières années à l'égard de la Constitution. Par exemple, la question de l'abaissement du nombre des provinces, celle de l'élection des sénateurs; la question des pêcheries, la loi sur les sociétés commerciales, la loi sur les assurances, la radiodiffusion, etc. Il importe d'examiner ces sujets de près, parce que les circonstances ont beaucoup changé depuis 1867. L'Assemblée pourrait encore se demander s'il convient de transformer le Dominion en un royaume. J'exprime l'avis que notre pays s'appelle désormais *les Etats fédérés du Canada.*

La Constituante ayant adopté une constitution...

L'hon. M. Mackenzie:

D. Comment serait-elle adoptée? A la majorité absolue, ou à la majorité de chaque province?—R. A la majorité absolue.

D. De toute l'Assemblée?—R. Je parle de la majorité, parce que la Constituante constituerait un corps unique.

La Constituante ayant adopté une constitution, chaque province et le Dominion devraient l'approuver. Mais, avant d'entrer en vigueur, il faudrait l'assentiment de Sa Majesté le roi de Grande-Bretagne, qui est aussi roi du Canada.

M. Bourassa:

D. En sa qualité de roi du Canada?—R. En sa qualité de roi du Canada.

L'hon. M. Veniot:

D Mais si quelques-unes des provinces refusaient leur assentiment, qu'arriverait-il?—R. Alors tout s'écroulerait.

D. Qu'en pensez-vous, vous-même?—R. Je pense que l'affaire en resterait là. Il nous faudrait retourner à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Le PRÉSIDENT: Le roi devrait l'approuver à son titre de roi d'Angleterre, puisque l'Acte actuel est une loi du Parlement impérial.

M. BOURASSA: Il abrogerait l'Acte à titre de roi de Grande-Bretagne, mais sanctionnerait la nouvelle constitution en qualité de roi du Canada.

M. BEAUCHESNE: Il est roi des deux pays.

Le PRÉSIDENT: Je parlais simplement de la loi impériale.

M. BOURASSA: Parfaitement.

M. BEAUCHESNE: Un article devrait subordonner expressément la Constitution à l'approbation de Sa Majesté. Sans la signature du roi, la Constitution n'aurait aucune validité. La même disposition s'appliquerait aux amendements subséquents. Cette caractéristique, tout en affirmant notre autonomie, démontrerait que nous appartenons à la communauté des nations britanniques et que nous restons dans l'orbite de l'Empire. Point n'est besoin que notre constitution découle d'une loi adoptée par le Parlement impérial, puisqu'elle s'occupe uniquement d'affaires canadiennes. Mais certains articles peuvent intéresser la Grande-Bretagne; c'est pourquoi il faudrait sans doute les soumettre à l'approbation du Parlement de Westminster.

Quand notre constitution sera en vigueur, comment devrons-nous la modifier?

M. BOURASSA: A cet égard, pourquoi ne pas adopter la méthode irlandaise, c'est-à-dire faire de ces questions l'objet d'un traité entre l'Angleterre et le Canada? Vous ne l'ignorez pas, c'est ainsi qu'en a agi l'Irlande. Elle a conclu un traité dont la constitution formait partie intégrante.

Le PRÉSIDENT: Les traités et les contrats sont si facilement violés de nos jours.

M. BOURASSA: Oh! oui.

Le PRÉSIDENT: Les constitutions le sont moins.

L'hon. M. LAPOINTE: Je n'en conviens pas.

M. BEAUCHESNE: Quand notre constitution sera en vigueur, comment devrons-nous la modifier? Il ne serait pas à propos de convoquer une nouvelle assemblée constituante. On peut recourir à cette méthode pour rédiger une nouvelle constitution, mais il serait absurde de la suivre chaque fois que le pays croit un amendement nécessaire. Nous devrions maintenir le droit que possède chaque province de modifier sa propre constitution, droit que lui assure le paragraphe 1er de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; mais, pour toute modification importante aux pouvoirs attribués au Dominion et aux provinces, il faudra un vote des deux tiers des membres du Parlement fédéral ou des Assemblées législatives provinciales.

Parmi les questions que discutera la Constituante, pourrait rentrer celle des subventions. Les provinces ne devraient pas en recevoir. Ces subventions impliquent une certaine idée de subordination incompatible avec l'autonomie

véritable. Je préférerais modifier la répartition des impôts de façon que chaque province ait un revenu suffisant pour gérer ses affaires sans quémander l'aide du trésor fédéral. Peut-être certains services sont-ils trop dispendieux pour les gouvernements provinciaux et devraient-ils être confiés au Dominion.

Chaque province devrait acquitter le traitement de son lieutenant-gouverneur, bien que celui-ci dût être nommé par le Dominion, tout comme le Dominion rémunère le Gouverneur général dont la nomination relève du roi.

Je pense aussi que chaque province devrait nommer et rémunérer les juges qui administrent la justice sur son territoire. Ces magistrats, il est vrai, appliquent des lois fédérales, mais il en est de même des magistrats stipendiaires et des juges de paix qui appliquent certaines dispositions du Code criminel.

L'hon. M. Lapointe:

D. Si les provinces rémunèrent les juges, elles les choisiront elles-mêmes. Qui paie les violons, commande les musiciens?

R. Il n'y a pas d'inconvénient à cela. Moins le Dominion s'occupera des provinces, mieux ce sera pour le Dominion.

L'hon. M. VENIOT: Les provinces n'y consentiront jamais.

L'hon. M. LAPOINTE: Ne consentiront jamais à quoi?

L'hon. M. VENIOT: A rémunérer elles-mêmes les juges et le lieutenant-gouverneur, si le gouvernement fédéral choisit ces gens.

L'hon. M. LAPOINTE: Oh! non, il va sans dire.

M. BEAUCHESNE: Rappelons-nous que la Confédération doit son organisation à un homme, sir John A. Macdonald, qui croyait en l'union législative. A plusieurs endroits, dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, nous nous heurtons à des articles qui révèlent clairement l'arrière-pensée de conférer autant de pouvoir que possible à l'autorité fédérale. Chaque fois qu'il le peut, sir John A. Macdonald donne à la fédération le titre d'*Union,* avec *U* majuscule. Nous le voyons d'abord dans l'exposé des motifs. Le deuxième chapître porte pour titre *Union.* Le même mot se retrouve aux articles 4, 19 et 25 où il est dit que le nom des premiers sénateurs sera inscrit dans la *proclamation de l'Union par la reine;* aux articles 42, 65, 81, 84, 88, 102, 107, 111, 115, 116, 121, 123, 124, 126, et 137. Nous ne voyons nulle part le mot *Confédération.*

Si vous aviez un exemplaire de la loi sous les yeux, je vous prierais de jeter un regard à l'article 139, qui est fort intéressant. On y sent l'idée bien arrêtée de réaliser une union. Cet article se lit:

> 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.*

L'article 145 dispose que l'établissement de l'Intercolonial est essentiel à la consolidation de l'Union (avec *U* majuscule) de l'Amérique britannique du Nord; l'article 146 se rapporte à l'admission de colonies ou de provinces dans l'Union (encore avec *U* majuscule).

Sir John A. Macdonald, grand homme d'Etat et grand homme politique, se rendit compte dès 1861 de l'impossibilité de l'union législative, mais il dit alors à l'Assemblée législative que: "Le véritable principe d'une confédération consiste à donner au gouvernement central tous les attributs et tous les pouvoirs de la souveraineté". Comme le dit sir Joseph Pope, à la page 11 de la *Correspondance de sir John A. Macdonald:* "Il s'efforçait de créer un gouvernement central très puissant".

Les droits des provinces ont donné lieu à bien des controverses depuis 1867. Quand nous rédigerons une nouvelle constitution, il semble certain qu'il faudra modifier la répartition des pouvoirs entre le Dominion et les provinces.

A mon avis, notre constitution devrait régler la question des appels au Conseil privé. Tout d'abord, nous devrions nous entendre avec le Conseil privé d'Angleterre en vue de la création d'un comité judiciaire canadien, composé seulement de Canadiens, qui siégerait à Ottawa pour connaître des causes canadiennes. Par cette méthode, nos causes seraient portées toujours au plus haut tribunal mais sans sortir de notre pays. Nous avons au Canada des juristes très distingués, dans la magistrature ou au barreau, qui pourraient remplir ces postes de façon très acceptable.

M. Bourassa:

D. Cela ne restreindrait-il pas la compétence de la Cour suprême?—R. L'Angleterre possède une Haute cour de judicature tout comme nous. Néanmoins, elle a aussi le comité judiciaire du Conseil privé.

M. ERNST: Nos provinces possèdent des juridictions intermédiaires que n'a pas l'Angleterre avant de parvenir à la Cour suprême.

M. BOURASSA: Des juridictions inférieures, alors.

M. ERNST: Nous avons le tribunal de première instance, la Cour d'appel et la Cour suprême. Quel que soit le régime de chaque province, il comporte les trois juridictions.

M. BEAUCHESNE: Mon projet ne tend pas à augmenter le nombre des tribunaux d'appel. Ce nombre serait le même qu'aujourd'hui.

L'hon. M. LAPOINTE: Il n'y a pas de pourvoi en appel au Conseil privé en Angleterre.

M. ERNST: A la Chambre des lords.

L'hon. M. LAPOINTE: Exact.

M. BEAUCHESNE: En effet.

M. ERNST: Au pied du trône.

M. BEAUCHESNE: Je ne parle pas du trône. J'ai dit "le plus haut tribunal". Certaines de nos lois énumèrent les causes qui seront portées au Conseil privé. Mais à mon sens, elles doivent l'être à un conseil privé canadien. Notre propre gouvernement pourrait désigner les membres du comité judiciaire canadien du Conseil privé, lesquels seraient nommés par le roi. Le Dominion les rémunérerait comme il convient. Ils tiendraient quatre sessions par année. Je ne demande pas qu'ils remplacent la Cour suprême, laquelle existerait toujours chez nous, tout comme la Cour suprême de judicature de l'Angleterre. La juridiction du comité judiciaire serait la même qu'à l'heure actuelle pour les causes canadiennes.

M. BOURASSA: Avant d'abandonner ce sujet, qu'il me soit permis de dire que le conseil judiciaire est considéré, en Angleterre, vous ne l'ignorez pas, comme un organisme en partie politique. C'est une de ses anomalies. Le grand Chancelier le préside, tout en faisant partie du ministère. Feu lord Haldane me disait comme il est parfois difficile au grand Chancelier d'agir en qualité purement judiciaire en même temps qu'à titre de membre du cabinet, à l'égard d'une même question.

L'hon. M. LAPOINTE: Il en est toujours ainsi.

M. BOURASSA: Naturellement; je le sais . Mais je songe à la différence dans les traditions et l'esprit politique qui existe entre l'Angleterre et le Canada. Si nous créons un comité judiciaire du Conseil privé, la politique se mêlera à l'administration de la justice, je le crains.

M. BEAUCHESNE: Dans l'état actuel des choses, notre recours au Conseil privé constitue un acte de subordination de notre part. Si notre pays désire

porter les appels au Conseil privé, pourquoi ne pas créer un comité judiciaire dans notre propre pays?

M. BOURASSA: Pourquoi ne pas étendre la juridiction de la Cour suprême?

M. BEAUCHESNE: C'est une question à examiner.

M. ERNST: Elle a une large portée.

Le PRÉSIDENT: Cette discussion offre beaucoup d'intérêt, mais nous nous éloignons beaucoup de la question des modifications à apporter à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

M. BOURASSA: Le travail présenté par le témoin est si intéressant qu'il est difficile de résister à la tentation.

Le PRÉSIDENT: Je n'ai pas arrêté la discussion, mais je pense que nous ne devrions pas étendre l'examen à toutes ces questions.

M. BEAUCHESNE: Si vous me le permettez, monsieur le président, je vais présenter un seul autre avis. Si une Assemblée constituante prépare une nouvelle constitution, elle devrait créer un district fédéral. C'est une anomalie que des affaires du Dominion soient subordonnées jusqu'à un certain point à l'autorité provinciale. Le district fédéral, me semble-t-il, devrait s'étendre sur une superficie de vingt-cinq milles carrés sur chaque rive de la rivière Ottawa.

M. BOURASSA: Vous n'êtes pas d'avis de transporter la capitale à Winnipeg?

M. BEAUCHESNE: Winnipeg servirait de lieu de réunion à l'Assemblée pour bien démontrer que la préparation de la Constitution n'est pas une affaire fédérale.

M. BEAUCHESNE: Prenons par exemple la question de l'éducation. Quand le Dominion désire aujourd'hui organiser une institution de recherches telle que le Conseil de Recherches Scientifiques ou une autre institution technique, il se heurte toujours contre l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. On dit que l'Acte empiète sur l'autorité provinciale. Cela n'arriverait pas si nous avions un grand district fédéral. Nous pourrions même avoir, sous l'autorité du gouvernement fédéral, une très grande université nationale; je pense que, si chaque province donnait un certain nombre de bourses, disons 10, 15 ou 20, cette université fournirait chaque année au pays un grand nombre d'hommes possédant une éducation vraiment canadienne. Ces jeunes gens viendraient de toutes les parties du Dominion.

M. COWAN: Cette université serait à la charge du trésor fédéral?

M. BEAUCHESNE: Elle serait à la charge du trésor fédéral. S'il y avait un district fédéral, je proposerais au gouvernement, pour rendre attrayant ce district fédéral dans un grand pays comme le Canada, de créer un parc national de 75,000 à 100,000 acres au nord et au nord-ouest de la ville. On pourrait y inclure une portion aussi grande que possible des Laurentides afin de rendre ce parc joli et attrayant. Monsieur le président, c'est tout ce que j'ai préparé.

M. BOURASSA: A propos d'un district fédéral, proposeriez-vous de suivre l'exemple de Washington et de priver tous les citoyens du droit de voter?

M. BEAUCHESNE: Non, je ne le pense pas, car un homme ne cesse pas d'être un citoyen parce qu'il est fonctionnaire.

L'hon. M. MACKENZIE: A propos d'une Assemblée constituante, ne croyez-vous pas qu'il serait nécessaire d'avoir une conférence préliminaire qui consentirait à l'établir?

M BEAUCHESNE: Je crois qu'on devrait demander l'opinion de chaque province. Une réunion préliminaire devrait comprendre des représentants de toutes les provinces du Dominion.

L'hon. M. LAPOINTE: Sir Clifford Sifton a prôné une idée de ce genre. Il voulait d'abord voir adopter des résolutions par les législatures de chaque province

en faveur de la convocation d'une convention nationale constitutionnelle; cela autoriserait la convocation de la convention. Je pense que son idée ressemblait passablement à ce que vous proposez.

M. BEAUCHESNE: Je n'en ai pas pris connaissance. Ce Comité pourrait toutefois faire des suggestions quant à la tenue de la réunion préliminaire.

M. BOURASSA: Puis, comme vous suggérez des représentations fixes pour chaque province, il s'ensuivrait que l'Assemblée constituante ne pourrait se réunir sans le consentement de toutes les provinces; car chaque province aurait à nommer ses délégués à la convention. Vous reconnaissez donc à chaque province la faculté de consentir ou de refuser.

M. COWAN: Votre idée, monsieur Beauchesne, était-elle qu'on donnerait à l'Assemblée constituante le pouvoir de faire une enquête et de présenter un rapport?

M. BEAUCHESNE: Elle préparerait une constitution dont l'un des articles serait de demander l'abrogation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

L'hon. M. MACKENZIE: Excepté quant aux droits des minorités.

M. BEAUCHESNE: Les droits des minorités ne seraient nullement discutés. J'inclurais dans la constitution les mêmes dispositions qui existent actuellement quant aux droits des minorités dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

L'hon. M. VENIOT: Cela ne se rapporte qu'à deux provinces.

M. ERNST: Non.

L'hon. M. VENIOT: Sous certains rapports, cela n'a d'effet que dans deux provinces.

M ERNST: Vous ne savez pas ce que l'avenir nous réserve.

M. BEAUCHESNE: Ils visent le Parlement fédéral, à l'article 133.

Le PRÉSIDENT: Nous avons l'éducation et les droits des minorités dans la Saskatchewan.

M. GAGNON: Il me semble que nous devrions définir ce que nous entendons par "droits des minorités". Depuis que le Comité siège, nous nous sommes servis de cette expression comme s'il s'agissait d'une expression sacro-sainte; personne n'ose y toucher. La chose me paraît être de première importance.

L'hon. M. VENIOT: Depuis l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, des minorités se sont constituées dans les différentes provinces. Etes-vous d'avis que dans la conférence, on discute leurs prétentions à des droits et privilèges?

M. BEAUCHESNE: Je n'aurais pas de discussion au sujet des droits des minorités. On ne saurait trouver rien de plus dangereux au Canada qu'une discussion sur les droits des minorités. Un débat à ce sujet entraînerait la chute de toute l'Assemblée constituante.

L'hon. M. VENIOT: Il en est bien ainsi, mais là où les minorités estiment qu'elles subsistent dans des conditions qui ne devraient pas être, il en découle un sentiment de mécontentement. Si cette conférence que vous proposez doit être convoquée et si elle manque de fermeté voulue pour connaître de la question qui provoque beaucoup de malaise au pays, je suis d'avis que dans ce cas, elle ne devrait pas exister du tout.

L'hon. M. MACKENZIE: Dans votre mémoire, monsieur Beauchesne, vous dites que l'on devrait cesser d'accorder des subventions aux provinces, mais avant d'en arriver là, il nous faudrait en venir à une entente définitive avec les diverses provinces qui font des réclamations.

M. BEAUCHESNE: Oui, c'est ce qu'il nous faudrait faire.

L'hon. M. LAPOINTE: Et établir un nouveau principe d'impôt.

M. BEAUCHESNE: Un nouveau principe d'impôt; relever l'impôt provincial et peut-être même changer les attributions. Je ne vois pas du tout qu'il faille

absolument que toutes les provinces aient les mêmes pouvoirs législatifs ou exécutifs. Je ne vois pas le moindre besoin d'avoir le régime qui existe actuellement. Prenez la question des pêcheries. La province de Québec jouit, en ce qui concerne les pêcheries, d'un pouvoir plus étendu que la province du Manitoba où il y a des pêcheries, ou encore que les Provinces maritimes. Il n'est pas de nécessité absolue que les pouvoirs soient les mêmes.

L'hon. M. LAPOINTE: Cela ne dépend-il pas de la constitution, car en vertu des lois civiles de la province de Québec, le lit des rivières, même du fleuve Saint-Laurent, appartient à la Couronne?

M. BEAUCHESNE: Oui, monsieur Lapointe.

L'hon. M. LAPOINTE: Cela dépend de la constitution.

M. BEAUCHESNE: Ce que je veux faire ressortir, c'est qu'il n'est pas absolument nécessaire que les mêmes pouvoirs soient attribués à chaque province. Supposons le cas d'une province, par exemple, de l'Ouest, qui prétend qu'elle ne peut suffire à l'administration de sa législation sociale. Qu'est-ce qui l'empêche d'en céder une partie au Dominion pourvu qu'il obtienne quelque dédommagement en retour. Si le Dominion administre une partie des affaires de la province, il devrait en obtenir un certain revenu ou être indemnisé à ce sujet. Mais je crois que ce sont là des choses que chaque province devrait régler et chacune d'elles constituerait une région indépendante avec le pouvoir d'agir à sa guise. Et j'érigerais un mur entre les provinces et le Dominion et je mettrais fin aux appels, au veto, ainsi qu'aux demandes de mesures réparatrices, en un mot, à tous ces ennuis que nous avons eus ici depuis l'établissement de la Confédération; et chaque province posséderait ses propres tribunaux.

M. COWAN: Vous dites, monsieur Beauchesne, que l'Assemblée constituante préparerait une constitution, laquelle vous soumettriez au Parlement fédéral et aux législatures provinciales.

M. BEAUCHESNE: Oui; et lorsque tous y auraient adhéré, je la soumettrais à Sa Majesté.

M. COWAN: Exigeriez-vous une adhésion unanime?

M. BEAUCHESNE: Non; il suffirait de la majorité ordinaire.

M. COWAN: Faudrait-il une approbation unanime dans les provinces?

M. BEAUCHESNE: Non.

L'hon. M. VENIOT: L'unanimité des provinces?

M. BEAUCHESNE: Non.

L'hon. M. VENIOT: Qu'arriverait-il si une province ne l'adoptait pas?

M. BEAUCHESNE: Vous demandez si j'exigerais l'approbation de toutes les provinces?

L'hon. M. VENIOT: Oui.

M. BEAUCHESNE: Assurément; ce ne serait pas une constitution canadienne, si elles ne l'approuvaient pas.

M. ERNST: Nous n'en aurons jamais une dans ces conditions-là.

L'hon. M. LAPOINTE: Très difficilement.

M. BEAUCHESNE: Il est impossible d'exiger que chaque législature manifeste son approbation par un vote unanime. Assurément dans un pays de 10 millions d'habitants tel que le Canada, on devrait pouvoir s'entendre sur une constitution.

M. COWAN: D'autres témoins ont parlé de quelque moyen d'éclairer l'opinion. Que dites-vous de l'état présent de l'opinion publique? Justifie-t-il la modification de la Constitution?

M. BEAUCHESNE: Je le pense; je crois que les temps sont mûrs pour la modification de la Constitution. Il ne faudra pas beaucoup de publicité pour

attirer l'attention du peuple canadien sur les lacunes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

M. ERNST: Je reconnaîtrai qu'il en est ainsi, en tant qu'il s'agit de l'atmosphère autour des édifices du Parlement. Mais je doute cependant que je puisse aller en convaincre mes électeurs. En toute franchise, je ne pense pas que quatre sur cinq,—le quantum n'est pas assez fort,—que 99 sur 100 savent un mot de la division des pouvoirs. Quand mes électeurs viennent me demander des fonds pour les grandes routes, je suis tout à fait convaincu qu'ils n'en savent rien.

Le PRÉSIDENT: Le citoyen moyen n'a pas la moindre idée du partage des attributions provinciales et fédérales.

M. COWAN: Comment allez-vous éclairer l'opinion publique?

M. BEAUCHESNE: Par les journaux. La plupart des gens s'en rendent compte, mais il faut que les représentants prennent l'initiative.

L'hon. M. MACKENZIE: D'autres témoins ont préconisé la convocation d'une conférence interprovinciale et l'établissement d'une commission extra-parlementaire ambulatoire. En un mot, quels sont, selon vous, les avantages d'une assemblée constituante?

M. BEAUCHESNE: Ses délibérations ont un caractère plus public, elle est plus en contact avec l'homme de la rue. On devrait publier un compte rendu de ses délibérations.

Le PRÉSIDENT: Elle est plus que cela.

M. BEAUCHESNE: On ne soupçonnerait pas que quelque chose se passe dans les coulisses.

Le PRÉSIDENT: On trouve dans une assemblée constituante la réunion de plusieurs intelligences qu'on ne trouve pas dans une commission extra-parlementaire.

L'hon. M. LAPOINTE: Elle paraît plus nationale à tous égards.

M. BEAUCHESNE: En 1848, il y eut en France une élection régulière sous le régime du suffrage universel, l'assemblée fut élue et...

M. BOURASSA: En quelle année?

M. BEAUCHESNE: En 1848.

M. BOURASSA: Elle n'a pas duré longtemps.

M. BEAUCHESNE: Non. Après l'adoption de la constitution, l'assemblée s'est dissoute. Au pays, on pourrait instituer d'abord un referendum.

M. COWAN: Soumettriez-vous à un referendum la question de savoir s'il faut adopter une nouvelle constitution?

M. BEAUCHESNE: Ce serait un excellent moyen, pourvu...

L'hon. M. LAPOINTE: Pour la sanction définitive.

M. BEAUCHESNE: A condition de ne pas devenir un jouet politique.

L'hon. M. LAPOINTE: Il y a une de vos suggestions qui ne me sourit guère; c'est celle dans laquelle vous dites que, dans une convention nationale, le Parlement britannique devrait être représenté. Je ne vois pas sur quoi vous vous basez pour arriver à cette conclusion.

M. BOURASSA: Ce n'est pas exactement ce que vous suggérez?

L'hon. M. LAPOINTE: La convention nationale du Canada.

M. BEAUCHESNE: Nous ne pouvons pas ignorer la Grande-Bretagne.

L'hon. M. LAPOINTE: Non. Il faut naturellement que le Roi y consente. Il est le roi du Canada.

M. BEAUCHESNE: Oui.

L'hon. M. LAPOINTE: Je ne puis pas admettre que des représentants du Parlement britannique devraient venir ici et discuter avec des Canadiens pour savoir ce que devra être la constitution du Canada.

M. BEAUCHESNE: Non, ce n'est pas ce que je propose. Je propose que des représentants de la Grande-Bretagne viennent ici pour surveiller les intérêts de la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne a actuellement en sa possession l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et si jamais le Canada faisait quelque chose de nature à nuire aux intérêts de la Grande-Bretagne, celle-ci pourrait amender la loi pour l'en empêcher.

L'hon. M. LAPOINTE: Parfaitement. Elle le garde et elle a le droit de le modifier parce que nous ne lui avons pas demandé de nous le remettre. Elle nous l'a dit bien souvent. C'est plutôt une source d'ennuis pour elle. Les provinces pourraient, dans certaines circonstances, différer d'opinion avec le Parlement fédéral au sujet de certaines modifications et elle serait alors placée dans une bien désagréable situation. Elle n'en veut pas; c'est nous qui lui avons forcé la main.

M. BEAUCHESNE: Pensez-vous qu'il ne pourrait pas survenir une circonstance dans laquelle l'inimitié entre le Canada et la Grande-Bretagne serait tellement forte que la Grande-Bretagne dirait: "J'ai le droit de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et je vais le faire."

M. BOURASSA: Pensez-vous que cela amoindrirait l'inimitié?

M. ERNST: Nous pourrions faire notre propre constitution.

M. GAGNON: La Grande-Bretagne n'oserait pas le faire actuellement.

M. Cowan:

D. J'aimerais que vous soyez plus explicite au sujet du Parlement impérial. Vous dites dans votre mémoire, il me semble, que nous ne devrions pas avoir, d'après vous, d'Acte impérial.—R. Non.

D. Qu'entendez-vous par là?—R. Je veux dire que nous devrions avoir une constitution qui serait une convention entre toutes les provinces, un traité entre toutes les provinces, sanctionné par le roi d'Angleterre; cela nous permettrait de ne plus être gouverné par des statuts du Parlement de Westminster.

D. Avez-vous dit qu'une telle constitution n'aurait pas besoin d'être adoptée par le Parlement impérial?—R. Oui, je l'ai dit.

Le président:

D. Et il faudrait qu'elle soit ratifiée par chaque Parlement, tout comme un traité?—R. Aussitôt après avoir été ratifié, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord serait abrogé.

M. Cowan:

D. C'est le Parlement impérial qui a adopté l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; comment allez-vous vous y prendre?—R. Nous demanderons au Parlement britannique de l'abroger; c'est à lui que nous nous adressons aujourd'hui pour le faire modifier.

D. Et vous demanderiez au Parlement britannique de l'abroger?—R. Oui, parce que nous aurions alors une autre constitution signée par le Roi.

D. Est-ce là ce que vous aviez à l'idée relativement à la question de M. Lapointe? L'abrogation de l'acte constitutionnel serait-elle facilitée par la présence de représentants britanniques?—R. Non, ce n'est pas pour cette raison que je ferais venir des représentants britanniques. Il y a d'abord, je crois, la question de courtoisie; la suppression d'une constitution comme celle-ci semblerait un acte de sécession; le résultat en serait à mon avis, beaucoup plus grave

que celui du Statut de Westminster. Ce dernier a resserré les liens entre le Canada et l'Empire britannique; de fait, je crois qu'il entraîne pour nous une responsabilité commune avec tous les autres dominions.

Le président:

D. Je crois que M. Beauchesne a mentionné dans son témoignage principal la question de la défense impériale?—R. Oui.

D. Cela pourrait faire le sujet d'une discussion?—R. Vous vous rappelez que sir John Macdonald a dit que la question de la participation du Canada aux guerres de la Grande-Bretagne devrait faire le sujet d'un traité; pourquoi ne pourrait-on pas inclure cela dans la Constitution? Je ne demande pas que le Parlement britannique envoie des délégués ici, mais que l'on prie le Gouvernement britannique d'envoyer des représentants ici pour surveiller ses propres intérêts.

L'hon. M. VENIOT: Ils viendraient à titre de spectateurs.

M. COWAN: Vous avez exposé une opinion des plus intéressantes quand vous avez dit que le Statut de Westminster a resserré les liens entre les diverses parties de l'empire; je voudrais savoir ce que M. Lapointe pense de cela.

L'hon. M. LAPOINTE: De quoi?

M. COWAN: De l'opinion de M. Beauchesne qui a dit que le Statut de Westminster a resserré les liens de l'empire.

L'hon. M. LAPOINTE: Je suis heureux de l'entendre, car après avoir pris part à deux conférences qui ont précédé son adoption, on m'a accusé dans ce Parlement d'avoir tenté de couper le lien qui nous relie à la petite île britannique. Je constate que le résultat est bien différent.

Le PRÉSIDENT: Est-ce tout, messieurs?

M. Cowan:

D. Votre analyse historique était très intéressante et complète; je désirais savoir quelles autres questions l'Assemblée constituante de France régla? La constitution une fois rédigée fut adoptée, dites-vous, par le gouvernement de l'Etat?—R. Elle fut adoptée par cette Assemblée même.

D. Sans amendement ou modification?—R. La France n'avait qu'un seul gouvernement; nous avons neuf provinces, ce qui n'est plus la même chose s'il fallait nommer une Assemblée constituante pour adopter une constitution.

D. Et cette Assemblée constituante fut dissoute?—R. Oui.

L'hon. M. LAPOINTE: Même depuis cette époque, lorsque l'on propose un amendement à la constitution,—comme M. Doumergue l'a fait il y a quelques mois, ce qui a entraîné la défaite du gouvernement là-bas,—les deux Chambres du Parlement se réunissent à Versailles et siègent à titre d'Assemblée constituante, en commun, pour étudier ces amendements.

M. BOURASSA: C'est bien cela.

L'hon. M. LAPOINTE: Cette assemblée existe encore.

M. Cowan:

D. Je voulais savoir si M. Beauchesne était d'avis que l'Assemblée constituante devrait être un corps permanent?—R. J'ai dit que non; elle devrait être dissoute dès que la constitution serait signée par le roi et elle ne se réunirait pas de nouveau pour les amendements. A mon avis, ces derniers devraient être adoptés par les législatures et le Dominion.

M. Bourassa:

D. Mais ne dites-vous pas qu'il devrait y avoir dans la constitution adoptée par cette assemblée certaines clauses indiquant la façon de procéder et la méthode à employer pour les modifications à venir?—R. Oui.

M. COWAN: Et sans consulter le Parlement impérial.

M. BOURASSA: Oh! certainement.

M. Bourassa:

D. Avant de finir, il y a un point qu'il serait bon d'éclaircir, car on a parlé de plusieurs sujets et il est possible qu'il y ait un peu de confusion. Si je comprends bien, vous êtes d'avis que la Constitution devrait être votée à la majorité absolue des voix de l'Assemblée constituante, sans tenir compte de la façon dont les provinces ou le Dominion sont représentés, c'est-à-dire simplement à la majorité des 223 délégués?—R. Oui.

D. Deuxièmement, qu'elle devrait être ratifiée par la majorité des voix du Sénat et de la Chambre des communes?—R. Oui.

D. Et par la majorité dans chacune des provinces?—R. Oui, dans chacune des provinces.

D. Une simple majorité?—R. Oui.

D. Des membres de cette assemblée, fédérale ou provinciale?—R. Oui, mais il faut se rappeler qu'il ne serait pas question des droits des minorités inclus dans la Constitution.

M. BOURASSA: Parfaitement.

M. Cowan:

D. Eh bien, supposons qu'une des provinces refuse son adhésion?—R. Je crois que l'on pourrait s'arranger après avoir discuté la chose à fond.

M. Bourassa:

D. Peut-être y en aurait-il qui refuseraient d'adhérer dès le début. Vous savez combien il a fallu de temps aux Etats-Unis pour faire adopter la constitution. Je crois que c'est un petit Etat, le Rhode-Island, qui a retardé l'adoption de la constitution pendant—combien d'années?—R. Douze ans.

Le PRÉSIDENT: Pensez-vous que ce soit un bon précédent à suivre?

M. BOURASSA: Non, mais cela montre qu'avec de la patience on vient à bout de tout.

Le PRÉSIDENT: Nous réunirons-nous de nouveau à l'appel du président?

L'hon. M. LAPOINTE: Très bien, après le congé.

Le PRÉSIDENT: Alors la prochaine séance aura lieu sur convocation du président.

Le comité lève la séance à midi cinq et se réunira de nouveau sur la convocation du président.

RÉPONSES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

ILE DU PRINCE-ÉDOUARD

Le gouvernement de l'Ile du Prince-Edouard est d'avis que gouvernement fédéral devrait formuler son plan et politique pour fins qu'il se propose et qu'il devrait les soumettre aux gouvernements provinciaux pour qu'ils soient ensuite étudiés à une conférence entre représentants des provinces et du gouvernement fédéral.

Le Procureur général,

H. F. MACPHEE.

NOUVELLE-ÉCOSSE

Notre législature maintenant en session et bien difficile de prendre décision de cette nature de la manière que vous proposez. Nous croyons que l'on devrait étudier la question à une conférence entre les représentants des provinces et du gouvernement fédéral, où chacun connaîtrait les vues des autres et aurait amplement le temps de discuter la question.

Le Procureur général,

J. H. MACQUARRIE.

NOUVEAU-BRUNSWICK

Vous télégraphierons nos vues aussitôt que possible. Retard inévitable. Signé par M. W. H. Harrison, Procureur général. (Le Nouveau-Brunswick n'a pas encore fait connaître ses vues.)

QUÉBEC

Votre Comité ne s'attend certainement pas à ce que les vues de province de Québec soient discutées dans un échange de télégrammes ou de lettres. Pour une affaire de cette importance, je proposerais la convocation d'une conférence entre le gouvernement fédéral et les provinces.

L.-A. TASCHEREAU.

ONTARIO

Province d'Ontario ne désire faire aucune représentation devant votre Comité au sujet de modifications à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, car il ne nous servirait de rien de tenter d'aviser le gouvernement fédéral en ce moment.

Le Procureur général d'Ontario,

A. W. ROEBUCK.

MANITOBA

Relativement à votre télégramme du 27 mars au Procureur général et à sa réponse du 5 courant, le gouvernement a pu étudier la proposition que vous lui avez faite à l'effet de présenter par écrit des observations sur la question qui est actuellement à l'étude par votre Comité.

Le gouvernement du Manitoba est d'avis que la question qui fait le sujet de la résolution a une telle importance que nous ne devrions point présenter par écrit nos vues à ce sujet, mais plutôt qu'une conférence devrait être convoquée entre les provinces et le gouvernement fédéral

Nous serions prêts en tout temps à assister à une telle conférence en vue d'adopter une méthode définie de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

Votre tout dévoué,

JOHN BRACKEN.

SASKATCHEWAN

Au sujet de votre télégramme du vingt-sept mars dans lequel vous priez le gouvernement de la province de faire des observations verbales ou par écrit quant aux méthodes que cette province pourrait suggérer relativement à la modification de la Constitution canadienne, permettez-moi de dire que j'ai suivi avec un profond intérêt les délibérations de votre Comité. La question des dispositions à prendre, le cas échéant, pour modifier de temps à autre la Constitution canadienne doit tôt ou tard se régler à ces conférences entre les gouvernements des provinces et le gouvernement du Canada, en ayant recours peut-être auparavant à une conférence interprovinciale préliminaire. Vu cette situation, il ne semblerait pas sage pour les provinces d'exprimer leurs vues devant un Comité de la Chambre des communes. Sauf respect, me permettrez-vous de suggérer que la véritable procédure est de laisser à votre Comité le soin de poursuivre l'enquête actuelle et d'en faire rapport à la Chambre des communes, lequel rapport, je présume, sera accepté ou modifié ou tout simplement reçu sans engager le gouvernement à accepter les propositions du Comité; ce rapport étant disponible, les provinces pourraient étudier l'attitude qu'elles désirent prendre et, peut-être, discuter la question entre elles pour ensuite s'unir au gouvernement fédéral dans une conférence générale. Le rapport de votre Comité servirait de base à la discussion qui ne manquerait pas d'amener la solution de ce problème en dernier ressort. Nous comprenons que la question est d'une grande importance nationale et qu'on devrait la régler pour le plus grand bien du Canada sans tenir compte des considérations politiques, et nous sommes certainement prêts à faire notre part pour en faciliter la solution; mais nous croyons que nous devons sauvegarder les intérêts de la province et que la procédure que je viens de mentionner est la seule convenable à adopter en ce moment.

Le Procureur général,

T. C. DAVIS.

ALBERTA

Relativement à la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, le gouvernement de l'Alberta est heureux de constater que le Comité désire connaître les vues de toutes les provinces sur cette question capitale, mais croit que le meilleur moyen d'aborder la question est par un échange de vues à une conférence interprovinciale.

LYMBURN.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Au sujet de votre télégramme du vingt-sept au Procureur général demandant des observations écrites du gouvernement de cette province à votre Comité, le gouvernement est d'avis que la modification de la Constitution est une affaire trop importante pour procéder de la façon que vous proposez. On ne croit pas que nous pourrions en arriver à des conclusions satisfaisantes, soit au gouvernement fédéral, soit dans les gouvernements provinciaux, sans la convocation d'une conférence entre les provinces et le gouvernement fédéral, alors qu'on pourrait discuter cette question sous tous ses aspects. Si ce n'est que pour déclarer que nous devrions avoir au Canada le droit de modifier notre Constitution, cette province décline respectueusement l'honneur de présenter des observations à votre Comité, non plus qu'elle ne se croira liée par tout rapport que pourrait faire votre Comité.

T. D. PATTULLO.