

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 54

Thursday, February 5, 1981

Joint Chairmen:

**Senator Harry Hays, P.C.
Serge Joyal, M.P.**

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 54

Le jeudi 5 février 1981

Coprésidents:

**Sénateur Harry Hays, c.p.
Serge Joyal, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte spécial
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

RESPECTING:

The document entitled "Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada" published by the Government on October 2, 1980

CONCERNANT:

Le document intitulé «Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada», publié par le gouvernement le 2 octobre 1980

APPEARING:

The Honourable Jean Chrétien,
Minister of Justice and Attorney
General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Jean Chrétien,
ministre de la Justice et
procureur général du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

[Texte]

opinion of the majority of people that I have talked to, have any effect on any case, any reference to the Supreme Court with respect to offshore because removing a reference to Newfoundland as a Dominion will not alter the historical fact that Newfoundland was a Dominion.

However, Mr. Minister, I know, I am sure Mr. Minister, I am positive that you would not want to do anything that might even be perceived, you are that kind of a man, perceived as being out of the way with respect to Newfoundland's potential future case before the Supreme Court of Canada

So, Mr. Minister, on behalf of my colleague Mr. Petten, and I am sure on behalf of all my colleagues on the government side, I would strongly urge, in fact push you into the corner to accept this amendment.

Mr. Chrétien: Well, I have only one condition, that is if we can get support of the Tories on the whole package, that will be even better. Is it a deal?

Mr. Nystrom: Mr. Chairman, is that a secret deal?

Mr. Epp: Mr. Chairman, summarizing this, I am willing to accept this amendment if the Minister then accepts the rest of our proposals.

Amendment agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Joyal): Before I call the vote on Schedule 1 as amended, Mr. Munro?

Mr. Munro: If I may, Mr. Chairman, again I would like to draw the attention to the Chair and I would like the Minister's thoughts on this, too, as to certain other omissions in Schedule 1, and one of them, they would come in, one of them, after 16, I suspect, 16 as numbered in the printed text, not as renumbered, which would be on page 18, because of the date, and it would be the Succession to the Throne Act of 1937, Chapter 16.

There would be four others in 1952, and their titles are, respectively, The Demise of The Crown Act; Role, Style and Titles Act; the Oath of Allegiance Act and The Governor General's Act, all Canadian statutes.

The final one, and I think it would be useful if we were to just consider them as a package, would be The Letters Patent of October 1, 1947, which described the powers and prerogatives of the Governor General.

Those, to my way of thinking, constitute part of the Constitution of Canada. They are referred to and listed in Olivier's British North America Acts and Selected Statutes, 1867 to 1962, as are many of the other citations in Schedule 1.

There has been a selection, obviously, there would have to be a selection of documents to be included in Schedule 1, but I think there were some selected omissions, and I was just suggesting to you, Mr. Chairman, and I could let you have if you like the list of them as I have them here so that they might be considered either as a group or individually, in their proper place.

The Joint Chairman (Mr. Joyal): The honourable Minister of Justice.

[Traduction]

Cour Suprême concernant les ressources au large. La suppression de cette mention ne va pas changer le fait historique que Terre-Neuve était un dominion.

Cependant, monsieur le ministre, étant donné l'homme que vous êtes, je suis certain que vous ne voulez pas faire quoi que ce soit qui pourrait être perçu comme étant nuisible à la cause éventuelle de Terre-Neuve devant la Cour Suprême du Canada.

Donc, au nom de mon collègue M. Petten, monsieur le ministre, et au nom de tous mes collègues du côté du gouvernement, j'en suis sûr, je vous exhorte fortement à accepter cet amendement.

M. Chrétien: Je n'ai qu'une condition. Il serait encore mieux si nous pouvions avoir l'appui des conservateurs pour l'ensemble. C'est d'accord?

M. Nystrom: S'agit-il d'une entente secrète, monsieur le président?

M. Epp: En résumé, monsieur le président, je suis prêt à accepter cet amendement si le ministre accepte le reste de nos propositions.

L'amendement est adopté.

Le coprésident (M. Joyal): Je donne la parole à M. Munro avant de passer au vote sur l'Annexe amendée.

M. Munro: Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais signaler au président certaines omissions à l'Annexe 1, et je voudrais que le ministre fasse un commentaire à ce sujet. L'une d'entre elles se trouve après la rubrique 16 du texte original, à la page 18, étant donné la date des lois en question, on devrait y trouver la Loi concernant la succession au trône de 1937, chapitre 16.

Il y en a quatre autres en 1952, qui sont: La Loi concernant la transmission de la Couronne, la Loi sur la désignation et les titres royaux, la Loi sur les serments d'allégeance et la Loi sur le gouverneur général. Ce sont tous des statuts canadiens.

La dernière omission, et je crois que l'on devrait les considérer comme un ensemble, sont les lettres patentes, du 1^{er} octobre 1947, qui énuméraient les pouvoirs et les prérogatives du gouverneur général.

A mon avis, ces lois font partie de la constitution du Canada. Le livre d'Olivier qui s'intitule Actes de l'Amérique du Nord britannique et Statuts connexes, 1867 à 1962, en fait mention, tout comme il fait mention de bien d'autres lois qui figurent à l'Annexe 1.

Il faut évidemment faire un choix des documents qui figurent à l'Annexe 1, mais à mon avis, il y a eu certaines omissions. Je peux vous en donner la liste, monsieur le président, afin de les examiner collectivement ou individuellement au bon endroit.

Le coprésident (M. Joyal): L'honorable ministre de la Justice.

[Text]

Mr. Chrétien: I would like to refer the honourable member to Article 52(2) where they say the constitution of Canada includes the Canada Act, the Act and order referred to in Schedule 1, and any amendment to any act or order referred to in paragraph A or B.

That includes any one that can be found later on, if I can use that expression, in some isolated paragraph in one act that could be referred to eventually; it is covered there. When you use the word "includes", and the way that "c" is drafted it means that if ever there is another thing related to the Canadian constitution as part of it, should have been there or might have been there, it is covered. So we do not have to renumerate the ones that you are mentioning.

The Joint Chairman (Mr. Joyal): Mr. Munro.

Mr. Munro: That being the case, Mr. Chairman, I wonder why there were any acts listed in Schedule 1 aside from the fact that it does dispose of or otherwise become null and void by a simple act of parliament, not under a constitutional formula, constitutional amendment formula, and I am wondering whether that was the purpose of the selection.

The Joint Chairman (Mr. Joyal): Mr. Strayer.

Mr. Strayer: Mr. Chairman, that was certainly not the intention, nor is it I think the effect of the schedule the way it is.

The purpose was to identify the main instruments of the constitution of Canada but, as the Minister pointed out, Clause 52(2) is not an exhaustive definition of the constitution of Canada so that while we have listed certain things in the schedule which are clearly part of the constitution, that does not mean there are not other things which are part of the constitution.

I might say also that the list which you find in Schedule 1 is almost identical to the one which was developed at the time of the Victoria Charter in 1971 in consultation with the provinces, and at that time these were the acts and instruments which were generally regarded as being the central instruments, the ones that formed the core of the constitution and should be listed.

However, it is not an exhaustive list.

Mr. Munro: Am I to understand, then, through you to the Minister, that the Letters Patent outlining the powers and prerogatives of the Governor General are not part of the constitution of Canada?

Mr. Strayer: No, sir. I said just exactly the opposite.

Mr. Chrétien: You cannot have a better answer than that one.

Mr. Munro: I thought I was addressing it to the Minister.

Mr. Chrétien: My legal advisors, when they speak and I nod, that is my view, too.

Mr. Munro: Well then, I wonder if the Minister would say whether the Letters Patent outlining the powers and prerogatives of the Governor General do not constitute a part of Canada's constitution.

[Translation]

M. Chrétien: Je renvoie le député à l'article 52(2) qui précise que la constitution du Canada comprend la Loi sur le Canada, les textes législatifs et les décrets figurant à l'Annexe 1 et les modifications aux textes législatifs et aux décrets mentionnés aux alinéas a) ou b).

Cette expression comprend tout amendement subséquent qui se trouve dans un paragraphe isolé dont il pourrait être question éventuellement. Le libellé de l'alinéa c) comprend toutes les modifications aux textes concernant la constitution du Canada. Il n'est donc pas nécessaire d'énumérer les lois que vous avez mentionnées.

Le coprésident (M. Joyal): Monsieur Munro.

M. Munro: Dans ce cas, monsieur le président, je me demande pourquoi on a énuméré certaines lois à l'Annexe 1 en dehors du fait qu'une simple loi du Parlement les rend nulles et non avenues, et non la formule d'amendement de la constitution, et je me demande si c'est la raison pour laquelle on a procédé à cette sélection.

Le coprésident (M. Joyal): Monsieur Strayer.

M. Strayer: Ce n'était certainement pas l'intention, monsieur le président, ni, à mon avis, l'effet de l'Annexe actuelle.

Le but était d'identifier les principaux textes législatifs de la constitution du Canada, mais, comme le ministre l'a souligné, l'article 52(2) ne constitue pas une définition exclusive de la constitution du Canada. Nous avons donc énuméré certains textes législatifs dans l'Annexe qui font partie de la constitution, mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas d'autres textes législatifs qui font également partie de la constitution.

Je pourrais également dire que la liste qui figure à l'Annexe 1 est presque identique à celle qui a été élaborée au moment de la Charte de Victoria en 1971 en consultation avec les provinces. A l'époque, ces lois et ces textes législatifs étaient considérés comme étant les instruments essentiels de la constitution qu'il fallait mentionner.

Cependant, il ne s'agit pas d'une liste exclusive.

M. Munro: Je demande au ministre s'il faut donc comprendre que les lettres patentes qui énumèrent les pouvoirs et prerogatives du gouverneur général ne font pas partie de la constitution du Canada?

M. Strayer: Non, monsieur. C'est le contraire que j'ai dit.

M. Chrétien: On ne pourrait vous donner une meilleure réponse que celle-là.

M. Munro: Je pensais m'adresser au ministre.

M. Chrétien: Si mes conseillers parlent et que je fais un signe d'acquiescement de la tête, alors c'est qu'ils expriment mon point de vue.

M. Munro: Dans ce cas, le ministre pourrait-il me dire si les lettres patentes décrivant les pouvoirs et les prerogatives du gouverneur général font partie ou non de la constitution canadienne?

[Texte]

Mr. Strayer: If I get the negatives correct I think it is the view of the . . .

Mr. Munro: The Minister?

Mr. Strayer: Of the law officers and whether the Minister adopts that or not, it is our view that the Letters Patent are part of the constitution, yes.

Mr. Munro: How did they become part of the constitution, if I may ask the Minister this time? By convention? He has gone mum on us, has he?

Mr. Strayer: Because they relate to the definition of one of the offices of government, one of the central offices of government, and I would think in anyone's understanding that would be part of the constitution.

Mr. Munro: But where is that mentioned in the constitution?

Mr. Strayer: It is not listed in the constitution, but that does not mean it is not part of the constitution.

Mr. Munro: So it is part of the convention; is that correct?

Mr. Strayer: No, it is part of the constitution.

Mr. Munro: How, by what means?

Mr. Strayer: Clause 52(2).

Mr. Munro: Clause 52(2) where, (a), (b), or (c)?

An hon. Member: (b).

Mr. Munro: It is not in Schedule 1.

Mr. Chrétien: (c).

Mr. Munro: Any amendment to any act or order referred to in paragraphs (a) or (b), and it is in neither.

Mr. Strayer: The point of Clause 52(2) is that it does not purport to list the whole of the constitution.

Mr. Munro: I am sorry. Could that be repeated, please?

Mr. Strayer: The point about Clause 52(2) is that it does not purport to list exhaustively the whole of the constitution.

Mr. Munro: Well, what is the intent, then, if I may ask, of the government with respect to the Letters Patent?

Mr. Strayer: In what respect, sir.

Mr. Munro: Well, what future is held out for them? Are they a Canadian document? I wonder if the law officer of the Crown can tell me, is it a Canadian document?

Mr. Strayer: It is part of the Canadian constitution.

Mr. Munro: Is it a Canadian document?

Mr. Strayer: I do not know, sir.

Mr. Munro: It is signed by W. L. MacKenzie King.

Mr. Strayer: Well, not in any Letters Patent I have ever seen. He may have countersigned them but . . .

Mr. Munro: By His Majesty's Command, W. L. MacKenzie King, Prime Minister of Canada.

Mr. Strayer: Well, Mr. Chairman, if the questioner wishes an answer, the Letters Patent are signed by the Sovereign.

[Traduction]

M. Strayer: Si je vous ai bien compris, je pense que c'est l'opinion . . .

M. Munro: Du ministre?

M. Strayer: . . . des juristes que les lettres patentes font partie de la constitution. Au ministre de décider s'il adopte ou non ce point de vue.

M. Munro: Comment ont-elles été incorporées à la constitution? Et cette fois-ci je m'adresse au ministre. Par convention? Le ministre a-t-il donné sa langue au chat?

M. Strayer: Elles ont été incorporées parce qu'elles donnent la définition de l'un des postes centraux au gouvernement. Je suppose que tout le monde serait d'accord pour dire que cela devrait faire partie de la constitution.

M. Munro: Mais où en fait-on état dans la constitution?

M. Strayer: On n'en parle pas dans la constitution, mais cela ne veut pas dire qu'elles n'en font pas partie.

M. Munro: Alors elles font partie de la convention, n'est-ce pas?

M. Strayer: Non, de la constitution.

M. Munro: Comment, par quel moyen?

M. Strayer: En vertu de l'article 52(2).

M. Munro: Où dans l'article 52(2), dans l'alinéa (a), (b) ou (c)?

Une voix: (b).

M. Munro: On n'en parle pas dans l'annexe 1.

M. Chrétien: Il s'agit de l'alinéa (c).

M. Munro: Les modifications aux textes législatifs et aux décrets mentionnés aux alinéas (a) ou (b). Et on n'en parle dans aucun des alinéas.

M. Strayer: L'article 52(2) ne se propose pas de donner la liste exhaustive de toute la constitution.

M. Munro: Excusez-moi, pourriez-vous répéter cela, s'il vous plaît?

M. Strayer: L'article 52(2) ne se propose pas de donner une liste exhaustive de la constitution.

M. Munro: Alors, permettez-moi de demander quelles sont les intentions du gouvernement au sujet des lettres patentes?

M. Strayer: A quel égard, monsieur?

M. Munro: Eh bien, quel avenir leur réserve-t-on? S'agit-il d'un document canadien? Le juriste de la Couronne pourrait-il me dire s'il s'agit d'un document canadien?

M. Strayer: Cela fait partie de la constitution canadienne.

M. Munro: S'agit-il d'un document canadien?

M. Strayer: Je ne sais pas, monsieur.

M. Munro: Il a été signé par W. L. MacKenzie King.

M. Strayer: Les lettres patentes que j'ai vues ne l'ont pas été. Il les a peut-être contresignées mais . . .

M. Munro: On dit ici «à la recommandation de Sa Majesté, W. L. MacKenzie King, premier ministre du Canada.»

M. Strayer: Monsieur le président, si le député veut une réponse, la voici: les lettres patentes ont été signées par le

[Text]

They may be countersigned by the Prime Minister, but the point of Letters Patent is that they are issued by the Sovereign as an appointment to the Governor General and defining the role of the Governor General.

Mr. Munro: The previous ones of 1931 were signed Manuel Shuster, and I do not think there was a King Shuster. The Crown is waning, is it?

However, the ones of 1947 are signed by His Majesty's Command, by the Prime Minister of Canada, and were, if my recollection serves me correctly, drawn up in consultation with the Canadian Advisers to the Crown, 1949, they certainly would be under the provisions of the Statute of Westminster.

I am wondering why there is so much reluctance to have documents which quite obviously relate to the constitution, to be excluded from the constitution?

Mr. Chrétien: I think, Mr. Chairman, I think that the legal advisers of the Crown have given sufficient explanation about the situation and I am satisfied, as the Minister of Justice, that the point has been well covered.

Mr. Munro: Very well, thank you.

The Joint Chairman (Mr. Joyal): Thank you very much, Mr. Munro.

Schedule 1 agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Joyal): I would like then to invite the honourable member to come back on the original text of the proposed resolution, on page 3 of the proposed resolution...

Mr. Chrétien: The King signed at the top of the document and the Prime Minister on the last line.

The Joint Chairman (Mr. Joyal): I am sorry, that debate is over now. The Chair has already invited honourable members to come back on the title of Schedule B, Constitution Act, 1980, on page 3 of the proposed resolution.

On that very title of the Constitution Act there is a proposed amendment, it is numbered or identified G-1, Schedule B, page 3.

Il s'agit d'un amendement au titre de l'Annexe B de la Loi constitutionnelle de 1980, dont la numérotation est G-1, Annexe B, page 3.

And I would like to invite Mr. Irwin to move the proposed amendment.

Mr. Irwin: Thank you, Mr. Chairman.

I wish to move that the proposed constitution act, 1980 be amended by striking out the heading "Constitution Act, 1980" on page 3 and substituting the following:

Constitution Act, 1981

Il est proposé

[Translation]

souverain. Ces lettres peuvent avoir été contresignées par le premier ministre, mais elles ont été émises par le souverain en tant que nomination d'un gouverneur général et définition de son rôle.

M. Munro: Les lettres patentes précédentes, celles de 1931, ont été signées par Manuel Shuster, et je n'ai jamais entendu parler d'un roi Shuster. La Couronne s'affaiblit-elle?

Les lettres patentes de 1947, quant à elles, ont été signées à la recommandation de Sa Majesté par le premier ministre du Canada. Si mes souvenirs sont exacts, elles ont d'ailleurs été rédigées en consultation avec les conseillers canadiens auprès de la Couronne. Elles seraient très certainement couvertes par les dispositions du statut de Westminster.

Je me demande pourquoi on hésite tant au sujet de documents qui sont très clairement reliés à la Constitution.

M. Chrétien: Je pense, monsieur le président, que les conseillers juridiques de la Couronne ont fourni des explications suffisantes de la situation. En tant que ministre de la Justice, je suis pour ma part satisfait des renseignements qui ont été donnés.

M. Munro: Très bien. Je vous remercie.

Le coprésident (M. Joyal): Merci beaucoup, monsieur Munro.

L'annexe 1 est adoptée.

Le coprésident (M. Joyal): J'invite maintenant les membres du Comité à reprendre le texte original de la proposition qui se rapporte à la page 3 du projet de résolution.

M. Chrétien: Le roi a mis sa signature sur la partie supérieure du document et le premier ministre a signé tout à fait en bas de la page.

Le coprésident (M. Joyal): Je regrette, mais le débat sur cette question est maintenant clos. Je viens d'inviter les membres du Comité à examiner le titre de l'annexe B, Loi constitutionnelle de 1980, qui se trouve à la page 3 du projet de résolution.

On nous a remis une modification qui s'y rapporte; il s'agit de l'amendement G-1, annexe B, page 3.

We have been given a proposed amendment dealing with the title of Schedule B, the Constitution Act, 1980. You will find the text of this amendment on the page identified as follows: G-1, Schedule B, page three.

Je demande à M. Irwin de proposer la motion.

M. Irwin: Merci, monsieur le président.

Je propose que le projet de Loi constitutionnelle de 1980 soit modifié par substitution, à la rubrique «loi constitutionnelle de 1980», page 3, de ce qui suit:

Loi constitutionnelle de 1981

I move that: