

C.P. 2. 768

CA122
68 F22

P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOK



FEDERALISM FOR THE FUTURE

The Right Honourable L. B. Pearson
Prime Minister of Canada

LE FÉDÉRALISME ET L'AVENIR

Le Très Honorable L. B. Pearson
Premier Ministre du Canada

BIBLIOTHÈQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Université de Sherbrooke



3115609044325

CA122
68F22

FEDERALISM FOR THE FUTURE

A statement of Policy by
the Government of Canada

THE CONSTITUTIONAL CONFERENCE, 1968

Ottawa, February 5, 6 and 7

P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOK

LE FÉDÉRALISME ET L'AVENIR

Déclaration de principe et exposé de la politique
du Gouvernement du Canada

CONFÉRENCE SUR LA CONSTITUTION, 1968

Ottawa les 5, 6 et 7 février

It is most appropriate, in these opening months of Canada's second century as a federation, that the Prime Minister of Canada and the first ministers of the ten provinces should meet to consider the measures that can be taken to make the achievements of our second century even greater and richer than the first.

It is fitting to say "even" greater for we must not be unaware of the enormous strides that Canada has made since the meetings of 1864 and 1866, when men with similar responsibilities to those at the present Conference sought to devise the means by which they could make a better and more abundant life for the people they represented. With ingenuity, determination and courage—and with a faith in the capacity of people of different places and origins to work together for larger purposes of common good—they devised arrangements that they thought would best achieve those ends. And they did their work well. We are aware of the imperfections of the British North America Act, but in the context of the time its accomplishment was an act of great statesmanship. No one can be sure what the fate of the colonies would have been had they not federated. But one thing we can be sure of: divided, small, exposed and weak they could never have achieved what we enjoy today.

The arrangements by which a new political entity was established and embodied in the British North America Act, undoubtedly were not perfect even for that day. Over the years, as they were translated into action and practice, deficiencies were bound to be revealed, and new problems were certain to arise. The one that has assumed the greatest dimension is the dissatisfaction of the people of Canada of the French language and culture with the relative positions of the two linguistic groups within our Confederation.

Il est tout indiqué, au seuil du deuxième siècle de la Fédération canadienne, que le premier ministre du Canada et les dix premiers ministres des provinces se réunissent, pour étudier les mesures à prendre afin que les réussites de ce deuxième siècle soient encore plus belles et plus fécondes que celles du premier.

Il convient en effet de dire «encore plus belles», car nous ne devons pas ignorer les progrès immenses que le Canada a réalisés depuis les réunions de 1864 et 1866, alors que des hommes chargés de responsabilités semblables à celles des participants à la conférence actuelle ont cherché les moyens d'assurer une existence meilleure et plus fertile à la population qu'ils représentaient. Avec ingéniosité, détermination et courage—avec foi en l'aptitude des gens de provenances et d'origines diverses à collaborer aux objectifs plus vastes du bien commun—ils ont pris des dispositions qui, selon eux, permettraient d'atteindre ces buts. Ils se sont bien acquittés de leur tâche. Nous reconnaissons les imperfections de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais dans le contexte de l'époque, son adoption constituait une mesure de haute politique. Personne ne saurait dire quel aurait été le sort des colonies sans la Fédération. Mais ce dont nous pouvons être sûrs c'est que divisées, petites, vulnérables et faibles, elles n'auraient jamais réalisé ce dont nous jouissons aujourd'hui.

Les dispositions en vertu desquelles une nouvelle entité politique a été établie, incorporées dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, n'étaient sans doute pas parfaites, même pour l'époque. Au cours des ans et à mesure que ces dispositions se traduisaient en actes et étaient mises en pratique, des lacunes devaient forcément se faire jour et de nouvelles difficultés surgir. Le problème qui a pris le plus d'ampleur est le mécontentement des Canadiens de langue et de culture françaises quant à la situation respective des deux groupes linguistiques au sein de notre Confédération.

There is little point in becoming involved in arguments as to what was or was not intended in 1867, how far particular provisions were meant to go, or in all the other aspects of a dispute that tends to become academic. We—like those before us—should start with the facts of Canadian life as we find them, not with recriminations over what was intended or what should have been. There are two facts which cannot be denied by anyone who fairly considers the situation. One is that the people of French language and culture do not have the same opportunities as do those of the English language to live their lives, to raise their children or to realize their own potential and that of their offspring, in their own language in all parts of Canada. The second fact that seems equally clear is that we have not, in Canada, within the last hundred years considered seriously enough what we might do—through law and policy, and through individual endeavour—to make equality of economic and cultural opportunity as real and as meaningful for Canadians of French origin as it is for English-speaking Canadians. The consequences of not doing so now could be serious.

There are other problems in our federation, too. In spite of a development which has brought benefit to all, regional disparities in Canada remain substantial. The economic prospects of Canadians of certain regions remain more limited than those of people in other regions. If the Canada of the Second Century is to serve the legitimate aims and aspirations of its people, our objective must be to make equality of opportunity real and meaningful. Only through that sense of equality—equality in the opportunities open to all Canadians, whatever their language or cultural heritage, and wherever they may choose to live or move—can we give a purpose to Canada that will meet the proper expectations of our people. And only through measures that will carry this conviction—that we intend to make equality of opportunity an achievement as well as a goal—can we preserve the unity of the country.

Constitutions and the Facts of Life

It is the intention of the Government of Canada, with which it hopes the governments of the provinces will concur, that this Conference of February 1968 should mark the beginning of a process of constitutional review that will be both broad and deep. If we are to be sure that we have the best arrangements we can devise to order and to govern the relationships between Canadians in the Canada of the future we must be willing and concerned to examine all of the facets of our legal framework. The Government of Canada is ready to undertake such a total review.

In embarking on a constitutional re-assessment we must not, however, allow ourselves to make the mistake of assuming that a changed constitution is a form of magic that can be a substitute for change in attitude and action. Nor should we assume that we must await constitu-

Il ne sert pas à grand-chose d'argumenter quant à savoir ce que l'on entendait réaliser ou non en 1867, jusqu'où certaines dispositions étaient censées aller, ou sur chaque autre aspect d'un différend qui tend à devenir académique. Comme nos prédécesseurs, nous devrions d'abord nous fonder sur les réalités de la vie canadienne, telles que nous les constatons, au lieu de récriminer au sujet de ce qui était envisagé au départ ou de ce qui aurait dû être. Il y a deux faits que ne saurait nier quiconque considère la situation impartialement. L'un est que les Canadiens de langue et de culture françaises n'ont pas les mêmes possibilités que ceux de langue anglaise de vivre leur vie, d'élever leurs enfants ou de donner, eux et leurs enfants, leur pleine mesure partout au Canada dans leur propre langue. L'autre fait, qui semble tout aussi clair, est que nous n'avons pas, au Canada, depuis un siècle, songé assez sérieusement à ce que nous pourrions faire—au moyen de lois et de politiques adéquates ainsi que par l'initiative personnelle—pour offrir des occasions égales, sur le plan économique et culturel, qui seraient aussi vraies pour les Canadiens d'origine française que pour les Canadiens anglophones. Les conséquences pourraient être sérieuses.

Il existe d'autres problèmes au sein de notre Fédération. En dépit d'un développement dont tous ont profité, les inégalités d'une région à l'autre demeurent considérables. Les perspectives économiques des Canadiens de certaines régions demeurent plus limitées que celles des habitants d'autres régions. Si, durant le deuxième siècle de son existence, le Canada doit aider ses citoyens à réaliser leurs buts et aspirations légitimes, nous devons avoir pour objectif de donner un sens réel et profond à l'égalité des occasions. C'est seulement en créant ce sentiment d'égalité—égalité des occasions offertes à tous les Canadiens, quels que soient leur langue ou leur héritage culturel et où qu'ils décident de s'établir—que nous saurons donner au Canada un but qui réponde à l'attente légitime de ses citoyens. C'est seulement si nous adoptons des mesures inspirées par cette conviction—savoir que nous comptons faire de l'égalité des occasions une réalisation aussi bien qu'un objectif—que nous pourrons préserver l'unité du pays.

Constitutions et réalités

Le gouvernement du Canada se propose de faire en sorte que la Conférence de février 1968 marque le début d'un processus de révision de la Constitution, révision à la fois vaste et profonde, et il espère que les gouvernements provinciaux seront d'accord avec lui. Si nous voulons être sûrs que les meilleures dispositions possibles ordonnent et régissent les rapports entre Canadiens, dans le Canada de l'avenir, nous devons avoir à cœur d'examiner tous les aspects de nos lois fondamentales. Le gouvernement du Canada est disposé à entreprendre cette revue complète.

En nous engageant dans une réévaluation de la Constitution, gardons-nous néanmoins de l'erreur de prétendre qu'une nouvelle Constitution est une sorte de formule magique pouvant se substituer aux actes et à la manière de penser. Ne prenons pas non plus pour acquis qu'il nous faudra.

tional changes before undertaking some of the vitally important adjustments needed today.

Change in our Constitution will not relieve us of the need to make changes in the way we treat and regard other Canadians, in fact, in our daily life. If "the letter killeth but the spirit giveth life", so the legal clauses of the constitution can be only the verbal reflection of new facts of relationship that we are prepared to accept and to apply.

Nor should our decision to embark upon a review of the Constitution suggest that everything that is vital and urgent must await a change in the wording of our fundamental law. Realization of this is especially important when considering measures to adjust the current inequality in the treatment of English and French-speaking Canadians. The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, in its Book I, has provided positive recommendations that, in its judgement, would render more fair and equal the position of Canadians of French language and culture in Canada. Only two of these involve constitutional change and in no single case does the substance of action have to wait upon a change in the Constitution. The Conference could best demonstrate the urgency and importance that it attaches to measures to meet the central problem by accepting now the objectives which the Royal Commission has set out in its recommendations, and by agreeing that the substance of action on the recommendations should not have to wait upon whatever delays there might be in constitutional change.

The Process of Constitutional Review

The review of Canada's Constitution should take place in this spirit and in this context. It must take place, too, in the context of the substantial adaptations that have occurred over the years in the facts of constitutional arrangements in Canada. Our Constitution is not a rigid one, nor has it been interpreted rigidly: it has provided the kind of flexibility that is essential if the role of government in relation to the citizen and if the relationships between the two orders of government in our country are to be accommodated to the needs of the times. This quality of flexibility must not be lost from our Constitution; nor must we think of change only in formal constitutional terms. Nevertheless, we are now at a point where a review of the expression in the fundamental law of the constitutional arrangements which exist or ought to exist is called for.

Wide-ranging adaptations have been required. The role of the state has grown enormously—in scale and in scope—and government services have developed to give expression to this role. The potential for the state impinging upon the rights of the individual has increased correspondingly. The relationships between the federal and provincial governments have

attendre les modifications à la Constitution pour entreprendre certains des redressements essentiels qui s'imposent actuellement.

Ce ne sont pas les modifications à la Constitution qui nous dispenseront de la nécessité de changer notre comportement et notre attitude vis-à-vis des autres Canadiens, dans la vie quotidienne. «La lettre tue mais l'esprit vivifie.» De même le texte de la Constitution ne peut que refléter la nouvelle qualité de rapports entre citoyens, que nous sommes vraiment disposés à accepter et à respecter.

Notre décision d'entreprendre une révision de la Constitution ne doit pas signifier non plus que tout ce qui est essentiel et urgent doit attendre que le texte de la loi fondamentale soit changé. Il importe de s'en rendre compte surtout dans l'étude des mesures visant à rectifier les disparités actuelles dans le traitement accordé aux anglophones et aux francophones du Canada. Dans son Tome I, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme présente des recommandations qui, selon elle, assureraient aux Canadiens de langue et de culture françaises au Canada une situation plus juste et plus équitable. Deux seulement de ces recommandations comportent des modifications constitutionnelles et il n'est en aucun cas nécessaire pour agir quant au fond d'attendre que la lettre de la Constitution soit modifiée. La meilleure façon pour la Conférence de prouver l'urgence et l'importance que revêtent à ses yeux les mesures visant à résoudre le problème central consisterait à accepter dès maintenant les objectifs énoncés par la Commission royale d'enquête et à consentir à ce que les délais que pourraient entraîner les modifications à la Constitution n'aient point pour effet de retarder la mise en œuvre effective des recommandations de la Commission royale d'enquête.

Le processus de révision de la Constitution

C'est dans cet esprit et dans ce contexte que devrait s'opérer la révision de la Constitution du Canada. Cette révision, on doit la faire aussi en tenant compte des adaptations apportées à la Constitution, au long des années, par la pratique et les usages. La Constitution n'est pas rigide et elle n'a pas, non plus, été interprétée de façon rigide: elle a permis cette souplesse qui est essentielle si l'on veut accommoder aux besoins de l'époque le rôle du gouvernement envers le citoyen ainsi que les relations entre les deux ordres de gouvernement. La Constitution ne doit pas perdre cette souplesse; nous ne devons pas non plus songer uniquement à des changements explicites dans le texte même de la loi fondamentale. Nous en sommes cependant arrivés au point où s'impose une revue de ce texte.

D'importants ajustements se sont avérés nécessaires. Le rôle de l'État s'est considérablement accru et les services gouvernementaux se sont développés en conséquence. La possibilité, pour l'État d'empiéter sur les droits de l'individu a augmenté proportionnellement. Les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont multipliés au

multiplied as their policies and programmes have multiplied: an elaborate structure of federal-provincial conferences and committees, never contemplated in the Constitution, has developed to meet this need. The governments of the provinces have sought to meet the needs of their people in new ways, and in so doing to give expression to the differences in heritage and tradition to be found within their borders. Federal governments, in their turn, have assumed the responsibilities now characteristic of a flourishing modern state, and have sought in so doing both to renew the forces of unity in Canada, and to adapt their institutions and their policies to the diversity characteristic of the country. In the process the relative roles of the federal and provincial governments have gradually changed and their capacity to contribute to the unity or the diversity of Canada similarly has shifted.

The adaptations thus brought about in the functioning of federalism have been so great, particularly in the past few years when the pace of change has been so rapid, that there has been a growing belief that our basic constitutional arrangements require re-examination. The Confederation of Tomorrow Conference was a constructive and a helpful contribution toward this end; it focussed attention on the very goals of the Canadian federation. It is the hope of the Government of Canada that we shall be able at this Conference to take the next step: that the federal and provincial governments will now undertake together a positive and a constructive review of the kind of constitution which is called for by the goals that have been discussed.

If this Conference agrees to embark upon such an endeavour, we hope that we will be able at this meeting to decide on how we should proceed. In the view of the Government of Canada we should begin by identifying the principal elements of the Constitution, and agree on which of them are most urgently in need of review. We have already suggested to the governments of the provinces that first priority should be given to that part of the Constitution which should deal with the rights of the individual—both his rights as a citizen of a democratic federal state and his rights as a member of the linguistic community in which he has chosen to live. In agreeing to place this item first on our agenda the federal and provincial governments have in no way overlooked the critical importance of determining which of the functions of government should be assigned to the two orders of government in Canada. Rather we have proclaimed our belief that the rights of people must precede the rights of governments. Accordingly our discussions will begin with a consideration of “The Rights of Canadians”, under which heading we will discuss a proposed Charter of Human Rights, and the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism concerning linguistic rights.

The Government of Canada would further propose that, having agreed on the elements of the Constitution which ought to be reviewed, and those which should be considered first, this Conference should reach a

fur et à mesure qu'augmentait le nombre de leurs programmes respectifs: cette situation a nécessité l'établissement d'un ensemble complexe de conférences et de comités fédéraux-provinciaux que la Constitution n'avait jamais prévus. Les gouvernements provinciaux ont cherché de nouvelles façons de satisfaire aux besoins de leurs populations, essayant ainsi d'exprimer les traditions différentes que l'on retrouve à l'intérieur de leurs frontières. Les gouvernements fédéraux, à leur tour, ont assumé les responsabilités qui caractérisent de nos jours un État moderne florissant, et ont cherché, ce faisant, à renouveler les forces de l'unité au Canada, de même qu'à adapter leurs institutions et leurs politiques à la diversité caractéristique du pays. Au cours de cette évolution, les rôles relatifs des gouvernements fédéral et provinciaux se sont modifiés, et leur capacité de contribuer à l'unité ou à la diversité du Canada s'en est trouvée affectée.

Les rajustements ainsi opérés dans le fonctionnement du fédéralisme ont été si considérables, surtout ces dernières années, alors que le rythme du changement était si rapide, que le sentiment s'est accru que la loi fondamentale a besoin d'être réexaminée. La Conférence sur la Confédération de Demain a apporté à cette fin une contribution constructive; elle a concentré l'attention sur les objectifs mêmes de la Fédération canadienne. Le gouvernement du Canada espère que nous pourrons, à la présente Conférence, franchir l'étape suivante et que les gouvernements fédéral et provinciaux entreprendront maintenant de faire ensemble une revue positive et constructive de la sorte de constitution qu'appellent les objectifs dont on a discuté.

Si la Conférence convient de se lancer dans cette entreprise, nous espérons pouvoir, au cours de la présente réunion, décider de la procédure à suivre. Le gouvernement du Canada estime que nous devrions commencer par déterminer les éléments principaux de la Constitution, et convenir de ceux dont il est le plus urgent de faire la révision. Nous avons déjà proposé aux gouvernements des provinces d'accorder la priorité à la partie de la Constitution qui devrait traiter des droits de l'individu—ses droits en tant que citoyen d'un État fédéral démocratique et ses droits en tant que membre du groupe linguistique dans lequel il a choisi de vivre. En consentant à placer ce sujet au début de l'ordre du jour, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont nullement perdu de vue la grande importance de l'attribution des compétences aux deux ordres de gouvernement au Canada. Mais nous avons affirmé notre conviction que les droits des individus doivent passer avant les droits des gouvernements. Par conséquent, nos discussions débiteront par un examen des Droits des Canadiens à l'occasion duquel nous discuterons d'un projet de Charte des droits de l'homme, et des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme concernant les droits linguistiques.

Le gouvernement du Canada proposera en outre, une fois qu'on aura convenu des éléments de la Constitution qui exigent une révision, et de leur ordre de priorité, que la Conférence prenne une décision quant aux rouages

decision as to the machinery which ought to be established for proceeding with the further review of the Constitution. We shall later be advancing certain proposals to this end.

The Nature of the Canadian Federation

The Canadian people will expect us, as their political leaders, to approach this review of the Constitution with a full awareness of what Canada is, and what individual Canadians expect of their country. They will expect us to look to Canada's future and to its potential for Canadians, not just to the theoretical or legalistic considerations which so often characterize constitutional discussions. For a constitution is more than a legal document; it is an expression of how the people within a state may achieve their social, economic and cultural aspirations through the exercise and control of political authority. We must look therefore to the essential nature of the Canadian federation in examining our Constitution.

Canadians are a free people in a free society; determined to be equal in a community where opportunity is equal. Our systems of law and of government are as free as any in the world. Our country is not beset by the class divisions or the confining traditions to be found in so many countries. Our goal of individual self-realization has not had to compete against the impositions of an authoritarian government. The very fact that we are assembled to discuss the future of our country is the best demonstration which can be given of our freedom.

Canada is a country of two founding linguistic communities, enriched by many heritages, and characterized by several regional identities. Our country is not a North American "melting pot" in which the cultures and heritages of its people are expected to be lost. Nor is it a collection of separate states striving, as in Europe, to bring to an end the destructive wars of centuries, and to find a way of submerging differences in the interest of common economic and technological growth. Canada's identity is its diversity *and* its unity: we lose ourselves if we lose our two linguistic communities, our diverse cultural heritages, or our several regional identities. We lose them all if we lose the Canada in which they have been able to exist and to develop.

But Canada is more than a collection of communities, heritages and traditions. There is a Canadian personality. We are not carbon-copy Englishmen, nor carbon-copy Frenchmen, nor carbon-copy Europeans. Each of the founding societies and each of the cultural groups in this country has achieved in different ways its independence from its past, and none really wants to go back. Nor do Canadians want to become

à mettre sur pied pour continuer l'examen de la Constitution. Nous soumettrons certaines propositions à cette fin.

La nature de la Fédération canadienne

Les Canadiens s'attendent, puisque nous sommes leurs chefs politiques, à ce que nous abordions cet examen de la Constitution avec une pleine conscience de ce qu'est le Canada et de ce qu'ils veulent de leur pays. Ils espèrent que nous examinions l'avenir du Canada et les possibilités qu'il offre aux Canadiens sans nous attacher uniquement à des considérations d'ordre théorique ou strictement juridique, qui caractérisent si souvent les discussions de nature constitutionnelle. Car une constitution est plus qu'un texte de loi. C'est une expression de la manière dont le peuple dans l'État peut réaliser, grâce à l'exercice et au contrôle de l'autorité politique, ses aspirations sociales, économiques et culturelles. Nous devons dès lors, en examinant la Constitution, étudier dans son essence la nature de la Fédération canadienne.

Les Canadiens constituent un peuple libre dans une société libre. Ils veulent l'égalité. Nos lois et notre système de gouvernement sont fondés sur la liberté à l'instar des États les plus libres au monde. Notre pays n'est pas troublé par les divisions de classe ni par les traditions astreignantes qu'on peut trouver dans un si grand nombre de pays. Pour réaliser notre but, l'épanouissement de l'individu, nous n'avons pas eu à entrer en lutte contre une forme autoritaire de gouvernement. Le fait même que nous sommes rassemblés pour discuter l'avenir de notre pays est la meilleure démonstration qui puisse être donnée de notre liberté.

Le Canada est composé de deux communautés linguistiques fondatrices. Il est enrichi par de nombreuses autres traditions et caractérisé par plusieurs particularités régionales. Notre pays n'est pas un creuset nord-américain dans lequel les cultures et les patrimoines qui caractérisent les Canadiens sont censés se perdre. Il n'est pas non plus, comme en Europe, un assemblage d'États s'efforçant à mettre fin aux guerres destructrices des siècles passés et à trouver un moyen de noyer les différends dans l'intérêt d'une commune expansion économique et technologique. L'identité du Canada se trouve et dans sa diversité et dans son unité: nous nous perdons si nous perdons nos deux communautés linguistiques, la diversité de nos patrimoines culturels et nos particularités régionales. Nous perdons tout cela si nous perdons le Canada dans lequel chacune de ces traditions a pu exister et se développer.

Mais le Canada est plus qu'une réunion de communautés, de patrimoines et de traditions. Il y a une personnalité canadienne. Nous ne sommes un double ni des Anglais, ni des Français, ni des Européens. Chacune des sociétés fondatrices et chacun des groupes culturels au Canada s'est rendu, de façon différente, indépendant de son passé, et aucun ne veut vraiment revenir en arrière. Les Canadiens ne veulent pas non plus

carbon-copy Americans, friendly and strong as our ties are with them. We have our own values, our own attitudes to life that are not British, nor French, nor American. We have only to travel in Britain or France or the United States to see the truth of this statement.

The existence of a Canadian community is manifest too in our common institutions: the Parliament of Canada, a common conception of public order, a single market depending on a united Canada, common commercial and financial institutions, the national railways and Air Canada, the C.B.C. and other national institutions. We now have in common our own flag and national anthem. We often take these manifestations of Canadianism for granted; but we will not permit them to be destroyed.

The existence of a Canadian community is to be found, too, in the concern that individual Canadians feel for one another. Caring for the less privileged, and the disadvantaged, no longer is a matter for the local community alone; for haphazard municipal or charitable relief. Canadians across the nation now contribute to sustain the income of their fellow citizens, wherever they may live, through old age security pensions, unemployment insurance payments, and family allowances. They contribute to finance equalization payments which enable the governments of lower income provinces to provide adequate levels of health, welfare, education and other public services to their people. Individual Canadians contribute, too, toward national programmes designed to increase the economic well-being of areas and regions that are poorer than their own. This is the sort of thing that happens when there is a sense of community. And the greater the sense of general community the greater the willingness of individuals to contribute to the welfare of others who are not members of the local or regional community.

The existence of a Canadian community is to be found even in—sometimes despite—an increasingly interdependent world. Over the years Canadian statesmen have insisted upon their right to negotiate as Canadians and to represent their country as Canadians. As individuals, the Canadian people have come to stand for freedom and equality, and many have paid dearly for it. Canada as a nation has brought its own particular contribution to world affairs—to the United Nations and to other international bodies and groupings. We have contributed to the peace of the world, as Canadians, and to the welfare of the poorer nations, as Canadians.

These are some of the things that Canada is. What of its potential? Its potential is to be found in its rich resources, human, natural and technological. The growth of our economy—already one of the richest in the world—will be limited only as we are limited, in energy, resourcefulness,

devenir un double des Américains, si amicaux et forts que soient nos liens avec eux. Nous avons notre propre échelle de valeurs, nos propres attitudes devant la vie, qui ne sont ni anglaises, ni françaises, ni américaines. Il suffit d'aller en Angleterre, en France ou aux États-Unis pour s'en rendre compte.

L'existence d'une collectivité canadienne se manifeste également dans des institutions communes: le Parlement du Canada, une conception commune de l'ordre public, un seul et même marché qui dépend d'un Canada uni, des institutions commerciales et financières communes, les chemins de fer nationaux et Air Canada, la Société Radio-Canada et d'autres institutions nationales. Nous avons désormais aussi en commun notre propre drapeau et notre hymne national. Ces liens, ces manifestations de notre identité canadienne, nous les considérons souvent comme tout à fait normaux; mais nous ne permettront pas leur destruction.

L'existence d'une collectivité canadienne se manifeste également par la façon dont les Canadiens s'occupent les uns des autres. Le soin des sous-privilegiés ou des désavantagés n'est plus laissé à la seule collectivité locale, au hasard des secours offerts par la municipalité ou l'institution de charité. D'un bout à l'autre du pays les Canadiens contribuent de nos jours à maintenir à un certain niveau le revenu de leurs concitoyens, où qu'ils habitent, grâce aux pensions de sécurité de la vieillesse, à l'assurance-chômage et aux allocations familiales. Ils aident à financer les paiements de péréquation qui permettent aux gouvernements des provinces à revenu relativement faible d'assurer à leur population une santé, un bien-être, une instruction et d'autres services publics convenables. Les Canadiens contribuent aussi, individuellement, aux programmes nationaux visant à accroître le bien-être économique des régions plus pauvres que la leur. Voilà ce qui se produit lorsque règne un esprit de solidarité. Plus vif est cet esprit de solidarité nationale, plus grand est le désir des individus de contribuer au bien-être des autres qui ne sont pas membres de leur groupement ou ne se trouvent pas dans leur région.

Il existe une collectivité canadienne même dans un monde de plus en plus interdépendant et, parfois, en dépit de cette interdépendance. Au long des années, les hommes d'État canadiens ont insisté sur leur droit à négocier comme Canadiens et à représenter leur pays comme Canadiens. Comme individus, les Canadiens ont pris position pour la liberté et l'égalité, et un grand nombre l'ont payé cher. L'État canadien a fourni un apport tout particulier aux affaires mondiales—aux Nations Unies et à d'autres organismes et groupements internationaux. C'est comme Canadiens que nous avons contribué à la paix du monde et au bien-être de nations plus pauvres.

Voilà un peu de ce qu'est le Canada. Qu'en est-il de ses perspectives? Elles se rattachent à ses riches ressources, humaines, naturelles et technologiques. La croissance de notre économie—déjà l'une des plus riches du monde—ne sera limitée qu'en fonction de nos propres limitations en déter-

and imagination. Canada's potential is to be found in its varied social fabric—a social fabric rich in diverse communities, each of them capable of contributing to one another and to the country as a whole. Canada's potential is to be found in its cultural and technological promise and in the training and talents of its people. Our Centennial year, and Expo, have given us a glimpse of what we can do when we work together.

If Canada is a country of two founding linguistic communities, of diverse heritages, of many regions and traditions, then it will flourish only as these communities and heritages and regions flourish—economically, socially and culturally. And their full potential will be realized only as Canada realizes its potential.

We will not achieve this goal easily. We are a country troubled with frictions and misunderstandings, with problems which sometimes are the product of our own failures. We are introspective about our present and sometimes fearful of our future, and well we might be, for we are confronted with forces that would divide us.

We are exposed to world-wide forces, as well as to internal ones. Technological change has brought pervasive automation and instantaneous world communications. Economic change has exposed us to the interdependence of world markets and monetary systems, to the competition of international corporations and of increasingly productive nations. World political change has brought us into international organizations which exist to influence the activity of all nations—including our own—in the interest of world harmony. All this has limited our own freedom of action in economic policy, in trade policy and in foreign policy. We have long been a federation living beside a larger federation; we are now a federation living within an increasingly interdependent world.

If this limits our independence as a great continental federation how much more would it limit the independence of separated parts of Canada? In a world such as this it is not possible that the destiny of Canadians will be better realized by weakening our federation, any more than it is possible that our promise will be fulfilled by diminishing the diversity which is so much a part of our identity. Canada's promise lies in the growth of the elements of which it is composed, and in the growth of a Canada which is greater than the sum of its parts. Only a narrow or static view of our country and of the world would lead one to believe that Canada can develop by the process of subtraction: that one linguistic community or region can grow by reducing the capacity of Canada, or that Canada can

mination, en ressources et en imagination. Les perspectives du Canada tiennent à sa structure sociale variée, riche en collectivités diverses, capables de s'enrichir les unes les autres et d'enrichir le pays tout entier. Les perspectives du Canada dépendent de ses possibilités culturelles et technologiques, de l'éducation et du talent de son peuple. L'année du Centenaire et l'Expo nous ont permis d'entrevoir ce que nous pouvons faire lorsque nous travaillons ensemble.

Si le Canada est un pays composé de deux groupements linguistiques fondateurs, d'héritages divers, de nombreuses régions et traditions, alors il ne pourra prospérer que dans la mesure où ces groupements, héritages et régions s'épanouiront ensemble—sur le plan économique, social et culturel. Et tout leur potentiel sera atteint seulement si le Canada atteint son potentiel.

Il ne sera pas facile d'atteindre ce but. Notre pays est troublé par des frictions et des malentendus, par des difficultés qui sont parfois le produit de nos propres faiblesses. Nous sommes portés à l'introspection concernant le présent et parfois notre avenir; c'est à juste titre d'ailleurs, car nous avons à faire face à des forces qui pourraient nous diviser.

Nous sommes exposés à des forces universelles, aussi bien qu'à des tensions internes. L'évolution technologique nous a apporté l'automation qui se répand dans tous les domaines et les communications instantanées à l'échelle du monde. Les changements économiques nous ont exposés à l'interdépendance des marchés et des systèmes monétaires mondiaux, à la concurrence des sociétés internationales et des nations de plus en plus productives. Les transformations politiques mondiales nous ont amenés à faire partie d'organismes internationaux dont l'influence s'exerce sur l'activité de toutes les nations—y compris la nôtre—dans l'intérêt de l'harmonie universelle. Tous ces changements restreignent notre propre liberté d'action dans les domaines de notre politique économique, commerciale et étrangère. Longtemps nous avons été une Fédération vivant à côté d'une Fédération plus grande; nous sommes maintenant une Fédération vivant dans un monde de plus en plus interdépendant.

Si ces conditions limitent notre indépendance alors que nous formons une Fédération aux dimensions continentales, combien plus réduite serait l'indépendance des parties d'un Canada séparé. Nous ne pouvons croire que dans le monde où nous vivons, nous réaliserons mieux notre destinée en affaiblissant la Fédération, pas plus que nous pouvons croire que nous remplirons notre promesse d'avenir en réduisant la diversité qui constitue une part si importante de notre identité. L'avenir du Canada dépend de la croissance des éléments qui le composent et de la croissance d'un Canada qui est plus grand que la somme de ses parties. Seule une conception étroite et statique de notre pays et du monde amène à croire que le Canada peut se développer par la soustraction, qu'une communauté linguistique ou une région peut grandir en réduisant la capacité du Canada, ou que le

grow by reducing the capacity of one or more of its communities or regions.

Federalism and Canada's Goals

The Government of Canada believes, as we are sure virtually all Canadians do, that this country can achieve its goals only under a federal system. Pioneered on this continent, and increasingly accepted throughout the world, modern federalism is a system which enables small and exposed communities to combine into states for their mutual well-being and development—states which are large enough to exist and to flourish in today's world, while at the same time preserving the integrity of their member communities. Federalism is Canada's response more than ever before to the challenges of today, as the technology of scale and the limitations of interdependence have come increasingly to threaten the real freedom, the real independence of any community which is small or isolated or exposed. Only men who fail to perceive the compelling pressure upon our country of these external forces would advocate Canada's dissolution in favour of smaller and more exposed entities.

The Government of Canada rejects both centralization and fragmentation as alternatives to federalism. Centralization, a trend toward a unitary state, would be inconsistent with Canada's character—with its cultural diversity, with a geography which calls for the extensive decentralization of government, and with the freedom which is characteristic of states where the powers of government are not concentrated in the hands of a few.

The opposite course—a loose association of political units in which the effectiveness of the national government is dependent upon the will of provincial governments—is equally incompatible with Canada's goals. It would jeopardize the ability of the federal government to contribute to rising living standards for the people of Canada; it would weaken the willingness of individual Canadians to contribute toward the well-being and progress of their fellow citizens in other provinces; and it would threaten the very existence of our country in a world where size as well as excellence count in the struggle for economic, technological and cultural achievement.

Canadian federalism must be a balance between these extremes, and we should expect to find this sense of balance expressed in our constitutional arrangements. We should expect to find a sense of balance in the constitutional *guarantees of the rights of Canadian citizens including their linguistic rights*—balanced as to the rights of individuals and their obligations to one another and to society, and balanced as to their rights as members of one of Canada's linguistic communities and their concern for those who are members of the other. We should expect to find *central institutions of Canadian federalism* capable of ensuring a balanced repre-

Canada peut grandir en réduisant la capacité de l'une ou de plusieurs collectivités ou régions.

Le fédéralisme et les objectifs du Canada

Le gouvernement du Canada croit et, nous en sommes sûrs, presque tous les Canadiens le croient aussi, que le pays peut atteindre ses objectifs seulement sous un régime fédéral. Mis à l'épreuve sur ce continent, et accepté de plus en plus à travers le monde, le fédéralisme moderne est le régime qui permet aux petites communautés vulnérables de se former en États pour leur bien-être et leur développement mutuel—en États assez importants pour vivre et s'épanouir dans notre monde, tout en maintenant l'intégrité des collectivités membres. Aujourd'hui plus que jamais, le fédéralisme est pour le Canada la solution aux défis du monde moderne, car une technologie fondée sur les grands ensembles et les restrictions de l'interdépendance menacent de plus en plus la vraie liberté, l'indépendance réelle de toute collectivité petite, isolée ou vulnérable. Seuls les hommes qui ne perçoivent pas les contraintes qu'exercent sur notre pays ces forces extérieures préconiseraient la dissolution du Canada en faveur d'entités plus petites et plus vulnérables.

Le gouvernement du Canada rejette à la fois la centralisation et la fragmentation, comme solutions de rechange au fédéralisme. La centralisation, qui tend à l'État unitaire, serait incompatible avec le caractère du Canada—avec sa diversité culturelle, avec une géographie qui demande une décentralisation poussée du gouvernement, avec la liberté caractéristique des États où le pouvoir politique n'est pas concentré entre les mains d'un petit nombre.

L'option opposée—une association lâche d'unités politiques où l'efficacité du gouvernement central dépendrait du bon plaisir des gouvernements provinciaux—est également incompatible avec les objectifs du Canada. Elle compromettrait l'aptitude du gouvernement fédéral à contribuer à la hausse du niveau de vie de la population; elle affaiblirait, chez les Canadiens, la volonté d'œuvrer pour le bien-être et le progrès de leurs concitoyens des autres provinces; elle menacerait l'existence même de notre pays dans un monde où l'étendue autant que l'excellence compte dans la poursuite des réalisations économiques, technologiques et culturelles.

Le fédéralisme canadien doit être un juste milieu entre ces extrêmes, et ce juste milieu, nous devrions en attendre l'expression dans nos dispositions constitutionnelles. Nous devrions pouvoir trouver l'équilibre dans les *garanties constitutionnelles concernant les droits des citoyens canadiens, y compris leurs droits linguistiques*—équilibre entre les droits des particuliers et leurs obligations les uns envers les autres et envers la société, équilibre entre leurs droits comme membres d'un des groupes linguistiques du Canada et leur respect et leur intérêt pour ceux qui sont membres de l'autre groupe. Nous devrions pouvoir compter sur des *institutions cen-*

sentation in the governing of the nation—representation on the basis of population where the general power to legislate is concerned, and representation related to Canada's regions and linguistic groups where the power to legislate is particularly concerned with identity and the rights of these regions and groups. We should expect to find a balanced *division of the power to govern* between the federal and provincial governments—balanced in the powers it assigns to each and balanced in its concern for the needs of the present and those of the future.

Having formulated these goals and these guiding principles, the Government of Canada believes it is appropriate for it to present to the people, the Parliament and the Provinces of Canada its general views on Canada's Constitution.

The Rights of Citizens and Canada's Linguistic Duality

The first goal of the Canadian federation, in the opinion of the Government of Canada, is the protection of the rights of the individual. This means to begin with, the guarantee of individual human rights for all Canadians. This is a fundamental condition of nationhood: take these rights away and few Canadians would think their country was worth preserving. In a country such as ours, with its two founding linguistic groups, the preservation of individual rights also must mean the guarantee of the linguistic rights of both groups. For language is at once the extension of the individual personality and an indispensable tool of social organization: fail to recognize the linguistic rights of either French or English-speaking Canadians and their will to preserve Canada will be seriously weakened, if not destroyed.

The rights of the individual—human and linguistic—are so fundamental to the will of the nation to survive, that the Government of Canada suggests as the first step in reviewing Canada's Constitution the guarantee of these rights in the fundamental law. For this purpose we propose the incorporation into Canada's Constitution of a Charter of Human Rights as quickly as the federal and provincial governments and legislative bodies can agree. For the same purpose we propose that the recommendations in Book I of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism be considered by this Conference, and that each government here represented agree now to the declarations of principle and of objectives set forth in the recommendations, and set in motion the machinery for realizing these goals as soon as possible.

A Canadian Charter of Human Rights

An important forward step was taken when the Parliament of Canada enacted in 1960 a Bill of Rights which guaranteed the rights of Canadians,

trales du système fédéral canadien capables d'assurer une représentation équilibrée au sein du gouvernement—représentation fondée sur la population lorsqu'il s'agit du pouvoir général de légiférer, et représentation reliée aux régions et aux groupes linguistiques du Canada lorsque le pouvoir de légiférer a trait aux particularités et aux droits de ces régions ou de ces groupes. Nous devrions aspirer à l'équilibre dans *le partage des compétences* entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux—équilibre dans les compétences assignées à chacun, équilibre aussi dans le souci de pourvoir aux besoins du présent et à ceux de l'avenir.

Après avoir formulé ces objectifs et ces principes directeurs, le gouvernement canadien croit qu'il est approprié pour lui de présenter à la population, au Parlement et aux provinces canadiennes ses opinions générales sur la Constitution du Canada.

Les droits du citoyen et la dualité linguistique du Canada

Le premier objectif de la Fédération canadienne, selon le gouvernement du Canada, c'est de protéger les droits des particuliers. Cela signifie tout d'abord garantir les droits personnels de tous les Canadiens. C'est là un élément fondamental de l'État: qu'on supprime ces droits et peu de Canadiens penseraient que leur pays mérite d'être préservé. Dans un pays comme le nôtre, qui compte deux groupes linguistiques fondateurs, la préservation des droits personnels doit signifier également la garantie des droits linguistiques des deux groupes. Car la langue est à la fois un prolongement de la personnalité individuelle et l'instrument indispensable de l'organisation sociale: négligeons de reconnaître les droits linguistiques des Canadiens français ou des Canadiens anglais, et leur volonté de préserver le Canada s'en trouvera sérieusement affaiblie, sinon détruite.

Les droits de l'individu—sur le plan humain et linguistique—sont tellement essentiels à cette volonté de survivance du pays, que le gouvernement du Canada propose, à titre de première étape dans la revue de la Constitution, que ces droits soient garantis dans la loi fondamentale. A cette fin, nous proposons d'incorporer, dans la Constitution canadienne, une Charte des droits de l'homme aussitôt que les gouvernements fédéral et provinciaux et les corps législatifs auront donné leur accord. Dans le même dessein, nous proposons que les recommandations figurant dans le volume I de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme soient étudiées par cette Conférence et que chaque gouvernement représenté ici marque dès maintenant son accord sur les déclarations de principe et les objectifs énumérés dans les recommandations, et mette en marche le dispositif qui doit permettre d'atteindre ces objectifs le plus tôt possible.

Une Charte canadienne des droits de l'homme

Une importante étape a été franchie en 1960, dans la mesure où le Parlement canadien pouvait le faire par une simple loi, lorsque fut adoptée

to the extent that Parliament could do so by statute. The same can be said about the provincial enactments which guaranteed some of the rights of the citizens in certain of the provinces of Canada, again to the extent that such guarantees can be given by statute. But we do not yet have in this country a comprehensive Charter of Human Rights which assures to Canadians all of the rights they believe to be fundamental, nor do we have a Charter which would prevent these rights from being infringed by the legislative bodies of Canada. This can be achieved only by placing a Charter of Human Rights in the Constitution of our country. Such a Charter, unlike most proposed constitutional amendments, would not involve a transfer of legislative power from one government to another. It would not, for instance, affect provincial jurisdiction over property and civil rights any more than federal jurisdiction over criminal law and procedure in criminal matters. Instead, it would involve a common agreement to restrict the power of all governments.

The Government of Canada proposes such a Charter of Human Rights and suggests that it consist of four parts. The first would guarantee to all Canadians freedom of speech, freedom of conscience and religion, freedom of assembly and association, and freedom of the press. It would assure the right of every individual to life, liberty, security of person and enjoyment of property, and would guarantee to every individual equality before the law and equal protection of the law.

The second part of the Charter of Human Rights would prevent the federal Parliament and the provincial legislatures from depriving the individual of the remedy of *habeas corpus*, and would assure such rights as the presumption that a person is innocent until proved guilty, the right to be represented by counsel, and the right to a fair hearing.

The third part of the Charter of Human Rights would prohibit discrimination, whether by reason of sex, race, national or ethnic origin, colour or religion. This prohibition would apply both to private conduct and to actions of the state, whether federal or provincial.

The Government of Canada is proposing, finally, that the Charter of Human Rights contain a fourth part designed to protect those linguistic rights identified by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism in Book I of its Report.

The Government of Canada invites the governments of the provinces to begin the consideration of such a Charter. The broad outlines of our proposal have been discussed with the Premiers in advance of this Conference so as to facilitate such consideration. Agreement on a Canadian Charter of Human Rights would be a stirring beginning to our second century; it would also be an appropriate action for 1968 which has been

une déclaration des droits qui garantissait les droits des Canadiens. On peut en dire autant pour les lois provinciales qui garantissaient certains des droits des citoyens dans certaines provinces du Canada, toujours dans la mesure où ces garanties peuvent être données par une simple loi. Toutefois, nous n'avons pas encore, dans notre pays, une Charte globale des droits qui assure aux Canadiens tous les droits qu'ils estiment être fondamentaux; nous n'avons pas non plus de Charte telle qu'elle empêche même les corps législatifs canadiens de porter atteinte à ces droits. L'unique moyen d'y arriver est d'insérer une Charte des droits de l'homme dans la Constitution du pays. L'adoption d'une telle Charte, contrairement à la plupart des amendements constitutionnels, n'entraîne pas de transfert de juridiction d'un ordre de gouvernement à l'autre. Ainsi, elle n'affecterait pas plus la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils que celle du Parlement fédéral en matière de droit criminel et de procédure pénale. Elle comporte, au contraire, une décision de restreindre le pouvoir de tous les ordres de gouvernement.

Le gouvernement du Canada propose qu'une telle Charte soit acceptée, et qu'elle comprenne quatre parties. La première partie garantirait à tous les Canadiens la liberté de parole, la liberté de conscience et de religion, la liberté d'assemblée et d'association, ainsi que la liberté de la presse. Elle assurerait aux particuliers le droit à la vie, à la liberté, à la sûreté de leur personne, à la jouissance de leurs biens, et elle garantirait à chacun l'égalité devant la loi et la protection impartiale des lois.

La deuxième partie de la Charte des droits de l'homme empêcherait le Parlement fédéral et toutes les Législatures provinciales de priver un individu du recours à l'*habeas corpus*, et elle garantirait des droits tels que la présomption d'innocence jusqu'à preuve de culpabilité, le droit d'être représenté par un avocat et le droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause.

La troisième partie de la Charte des droits de l'homme interdirait toute discrimination pour des motifs de sexe, de race, d'origine nationale ou ethnique, de couleur ou de religion. Cette interdiction s'appliquerait tant à la conduite des particuliers qu'à celle de l'État, fédéral ou provincial.

Le gouvernement du Canada propose finalement que la Charte des droits de l'homme comporte une quatrième partie destinée à protéger les droits linguistiques définis par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme dans le volume I de son rapport.

Le gouvernement canadien invite les gouvernements provinciaux à entreprendre l'étude d'une telle Charte des droits. Pour faciliter les choses, nous avons discuté à l'avance avec les premiers ministres provinciaux des grandes lignes de notre proposition. Une entente sur une Charte des droits de l'homme marquerait de façon éclatante le début de notre deuxième siècle d'existence; ce serait aussi une initiative appropriée en 1968, année que

declared by the General Assembly of the United Nations to be International Human Rights Year. The Government of Canada is prepared to proceed at once.

Linguistic Rights

Our second proposal is that the governments represented at this Conference should accept the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. The urgency of this action should now be manifest to all Canadians. French-speaking Canadians do not feel that sense of partnership which is a condition of Confederation; this must be remedied if the basis of Canadian unity is to be strengthened. The success of our endeavours depends ultimately, of course, on our actions as individual human beings, but we must do all we can, as soon as we can, by legislation and through institutions created by government, to achieve this goal.

The Government of Canada for its part proposes to recommend to Parliament, at its next Session, an Official Languages Bill that will formally declare English and French to be "the official languages of the Parliament of Canada, of the federal courts, of the federal government, and of the federal administration". We also propose to appoint under the authority of that Act "a Commissioner of Official Languages charged with ensuring respect for the status of French and English in Canada". To this end a plan of action is now being prepared to bring into full realization the objectives which have been set by the Royal Commission for the Government of Canada, objectives which we welcome and accept.

The Royal Commission has directed the balance of its recommendations to the provincial governments, or to the federal and provincial governments together. The Provinces of Ontario and New Brunswick, in particular, have been called upon to take the same action as the Parliament of Canada; to declare in an Official Languages Act that they recognize English and French as official languages. These provinces and Quebec have been asked to appoint a Commissioner of Official Languages "charged with ensuring respect for the status of French and English" so far as their jurisdiction extends. As part of this programme for linguistic equality the provinces would recognize the right of parents to have their children educated in the official language of their choice. The provinces have been called upon to declare that both French and English may be used in the debates in their legislatures, while the Prairie Provinces, Nova Scotia, and Prince Edward Island have been called upon, in addition, to recognize both languages in districts where ten per cent of the population speaks the other official language. These bilingual districts would be established

l'Assemblée générale des Nations Unies a désignée comme l'«Année internationale des droits de l'homme». Le gouvernement du Canada est prêt à se mettre à l'œuvre sans tarder.

Droits linguistiques

Notre deuxième proposition est que les gouvernements représentés à cette Conférence acceptent les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Que cela s'impose d'urgence devrait être maintenant manifeste pour tous les Canadiens. Les Canadiens de langue française n'ont pas ce sentiment d'appartenance qui est un élément essentiel de la Confédération; il importe d'y remédier si l'ont veut renforcer le fondement de l'unité canadienne. Le succès de nos efforts dépend évidemment, en fin de compte, du comportement de chacun comme être humain, mais nous devons faire tout notre possible, aussitôt que possible, par des mesures législatives et par l'intermédiaire d'institutions créées par l'État, pour atteindre ce but.

Le gouvernement du Canada pour sa part a l'intention de recommander au Parlement, à sa prochaine session, un projet de loi sur les langues officielles qui stipulera officiellement que le français et l'anglais sont «les langues officielles du Parlement du Canada, des cours fédérales, du gouvernement fédéral, et de l'administration fédérale». Nous nous proposons aussi de nommer, sous l'empire de cette loi, «un Commissaire des langues officielles chargé de faire respecter le statut du français et de l'anglais au Canada». A cette fin, on prépare actuellement un plan d'action qui tend à la pleine réalisation des objectifs recommandés au gouvernement du Canada par la Commission royale d'enquête, objectifs que nous accueillons avec empressement et que nous acceptons.

La Commission royale d'enquête a adressé le reste de ses recommandations aux gouvernements provinciaux, ou aux gouvernements fédéral et provinciaux à la fois. Elle a demandé aux provinces d'Ontario et du Nouveau-Brunswick, en particulier, de prendre les mêmes mesures que le Parlement du Canada; de déclarer par une loi sur les langues officielles qu'elles reconnaissent l'anglais et le français comme langues officielles. Elle a demandé à ces mêmes provinces et au Québec de nommer un commissaire des langues officielles «chargé d'assurer le respect du statut officiel du français et de l'anglais» dans tout ce qui relève de leur juridiction. Dans le cadre de ce programme d'égalité linguistique, les provinces reconnaîtraient aux parents le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur choix. La Commission a demandé aux provinces de déclarer que le français et l'anglais peuvent tous deux être employés dans les délibérations de leurs Assemblées législatives; et aux provinces des Prairies, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île du Prince-Édouard de reconnaître, en outre, les deux langues dans les districts où 10 p. 100 de la population parlent l'autre langue officielle. Ces régions bilingues seraient établies par négociations

through federal-provincial negotiations: the Royal Commission did not expect any would be formed in British Columbia or Newfoundland. Those provinces where bilingual districts were established would be asked to provide in such districts for the education of children in either English or French. The acceptance of these recommendations depends upon action by the provincial governments, not by the federal government, but if they do accept them, as we hope they will, the Government of Canada will be prepared to help in the implementation of these proposals if we are asked to do so. We will be glad to join with provincial governments in devising the methods by which our assistance could be made most effective.

We recognize that the guarantee of language rights in Canada will for a time present real and practical difficulties to many governments, particularly those of Canada, Ontario and New Brunswick. And we realize, unhappily, that there will be some people who will oppose the very principle of granting to French Canadians in English-speaking Canada the rights which English-speaking Canadians enjoy in Quebec. But if we, the first ministers of this country, would lead Canada, if we would do what we can to preserve and strengthen our nation, we must show the way to the adoption of a policy of linguistic equality.

Central Institutions of Canadian Federalism

The guarantee of the rights of individual Canadians, including linguistic rights, would be the first step in adapting Canada's constitutional and governmental arrangements so as better to achieve the goals of our federation. The second step, in our view, would be the adaptation of our national institutions of government so as to ensure that they too were making their most effective contribution toward the realization of these goals.

The Government of Canada believes that the central institutions of government must be designed to ensure that the essential character of the country is preserved. Federalism is not just a matter of dividing up the powers of government between the federal and provincial governments in the hope of achieving an appropriate balance between the forces of unity and diversity in the nation. The division of powers is, of course, a central element of federalism, and it must be fully considered at the Conferences which are to follow. But it should not be finally decided until the central institutions of federalism provided for in the Constitution have been re-examined.

The Parliament of Canada. The first such institution is the Parliament of Canada. The Constitution provides for two kinds of representation in Parliament; representation on the basis of population in the House of Commons, and representation on a regional basis in the Senate. But because Canadians gradually have come to believe that the Senate should not be able to overrule the will of a popularly elected body, the House

fédérales-provinciales. La Commission royale ne s'attendait pas qu'on en forme en Colombie-Britannique ou à Terre-Neuve. Les provinces dotées de districts bilingues auraient la charge de pourvoir à l'instruction des enfants soit en anglais, soit en français. L'acceptation de ces recommandations relève des gouvernements provinciaux et non du gouvernement fédéral mais si les gouvernements provinciaux les acceptent, comme nous l'espérons, et si l'on demande son assistance, le gouvernement du Canada est disposé à aider à la mise en œuvre de ces propositions. Nous serons heureux de nous unir aux gouvernements provinciaux pour trouver la façon dont notre assistance pourrait être rendue plus efficace.

Nous reconnaissons que garantir les droits linguistiques au Canada constituera pendant un certain temps un véritable problème pratique pour plusieurs gouvernements, particulièrement ceux du Canada, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Nous nous rendons compte aussi que certaines gens, malheureusement, s'opposeront au principe même d'accorder aux Canadiens-français du Canada anglophone les droits dont les Canadiens anglophones jouissent au Québec. Mais si nous, les premiers ministres du pays, voulons donner le ton, si nous voulons faire tout ce qui est possible pour protéger notre pays et le rendre plus fort, nous devons indiquer la route à suivre qui conduit à une politique d'égalité linguistique.

Institutions centrales du système fédéral canadien

La garantie des droits de chaque Canadien, y compris les droits linguistiques, devrait être la première étape dans une adaptation de la Constitution et d'autres dispositions, qui permette d'atteindre les buts de la Fédération. A notre sens, la deuxième étape consisterait dans une adaptation des institutions gouvernementales centrales, qui assure qu'elles puissent aussi contribuer le plus efficacement possible à la poursuite de ces buts.

Le gouvernement du Canada croit que les institutions centrales du gouvernement doivent être agencées de façon à conserver le caractère essentiel du pays. Le fédéralisme ne consiste pas simplement à répartir les compétences entre l'autorité fédérale et les gouvernements provinciaux avec l'espoir de réaliser un juste équilibre entre les forces de l'unité et celles de la diversité au sein du pays. Sans doute l'aménagement des compétences est-il un élément central du fédéralisme et il faudra pleinement en tenir compte au cours des conférences qui suivront. On ne doit pas, toutefois, en disposer de façon finale tant que les institutions centrales du système fédéral n'auront pas été revues.

Le Parlement du Canada. La première de ces institutions est le Parlement du Canada. La Constitution prévoit deux espèces de représentation au Parlement: représentation basée sur la population, à la Chambre des communes, et représentation sur une base régionale au Sénat. Les Canadiens, cependant, en sont peu à peu venus à croire que ce dernier ne devrait pas pouvoir contrecarrer la volonté d'un corps élu par la voix populaire,

of Commons, the Upper House has almost ceased to use its right of veto. This has imposed an effective limitation on its exercise of legislative power.

There are of course other important if informal methods by which Canada's diversity is represented in the national organs of government. We refer to the representation in federal cabinets of the several provinces of Canada, of both of the country's basic linguistic groups, and of much of the diversity in religion and culture in the nation. Similarly the major political parties in the House of Commons have organized so as to ensure in their caucuses and otherwise that these interests are adequately represented.

We believe, however, that the role and the powers of the Senate should be reviewed. It might well be reconstituted so as to enable it to play a new role in representing the federal character of our country. It might, for example, be called upon to make a special contribution in securing the rights of Canadians and in protecting the bilingual character of Canada. It might also be expected to reflect better than it does now the regional interests of our country.

If the role and the powers of the Senate were to be changed, it would also be appropriate, in the judgement of the Government of Canada, to consider changes in the method of appointment. For the method of selecting Senators clearly should be related to the particular role and functions of an Upper House in a federal form of government.

Our proposals for a controlled development of the Constitution do not envisage a discussion at this meeting of Senate reform. But we did want to make known the Government's view that the Senate can be made a more effective institution of federalism, and our willingness to discuss at subsequent conferences this aspect of Canada's Constitution.

The Supreme Court. Another essential element of federalism is the system under which disputes as to the meaning or application of the Constitution are adjudicated. There have been serious discussions in Canada concerning the composition, jurisdiction and procedures of our final constitutional court, the Supreme Court of Canada; these properly should be considered in any review of the Constitution. For example, the Supreme Court both as a general court of appeal and the final court in constitutional matters now operates under an ordinary statute of the Parliament of Canada. It has been urged that its Constitution and role should be set forth in the fundamental law.

The Government of Canada will be prepared to discuss questions such as these at the constitutional meetings to follow. At this time, however, we would set forth the fundamental principles which in our view should guide us in such discussions. First, there is a functional need, in a federal

la Chambre des communes; la Chambre haute a donc pratiquement cessé de faire usage de son droit de veto, ce qui a eu pour résultat d'imposer une véritable limitation à l'exercice de son pouvoir législatif.

Il y a, bien entendu, d'autres façons importantes quoique moins formelles, grâce auxquelles la diversité du Canada se reflète dans les institutions centrales du système fédéral. L'une d'entre elles est la représentation, dans les cabinets fédéraux, des diverses provinces canadiennes, des deux groupes linguistiques fondateurs et, pour une bonne part, de la diversité de religion et de culture. Les grands partis politiques à la Chambre des communes se sont également organisés de façon à s'assurer que ces intérêts seront représentés comme il se doit, dans leurs comités et autrement.

Nous croyons néanmoins qu'il faudrait reviser le rôle et les pouvoirs du Sénat. On pourrait très bien reconstituer le Sénat de façon à lui permettre de jouer un nouveau rôle en exprimant le caractère fédéral de notre pays. Il pourrait être appelé, par exemple, à exercer des fonctions particulières dans la sauvegarde des droits des Canadiens ainsi que du caractère bilingue du Canada. On pourrait aussi s'attendre à ce qu'il reflète, mieux qu'actuellement, les intérêts régionaux du pays.

Si l'on devait modifier le rôle et les pouvoirs du Sénat, il serait à propos, de l'avis du gouvernement du Canada, de se demander s'il y a lieu de modifier le système de nomination. Car le mode de désignation des sénateurs devrait être nettement relié au rôle particulier et aux fonctions d'une Chambre haute dans un système fédéral.

Quoique nos propositions de changement ordonné de la Constitution ne prévoient pas de discussion particulière de la réforme du Sénat à cette Conférence-ci, nous voulons toutefois indiquer, qu'aux yeux du gouvernement, le Sénat pourrait devenir une institution reflétant plus fidèlement le caractère fédéral du pays et nous nous déclarons disposés à examiner, au cours de conférences subséquentes, cet aspect de la Constitution du Canada.

La Cour suprême. Un autre élément du fédéralisme réside dans le système en vertu duquel on tranche les litiges qui portent sur la signification ou les modes d'application de la constitution. La composition, la juridiction et les procédures du tribunal constitutionnel de dernière instance, la Cour suprême du Canada, ont été au Canada l'objet de sérieuses discussions. Ce sont là des matières qu'il conviendrait d'examiner lors d'une révision de la Constitution. C'est ainsi, par exemple, que la Cour suprême, tant en sa qualité de tribunal général d'appel qu'en sa qualité de tribunal de dernière instance dans les questions constitutionnelles, fonctionne à l'heure actuelle en vertu d'une loi ordinaire du Parlement du Canada. On a fait valoir que sa constitution et son rôle devraient être énoncés dans la loi fondamentale.

Le gouvernement du Canada sera disposé à discuter de questions comme celle-ci lors de conférences constitutionnelles ultérieures. Mais pour l'instant, nous voudrions établir les principes fondamentaux qui, selon nous, devraient nous guider dans de telles discussions. En premier lieu,

system such as ours, for a body to settle the jurisdictional conflicts and uncertainties to which all federal Constitutions inevitably give rise. Secondly, if such a body is to enjoy the respect and authority which it needs in order properly to discharge its functions, it must retain a judicial character and be able to perform its functions impartially. Thirdly, the independence of the judiciary is a fundamental principle of the Constitution which must be protected accordingly.

These principles, we acknowledge, are self-evident; they are essential if Canada is to continue to be governed by the rule of law. Unquestionably they would guide both federal and provincial governments in their review of the Supreme Court of Canada.

The Public Service of Canada. The public service of Canada should also be looked upon as one of the institutions of federalism. This means, as the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism has said, that English and French must be the languages of work in the federal public service, particularly in Ottawa and other areas where both languages are spoken. It also means that in its composition the public service should in a general way reflect the character of the nation.

The fact that the Government recognizes the public service as an institution of federalism was evident in its announcement almost two years ago of its intention to make the public service progressively bilingual, and its determination to increase the numbers of French-Canadians in the service. A great deal of progress has been made in this direction, and more can be expected as our capacity for language instruction improves, and as our ability to attract to the public service French-Canadians, and Canadians from all regions and walks of life in the country, increases. The problems we face are not constitutional; they are very practical. Canada's public servants are the products of Canada's educational systems, and if the educational systems have not produced bilingual graduates public servants cannot be expected to be bilingual. There are therefore very difficult problems of adjustment, for the Government and for the public servants. We intend protecting as a matter of justice civil servants who have rights to security and expectations for advancement under past language practices. But we are resolved, while according such protection, to make the required changes. To this end we are providing extensive language training facilities for civil servants who are not bilingual. For the future, it is the provincial governments which can contribute most to this change by making available to all students the opportunity of learning to speak French as well as English.

un système fédéral comme le nôtre a un besoin fonctionnel d'un organisme chargé de régler les conflits de juridiction et les incertitudes auxquels donnent inévitablement naissance toutes les constitutions fédérales. En deuxième lieu, pour jouir du respect et de l'autorité dont il a besoin afin de remplir ses fonctions de façon adéquate, un tel organisme doit conserver un caractère judiciaire et pouvoir agir avec impartialité. Troisièmement, l'indépendance de la magistrature est un principe fondamental de la constitution qui doit être protégé en conséquence.

Ces principes nous paraissent de première évidence; ils sont essentiels si le Canada doit continuer à se gouverner dans la légalité. Il ne fait pas de doute qu'ils serviraient de guides aux gouvernements fédéral et provinciaux dans leur étude de la Cour suprême du Canada.

La Fonction publique fédérale. La Fonction publique du Canada devrait également être considérée comme l'une des institutions du système fédéral. Cela veut dire, comme l'a déclaré la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, que l'anglais et le français doivent être les langues de travail de la Fonction publique, en particulier à Ottawa et dans d'autres régions où les deux langues sont parlées. Cela veut dire aussi que, dans sa composition, la Fonction publique devrait, d'une manière générale, refléter le caractère du pays.

Le fait que le gouvernement reconnaît la Fonction publique comme une institution du système fédéral était évident dans sa déclaration, faite il y a presque deux ans, de son intention de rendre progressivement bilingue la Fonction publique et de sa détermination d'augmenter le nombre des fonctionnaires canadiens-français. Bien des progrès ont été faits dans cette voie et l'on peut espérer davantage à mesure que notre capacité d'enseignement des langues augmente et que se développe notre aptitude à attirer dans la Fonction publique les Canadiens-français et les Canadiens de toutes les régions et de toutes les positions sociales du pays. Les problèmes qui se posent à nous ne sont pas d'ordre constitutionnel. Ils ont un caractère très pratique. Les fonctionnaires fédéraux sont les produits des systèmes d'enseignement du Canada, et si ces systèmes d'enseignement n'ont pas produit de diplômés bilingues, les fonctionnaires ne peuvent pas se révéler bilingues. Il y a donc de très difficiles problèmes d'adaptation pour le gouvernement et pour les fonctionnaires. Nous nous proposons, c'est justice, de protéger les fonctionnaires qui, sous l'empire d'usages antérieurs, ont droit à la sécurité et ont l'espoir de promotions. Mais, tout en accordant cette protection, nous sommes résolus à effectuer les changements requis. A cette fin, nous sommes en train de fournir de vastes possibilités de formation linguistique aux fonctionnaires qui ne sont pas bilingues. Quant à l'avenir, ce sont les gouvernements provinciaux qui peuvent contribuer le plus à ce changement en accordant à tous les étudiants la possibilité d'apprendre le français aussi bien que l'anglais.

The National Capital

If the organs of government in Ottawa should reflect the federal character of the country, the nation's Capital should be a symbol of Canada. Ottawa and the Capital region should be a model of what we think Canada should be—in particular, as our capital, it should be a model of bilingualism and biculturalism. The Government of Canada has begun discussions with the Provinces of Ontario and Quebec under whose jurisdiction the Ottawa/Hull area falls, on arrangements which could be made to achieve this goal. These discussions will have to take into account both the jurisdictional and the municipal interests which are the proper concern of the Provinces of Ontario and Quebec. We are pleased that the Prime Ministers of these Provinces have been so ready to discuss this question with the Government of Canada.

These are the Government's general views on this second element of Canada's constitutional and governmental arrangements. The central organs of government and the guarantees of the rights of the individual and of linguistic duality in Canada, are important instruments of federalism. The Federal-Provincial Conference should consider how they could be made most effective in serving Canada's second century.

Canada in the World

Before turning to the third element of Canada's Constitution which we would expect to discuss in the series of constitutional conferences we have proposed, the Government of Canada feels special mention should be made of Canada's international presence.

Canada can have only one international personality. We think that Canadians generally want and expect their country to be seen abroad as a single united country—as Canada. This requires, in our view, that the Government of Canada continue to have full responsibility for Canada's foreign policy and for the representation abroad of Canada's interests.

This is not to deny the interest that provincial governments have in international matters which touch upon their own jurisdiction. This interest can be recognized and protected by ensuring that the Government of Canada exercises its international responsibilities in the proper manner, and by co-operative arrangements between the federal and provincial governments in international matters of mutual concern. There is no evident need to provide the Provinces with special powers in this field. Indeed no federal state has found it necessary or desirable to confer independent treaty-making powers on its provinces or states, or, with the single exception of two of the republics of the USSR for very special reasons in 1945, to allow for a separate presence in international bodies or independent diplomatic representation. The reason is obvious. Such powers or representa-

La capitale nationale

Si les organismes gouvernementaux à Ottawa doivent refléter le caractère fédéral du pays, la capitale nationale doit elle aussi être un symbole du Canada. Ottawa et la région de la capitale doivent être à l'image de ce que, selon nous, devrait être le Canada—en particulier et en tant que capitale, un modèle de bilinguisme et de biculturalisme. Le gouvernement du Canada a entamé des discussions avec les provinces d'Ontario et de Québec, dont relève la région d'Ottawa-Hull, sur les dispositions à prendre pour atteindre cet objectif. Il faudra, dans ces pourparlers, tenir compte des intérêts juridictionnels ainsi que municipaux qui regardent les deux provinces. Nous nous réjouissons de l'empressement avec lequel les premiers ministres de ces provinces ont accepté de discuter cette question avec le gouvernement du Canada.

Voilà les idées générales du gouvernement sur ce deuxième aspect de la constitution canadienne et des autres dispositions politiques. Les institutions politiques centrales et la garantie des droits personnels et de la dualité linguistique au Canada sont d'importants instruments de fédéralisme. La Conférence fédérale-provinciale devrait étudier comment les employer afin de mieux servir le Canada pendant son deuxième siècle.

Le Canada et le monde

Avant de passer au troisième élément de la Constitution du Canada que nous espérons pouvoir discuter dans la série de conférences que nous avons proposées, le gouvernement fédéral estime que la présence de notre pays sur le plan international vaut une mention particulière.

Le Canada ne peut avoir qu'une personnalité internationale. Nous pensons que les Canadiens en général veulent que leur pays soit considéré à l'étranger comme un seul pays, le Canada. Il faut donc, à nos yeux, que le gouvernement fédéral continue d'avoir l'entière responsabilité de la politique étrangère du Canada et de la représentation à l'étranger des intérêts du Canada.

Il n'est pas question de nier par là l'intérêt que les gouvernements provinciaux peuvent avoir dans certaines questions internationales qui touchent leur compétence. Mais ces intérêts peuvent être reconnus et protégés si l'on veille à ce que le gouvernement canadien exerce, comme il convient, ses responsabilités internationales, et s'il y a coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans des questions d'intérêt mutuel. Il n'y a pas de nécessité évidente d'accorder aux provinces des pouvoirs spéciaux dans ce domaine. En fait, aucun État fédéral n'a jugé nécessaire ni souhaitable de conférer à ses provinces ou États le pouvoir autonome de conclure des traités ou—sauf dans le cas de deux des républiques de l'URSS, et pour des motifs bien particuliers, en 1945—de leur permettre une présence distincte au sein d'organismes internationaux ou la représentation diplomatique indépendante. La raison en est évidente. De tels

tion would divide or fragment a federal union into separate international entities. In Canada's case, it would destroy our influence and our presence abroad, and undermine our unity at home.

This would not only be tragic; it would be unnecessary. The Government of Canada has been seeking progressively to ensure—in its foreign policy and in all its actions abroad—that it reflects the bilingual character of the country and that it takes into account the proper and developing interests of the Canadian provinces in various international activities. For example, delegations to international conferences where provincial interests are affected increasingly contain a provincial component; provincial desires to benefit from co-operation and interchanges with foreign states are fully recognized and assisted; the provincial governments can, where it is necessary, make agreements with other jurisdictions, with Federal Government agreement; and provincial interests in other forms of international co-operation are also facilitated. Indeed any provincial requirement that calls for some international action can be met by the federal government, save of course for actions which would undermine the ability of the Government of Canada to represent the country abroad. The Government intends, in full co-operation with the provinces, to continue to pursue and develop this policy.

Canadians will understand that talk of separate international personalities or a divided presence abroad is not just academic talk of interest to constitutional lawyers. It strikes at the roots of our existence as a country. Indeed the achievement of independent status for Canada rested a great deal on gaining for our country a separate international voice. To extend this right and power to the provincial governments could mean the same result for them: separate foreign policies, separate relations with other states, separate representation in the U.N. and other agencies, and separate ambassadors and embassies. But it would mean more than that. Separatism abroad would lead to separatism at home. We should make no mistake about it.

The Division of Powers

The third important aspect of Canada's Constitution which should be reviewed is the division of the powers of government between the federal and provincial governments. It is the part of the Constitution over which most differences between governments arise; inevitably it will occupy a major part of our attention in the course of the constitutional conferences we have suggested.

This is understandable and desirable. It is understandable because of the enormous growth in the role of government, federal, provincial and

pouvoirs ou une telle représentation diviserait ou morcellerait une union fédérale en entités internationales séparées. Dans le cas du Canada, une telle situation détruirait notre influence et notre présence à l'étranger, et minerait notre unité interne.

Cela serait non seulement tragique, mais inutile. Le gouvernement du Canada s'est graduellement efforcé—dans sa politique étrangère et dans toutes ses actions à l'étranger—de refléter le caractère bilingue du pays et de tenir compte, dans les diverses activités internationales, des intérêts légitimes et croissants des provinces canadiennes. Par exemple, les délégations aux conférences internationales où les intérêts des provinces sont en cause, comprennent maintenant de plus en plus de représentants provinciaux; le désir qu'ont les provinces de bénéficier de la collaboration et des échanges avec des États étrangers est pleinement reconnu et encouragé; les gouvernements provinciaux peuvent, au besoin et avec le consentement du gouvernement fédéral, conclure des ententes avec d'autres juridictions; et l'intérêt des provinces dans d'autres formes de collaboration internationale est aussi favorisé. En fait, le gouvernement fédéral peut répondre à tout besoin provincial exigeant que l'on agisse sur le plan international, sauf, bien entendu, s'il s'agissait d'actions qui affaibliraient le pouvoir du gouvernement du Canada de représenter le pays à l'étranger. Le gouvernement compte, avec l'entière collaboration des provinces, poursuivre et élargir cette politique.

Les Canadiens comprendront que les suggestions touchant l'existence d'entités internationales distinctes, ou une présence divisée à l'étranger, ne sont pas simplement des propos abstraits intéressant les juristes experts en droit constitutionnel. Ils s'attaquent au fondement même de notre existence comme pays. A la vérité, la réalisation du statut d'État indépendant pour le Canada s'est fondée en grande partie sur l'acquisition par notre pays d'une voix distincte dans le concert des nations. Donner ce droit et pouvoir aux gouvernements provinciaux pourrait produire le même résultat pour eux: des politiques étrangères distinctes, des relations distinctes avec les autres États, une représentation distincte à l'ONU et auprès d'autres organismes, enfin des ambassades et des ambassadeurs distincts. Mais ce serait plus que cela. Ne nous faisons pas d'illusion à cet égard: le séparatisme à l'étranger conduirait au séparatisme chez nous.

La répartition des compétences

Le troisième aspect important de la Constitution canadienne qui exige une révision est la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est la partie de la Constitution qui provoque le plus de désaccord entre les gouvernements; il est inévitable qu'elle occupe une bonne partie de notre attention au cours des conférences constitutionnelles que nous avons proposées.

Il est bien compréhensible qu'il en soit ainsi. Compréhensible à cause de l'expansion énorme des pouvoirs publics, à l'échelon fédéral, provincial

municipal. As the scale of government has increased, the tendency of governments to propose policies or undertake measures which affect the policies or measures of other governments also has increased. Concern as to whether governments' taxing powers match their spending responsibilities has increased correspondingly. And as the range of government activities and programme planning has widened, there has been a growing tendency on the part of governments to extend their planning to cover the activities of other governments operating in the same area.

It is important that the federal and provincial governments review seriously the consequences of proposed constitutional adjustments in this field, in view of the differences which currently divide them. We should be frank about these differences. The governments of the provinces believe that their powers of taxation are too limited; the federal government believes that provincial taxing powers are virtually as great as its own. The governments of some provinces do not believe the Parliament of Canada should use the spending power in the way it has; but in fact, the use of this power has been responsible for much of Canada's social and economic progress. There have been demands for wholesale transfers of taxing and spending powers from the Parliament of Canada; the federal government has replied that transfers to the provinces of powers of such magnitudes would make it impossible for it to discharge its responsibilities for the whole country.

All of these differences are serious. And all of them stem from genuine differences of opinion over how the powers of government are or ought to be divided between the Parliament of Canada and the legislative assemblies of the provinces. The Government of Canada has concluded that the point has been reached where the federal and provincial governments should meet to discuss, formally and fully, the whole question as to how the powers of government should be divided in Canada. We should examine the claims that are made for the transfer or the clarification of powers, and the consequences of these claims. These meetings would, of course, involve difficult discussions of complex and sensitive questions, including the division of powers, the spending power, the residual power, and the power of delegation. But meetings on these questions would be preferable, in our opinion, to dealing with forever recurring disputes over particular powers, in a partial or a piecemeal fashion.

Discussions on the division of powers should take place, in the opinion of the Government of Canada, after the constitutional conferences have considered the other principal elements of the Constitution—the rights of individual Canadians, including linguistic rights, and the central institu-

ou municipal. A mesure que les pouvoirs publics ont pris de l'ampleur s'est accrue la tendance aux différents échelons à proposer des politiques ou à prendre des mesures qui touchaient la politique ou les mesures prises à d'autres échelons. La préoccupation de savoir si la compétence fiscale des administrations correspond à leurs pouvoirs en matière de dépenses a crû parallèlement. Et avec l'élargissement de l'activité gouvernementale et de la planification, les gouvernements ont eu de plus en plus tendance à embrasser dans leur planification l'activité des autres ordres de gouvernement dans le même domaine.

Il importe que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, étant donné les divergences qui les séparent, envisagent sérieusement les conséquences des rajustements constitutionnels que l'on pourrait proposer dans ce domaine. Il vaut mieux être franc à propos de ces divergences. Les gouvernements des provinces croient que leurs pouvoirs d'imposition sont trop restreints; le gouvernement fédéral croit que les pouvoirs d'imposition des provinces sont virtuellement aussi grands que les siens. Les gouvernements de certaines provinces ne croient pas que le Parlement du Canada devrait pouvoir exercer comme il l'a fait son pouvoir de dépenser des fonds publics; mais en fait, c'est à l'exercice de ce pouvoir qu'est due une bonne part du progrès social et économique du Canada. On a réclamé du Parlement du Canada le transfert global de certaines compétences fiscales et de certains pouvoirs de dépenser les fonds publics; le gouvernement fédéral a répondu que des transferts de pouvoirs d'un tel ordre aux provinces lui interdiraient de s'acquitter de ses responsabilités vis-à-vis de l'ensemble du pays.

Toutes ces divergences sont sérieuses. Et toutes découlent d'opinions contraires sur la façon dont les compétences sont ou devraient être réparties entre le Parlement du Canada et les assemblées législatives des provinces. Le gouvernement du Canada en est arrivé à la conclusion qu'il était temps pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de se réunir, pour discuter, formellement et sans restriction, du problème de l'aménagement des compétences au Canada. Nous devrions examiner les demandes visant le transfert ou la détermination de certaines compétences, ainsi que les conséquences de ces demandes. Ces réunions entraîneraient naturellement des discussions difficiles sur des questions complexes et délicates, comme le partage des compétences, le pouvoir de dépenser des fonds publics, le pouvoir résiduaire et le pouvoir de délégation. Mais à notre avis, des rencontres sur ces points sont préférables aux éternelles disputes portant sur des compétences particulières et au cours desquelles on ne voit les problèmes que de façon fragmentaire et incomplète.

Les entretiens sur l'aménagement des compétences devraient s'engager, de l'avis du gouvernement du Canada, après l'étude, au cours de conférences constitutionnelles, des autres éléments principaux de la Constitution — les droits du citoyen canadien y compris les droits linguistiques, et les

tions of federalism. We say this because provincial interests and the interests of Canada's two linguistic groups are not and cannot be represented simply through the device of transferring powers from the federal government to provincial governments. These interests are and must be reflected as well in constitutional guarantees and in the central institutions of federalism. It follows that a balanced judgement as to the powers required by the provincial governments for the primary purpose of protecting linguistic or provincial interests can only be made in the perspective of the constitutional guarantees and the representation of such interests in the central organs of government. To jeopardize the capacity of the federal government to act for Canada, in the name of protecting linguistic and provincial rights, when what is essential could be accomplished through constitutional guarantees and the institutions of federalism, would be to serve Canadians badly. Furthermore, the division of powers between orders of government should be guided by principles of functionalism, and not by ethnic considerations. Such principles can best be applied after issues concerning the protection of linguistic rights have been settled.

The Government of Canada would propose, therefore, that discussions on the division of powers take place at subsequent conferences. However, in anticipation of these discussions, and as a guide to the direction of the Government's thinking we believe we should place before the Conference some of the principles by which we feel we would have to be guided.

First, we are committed to the view that Canada requires both a strong federal government and strong provincial governments. The field of government now is so wide, and the problems of government are so many, that it is not a contradiction to speak in these terms. Governments themselves confirm this view when they argue that their spending responsibilities exceed their ability to raise revenues. There is another reason for achieving a balance between the powers of the federal and provincial governments: the freedom of the individual is more likely to be safeguarded if neither order of government is able to acquire a preponderant power over the citizen.

Secondly, the Government of Canada believes that there are certain areas of responsibility which must remain with the federal government if our country is to prosper in the modern world. The Parliament of Canada must have responsibility for the major and inextricably inter-related instruments of economic policy if it is to stimulate employment and control inflation. It must have control over monetary and credit policy, the balance-wheel role in fiscal policy, tariff policy, and balance of payments policy. It must be responsible for interprovincial and international trade. It must be able to undertake measures for stimulating the growth of the economy, some of which inevitably and some of which intentionally will affect

institutions centrales du système fédéral. Nous disons cela parce que l'intérêt des provinces et celui des deux groupes linguistiques du pays ne sont pas et ne peuvent être défendus simplement par l'expédient qui consiste à transmettre aux gouvernements provinciaux des pouvoirs du gouvernement fédéral. Ces intérêts trouvent et doivent trouver une expression dans les garanties constitutionnelles et dans les institutions centrales du système fédéral. Il s'ensuit que pour juger des pouvoirs dont les gouvernements provinciaux ont besoin afin de protéger au premier chef les intérêts linguistiques ou les intérêts provinciaux, on doit nécessairement se placer dans la perspective des garanties constitutionnelles et de la représentation de tels intérêts auprès des organes centraux de l'État. Sous prétexte de protéger les droits linguistiques et les intérêts provinciaux, porter atteinte à la capacité du gouvernement fédéral d'agir pour le Canada, alors que les garanties constitutionnelles et les institutions du système fédéral pourraient réaliser l'essentiel, serait véritablement desservir les Canadiens. De plus, le partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement devrait s'inspirer de règles fonctionnelles plutôt que se fonder sur des considérations ethniques. Ces règles fonctionnelles, on pourra les appliquer beaucoup plus aisément une fois résolu le problème de la protection des droits linguistiques.

Le gouvernement canadien propose donc que la discussion sur la répartition des compétences ait lieu lors de conférences subséquentes. Toutefois, en prévision de ces entretiens et afin de donner un aperçu des vues du gouvernement, nous croyons devoir exposer à la Conférence certains des principes sur lesquels, à notre avis, nous devrions nous appuyer.

En premier lieu, nous croyons que le Canada a besoin de gouvernements fédéral et provinciaux forts. Le champ d'action des pouvoirs publics est de nos jours si vaste et les problèmes sont si nombreux qu'il n'est pas contradictoire de parler en ces termes. Les gouvernements eux-mêmes confirment ce point de vue lorsqu'ils affirment que leurs dépenses dépassent leurs ressources fiscales. Il y a aussi une autre raison de maintenir l'équilibre entre les pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux: la liberté personnelle sera probablement mieux assurée si aucun des deux ordres de gouvernement ne peut s'arroger un pouvoir prépondérant sur le citoyen.

Deuxièmement, le gouvernement du Canada croit que certains domaines doivent relever du pouvoir fédéral si notre pays veut prospérer dans un monde moderne. Le Parlement canadien doit être responsable des instruments principaux et inextricablement liés de la politique économique afin de pouvoir stimuler l'emploi et freiner l'inflation. Il doit avoir la haute main sur la politique monétaire et le crédit; il doit pouvoir jouer le rôle de stabilisateur dans la politique fiscale et tarifaire et en ce qui concerne la balance des paiements. Il doit être responsable du commerce interprovincial et international. Il doit pouvoir prendre des mesures pour stimuler l'essor de l'économie, mesures qui, inévitablement dans certains cas, et

regional economic growth. Without such powers Canada's federal government would be unable to contribute to many of the central objectives of federalism, including the reduction of regional disparity.

We believe that the Government of Canada must have the power to redistribute income, between persons and between provinces, if it is to equalize opportunity across the country. This would involve, as it does now, the rights to make payments to individuals, for the purpose of supporting their income levels—old age security pensions, unemployment insurance, family allowances—and the right to make payments to provinces, for the purpose of equalizing the level of provincial government services. It must involve, too, the powers of taxation which would enable the federal government to tax those best able to contribute to these equalization measures. Only in this way can the national government contribute to the equalization of opportunity in Canada, and thus supplement and support provincial measures to this end.

The Government of Canada believes it must be able to speak for Canada, internationally, and that it must be able to act for Canada in strengthening the bonds of nationhood. We have said what we think this implies in international matters. Internally it seems to us to imply an active federal role in the cultural and technological developments which so characterize the 20th century. We acknowledge, of course, that the nourishment of Canada's cultural diversity requires imaginative provincial programmes, as well as federal ones. But there is a role for the Government of Canada, too; indeed cultural and technological developments across the country are as essential to nationhood today as tariffs and railways were one hundred years ago.

These are central areas of responsibility essential to the apparatus of the modern sovereign state—economic policy, the equalization of opportunity, technological and cultural development, and international affairs. There are among these, of course, areas of responsibility which are shared with the provinces—including cultural matters, regional economic policy, and social security measures. However to catalogue these now, or federal powers generally, would be to depart from a statement of guiding principles and to anticipate the discussions of future conferences.

The third principle which would guide the Government of Canada in discussions concerning the division of powers is that most services involving the most immediate contact between the citizen and the government, and those which contribute most directly to the traditions and heritages which are uniquely provincial, should generally be provided by Canada's provincial governments. Strong provincial governments, able to adapt public services to the particular needs of their people, are as essential to meet the

intentionnellement dans d'autres, influenceront sur l'essor de l'économie sur le plan régional. Sans ces pouvoirs, le gouvernement fédéral ne pourrait contribuer à la réalisation d'un grand nombre des objectifs essentiels du fédéralisme, y compris la diminution de la disparité entre les régions.

Nous croyons que le gouvernement canadien doit avoir la faculté de redistribuer le revenu entre les individus et entre les provinces s'il doit réaliser l'égalité des occasions pour tous les Canadiens. Cela implique, comme c'est le cas actuellement, le droit d'effectuer des paiements à des particuliers, dans le but de maintenir le niveau de leurs revenus—pension de sécurité de la vieillesse, assurance-chômage, allocations familiales—et le droit d'effectuer des versements aux provinces, dans le but d'égaliser la qualité des services qu'elles dispensent. Cela doit comporter aussi des pouvoirs d'imposition qui permettraient au gouvernement fédéral de prélever des impôts de ceux qui peuvent davantage contribuer à ces mesures d'égalisation. C'est seulement ainsi que le gouvernement fédéral pourra participer à l'égalisation des occasions au Canada, appuyant de ce fait les mesures prises à cette fin par les gouvernements provinciaux et y ajoutant.

Le gouvernement canadien estime qu'il doit pouvoir parler au nom du Canada sur le plan international et qu'il doit pouvoir agir au nom du Canada pour renforcer les liens qui unissent le pays. Nous avons déjà dit ce que cela impliquait, à notre avis, sur le plan international. Sur le plan interne, il nous apparaît que cela présuppose un rôle actif du gouvernement fédéral dans les développements culturels et technologiques si caractéristiques du vingtième siècle. Naturellement, nous reconnaissons que pour nourrir la diversité culturelle du Canada, il faut aussi des programmes provinciaux dynamiques. Mais, le gouvernement du Canada doit avoir son rôle, car le développement culturel et technologique du pays dans son ensemble est aussi essentiel à l'existence de l'État aujourd'hui que les tarifs et les chemins de fer l'étaient il y a cent ans.

Tels sont les principaux domaines de responsabilité essentiels à l'organisation de l'État moderne souverain—la politique économique, l'égalité des chances, le développement technologique et culturel, et les affaires internationales. Naturellement, il s'y trouve des compétences partagées avec les provinces—notamment les questions culturelles, la politique économique régionale et les mesures de sécurité sociale. Cependant, les cataloguer maintenant ou déterminer l'ensemble des pouvoirs fédéraux, ce serait s'éloigner de l'énoncé des principes directeurs et anticiper les discussions des futures conférences.

Le troisième principe dont s'inspirera le gouvernement du Canada dans cette discussion du partage des compétences, c'est que la plupart des services exigeant les rapports les plus étroits du citoyen avec les pouvoirs publics et ceux qui contribuent le plus directement aux traditions et à l'héritage uniquement provinciaux devraient, en règle générale, être dispensés par le gouvernement des provinces. Des gouvernements provinciaux forts, capables d'adapter les services publics aux besoins particuliers des populations

facts of diversity in Canada as a strong federal government is to the preservation of Canadian unity.

The governments of the provinces have responsibility for education, and their own power to support technological and cultural development—so often associated with educational institutions. These powers play an important part in the flourishing of Canada's linguistic groups, and of the diverse traditions to be found in our country. We acknowledge, of course, that many of the institutions involved serve the nation as well as the province but this fact should not be allowed to diminish the capacity of the provinces to perform their role.

The Government of Canada believes that the provinces must have the power to provide health and welfare services. For instance, the provincial governments rather than the federal government should operate hospitals or public health clinics and determine the needs of persons requiring social assistance. Provincial administration of services such as these makes possible the variation of levels of service to accord with local priorities. The role of the federal government should be to provide for those transfers of income between people and between provinces which generally support the incomes of people and the services of governments in the different provinces.

The Government of Canada recognizes too that the provinces should continue to have the constitutional powers required to enable them to embark upon regional economic development programmes. Provincial programmes inevitably will affect national policies for economic growth, and vice versa, and the programmes of the several provinces may well be competitive with one another. But the aims and the expectations of people in the several provinces should find expression in provincial as well as federal economic measures. The provinces must continue, too, to have responsibility for the many intra-provincial matters which call for local rather than national action.

The Government of Canada holds the view that in the exercise of these responsibilities—which under the present division of powers are at least as wide ranging as those of the federal government—each province should be able to develop its own unique approach. The range of powers we would expect the provinces to have would extend, as they do now, into the areas which are vital to the preservation of Canada's several cultural and regional identities.

We believe, finally, that the provincial governments like the federal government must have taxing powers sufficient to enable them to finance their responsibilities. However, we suspect that in assigning to governments the power of taxation—the capacity for financing public services in Canada—the principle of access to tax powers will supersede the principle

locales sont aussi essentiels pour répondre aux besoins de la diversité au Canada qu'un gouvernement fédéral fort l'est pour conserver l'unité canadienne.

Les gouvernements provinciaux sont responsables de l'éducation et ont le pouvoir de favoriser le développement technologique et culturel, si souvent associé aux institutions d'enseignement. Ces pouvoirs jouent un rôle important dans l'épanouissement des groupes linguistiques du Canada et des diverses traditions qu'on retrouve dans notre pays. Nous reconnaissons, évidemment, que nombre de ces institutions servent le pays tout autant que la province, mais cela ne devrait pas entraver les provinces dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Le gouvernement du Canada estime que les provinces doivent avoir le pouvoir de fournir des services de santé et de bien-être social. Par exemple, ce sont les provinces plutôt que le gouvernement fédéral qui doivent administrer les hôpitaux et les cliniques d'hygiène publique et déterminer les besoins des personnes à qui il faut une assistance sociale. L'administration de tels services par les provinces permet d'aligner les divers niveaux de services sur les priorités locales. Le rôle du gouvernement fédéral devrait être de prévoir les transferts de revenu entre les particuliers et entre les provinces qui, d'une façon générale, soutiennent les revenus des gens et les services des gouvernements dans les différentes provinces.

Le gouvernement du Canada reconnaît aussi que les provinces devraient continuer à détenir les pouvoirs constitutionnels nécessaires pour leur permettre d'entreprendre des programmes régionaux de développement économique. Les programmes provinciaux influenceront inévitablement sur les politiques nationales d'expansion économique, et *vice versa*, et peut-être même les programmes des diverses provinces se feront-ils concurrence. Mais les objectifs et les aspirations des habitants des diverses provinces devraient se manifester dans les mesures économiques provinciales aussi bien que fédérales. Les provinces doivent aussi garder leur compétence à l'égard des nombreuses questions intraprovinciales qui réclament des initiatives à l'échelon local plutôt que fédéral.

Le gouvernement du Canada estime que dans l'exercice de ces responsabilités—qui, en vertu de la répartition actuelle des compétences, ont une portée au moins aussi vaste que celles du gouvernement fédéral—chaque province devrait pouvoir agir comme elle l'entend. La gamme des pouvoirs que nous voudrions voir entre les mains des provinces s'étendrait, comme à l'heure actuelle, aux domaines essentiels à la préservation des diverses entités culturelles et régionales du Canada.

Enfin, nous sommes d'avis que les gouvernements provinciaux comme le gouvernement fédéral, doivent avoir des pouvoirs fiscaux suffisants pour financer leurs domaines de responsabilités. Toutefois, nous tendons à croire que par l'attribution aux divers ordres de gouvernement du pouvoir d'imposition—c'est-à-dire l'aptitude à financer les services publics au Canada—le principe de l'accès aux pouvoirs fiscaux n'amène à supplanter le principe

of an exact division of tax fields. We would do well to remember that it is as difficult to predict what technological or social or international changes will have increased the role of the provincial or federal governments in 30 years as it would have been to predict the changes between 1938 and 1968.

The fourth generalization we would advance concerning the division of powers has to do with the effect each government's activities inevitably will have upon the activities of the others. This applies both to individual programmes and to the totality of government activity. For example, federal income redistribution measures inevitably have an effect upon provincial social welfare programmes and provincial resource development policies inevitably affect the rate of growth of the nation's economy. Similarly the aggregate use by the provinces of their spending and borrowing powers inevitably affects federal fiscal, and monetary and balance of payments policies, and the use of the federal spending power affects provincial policies in different ways. Obviously the total volume of spending by each order of government affects the priorities of the other.

We question whether it is any longer realistic to expect that some neat compartmentalization of powers can be found to avoid this. Instead we suspect that the answer is to be found in the processes by which governments consult one another and by which they seek to influence each other before decisions are finally taken. This remedy has been prescribed so often as to appear commonplace. But there is much to be done even in coming to understand the processes of intergovernmental influence, to say nothing of perfecting the machinery by which intergovernmental consultation takes place. Nor will we find the "participation" of provincial governments in federal government decisions, and vice versa, to be an easy answer to the problems of consultation. The federal government must remain responsible to Parliament, and the provincial governments to their legislatures: federal-provincial conferences must, it seems to us, occupy themselves with the art of influence rather than the power of decision-making.

Both federal and provincial governments will recognize, too, the unresolved question as to whether there should be a federal government role when there is a "national interest" in provincial programmes (or the lack of them), or whether there should be a provincial government role when there is a "provincial interest" in national programmes (or the lack of them). Examples abound: What the provinces do or do not do about urban development unquestionably affects the national interest, and what the federal government does or does not do about tariff policy affects the

d'une répartition précise des champs d'impôt. Nous ferions bien de nous rappeler qu'il est aussi difficile de prédire les transformations technologiques, sociales ou internationales qui, dans trente ans, auront accru le rôle des gouvernements provinciaux ou fédéral, qu'il l'aurait été de prédire les transformations survenues entre 1938 et 1968.

Notre quatrième proposition générale concernant la répartition des compétences a trait aux effets inévitables de l'activité de chaque gouvernement sur l'activité des autres. Cela s'applique tant aux programmes particuliers qu'à l'activité des pouvoirs publics dans sa totalité. Par exemple, les mesures de redistribution du revenu fédéral ont inévitablement un effet sur les programmes provinciaux de sécurité sociale, tandis que les politiques provinciales sur la mise en valeur des ressources affectent inévitablement le taux de croissance de l'économie nationale. De la même façon, l'utilisation globale, par toutes les provinces, de leur pouvoir de dépenser des fonds publics et de leur pouvoir d'emprunt affecte inévitablement les politiques fédérales en matière de fiscalité, de monnaie et de balance des paiements, tandis que les dépenses fédérales influent de diverses façons sur les politiques provinciales. Évidemment, le volume total des dépenses de chacun des deux ordres de gouvernement affecte les priorités de l'autre ordre.

Nous nous demandons s'il est encore bien réaliste de s'attendre qu'on puisse découvrir quelque formule précise de répartition des compétences qui permette d'éviter cette situation. Le remède ne se trouverait-il pas plutôt dans des consultations intergouvernementales où les intéressés chercheraient à s'influencer mutuellement avant que les décisions soient finalement prises. Un tel remède a été prescrit si souvent qu'il paraît banal. Cependant, il y a beaucoup à faire, ne serait-ce que pour en venir à comprendre les processus selon lesquels les gouvernements peuvent exercer une influence les uns sur les autres, sans mentionner le perfectionnement des mécanismes de consultation entre gouvernements. Quant à la participation de chacun des deux ordres de gouvernement aux décisions mêmes de l'autre, elle ne constitue pas une réponse facile aux problèmes de consultation réciproque: le gouvernement fédéral doit continuer de rendre des comptes au Parlement, et les gouvernements provinciaux, aux législatures; les conférences fédérales-provinciales doivent, à notre avis, permettre d'exercer l'art d'influencer au lieu du pouvoir de décider.

Les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, reconnaîtront aussi qu'il y a une question non encore résolue: le gouvernement fédéral doit-il exercer un rôle quand l'«intérêt national» est visé par l'existence (ou l'absence) de certains programmes provinciaux, ou les gouvernements provinciaux doivent-ils exercer un rôle quand l'«intérêt provincial» est concerné par l'existence (ou l'absence) de programmes nationaux? Les exemples abondent: ce que les provinces font ou ne font pas au sujet de l'aménagement urbain influe incontestablement sur l'intérêt national, et ce que le gouvernement fédéral fait ou ne fait pas au sujet de la politique

provincial interest. We have to consider seriously whether there should be a way for the federal government to seek to influence the provinces in cases where a national interest is involved, and a way for provincial governments to seek to influence the federal government when a provincial interest is involved.

There are, we think, no easy solutions. What is required is a comprehensive review of the federal-provincial conferences and committees which now exist, how they function, and how their work is co-ordinated. We must be prepared, it seems to the Government of Canada, to give more systematic recognition to these new forms of federalism.

We must be prepared to consider new methods for bringing provincial influence to bear on developing federal policies, and federal influence on developing provincial policies, before decisions have finally been taken. We must be prepared for innovations in the machinery of government which will enable us to preserve the essence of Canada's two great governmental traditions—federalism and parliamentary government.

Procedure for the Review of the Constitution

If it is the decision of the Conference that Canada should embark upon a comprehensive re-assessment of the Constitution, it is most important to consider the manner and the sequence in which this can best be done. In doing so, two considerations must be carefully weighed.

First, any arrangements must be adequate to the gravity of the task being undertaken. The constitution is the basic framework within which the life of the country is ordered and regulated. If we change or adjust it without careful thought for the consequences, we can create serious injury to the whole scheme of relations that is central to the functioning of our government and laws. We are today aware of defects: we must not let them blind us to the existence of virtues, nor must we let them cause us to believe that any change will be an improvement. If a mistake is made in an ordinary statute, it can be remedied at a subsequent session of Parliament or the legislature. But a constitutional error may be almost irremediable and the consequences serious in the extreme. The fundamental law is indeed fundamental, and its examination and review must be so treated.

The second consideration is that the statement of the law, fundamental as it is, expresses in words the framework we want for political relationships within the Canadian community: the relationship of individuals to their governments and, since ours is a federation, the relationship of the different orders of government to one another. The adjustment of these relationships, within an established system of government—which we are seeking to improve rather than to establish on a wholly new basis—is one that must be

douanière influe sur l'intérêt provincial. Nous devons nous demander sérieusement s'il devrait y avoir moyen, pour le gouvernement fédéral, de chercher à influencer les provinces lorsque l'intérêt national est en cause, et moyen, pour les gouvernements provinciaux, de chercher à influencer le gouvernement fédéral lorsque l'intérêt provincial est en jeu.

Nous ne connaissons pas de solutions faciles. Ce qu'il faut, c'est d'examiner à fond les conférences et les comités fédéraux-provinciaux qui existent présentement, de voir comment ils fonctionnent et comment leurs travaux sont coordonnés. Selon le gouvernement canadien, nous devons être prêts à reconnaître plus systématiquement ces nouvelles formes de fédéralisme. Nous devons être disposés à étudier de nouveaux moyens permettant aux provinces d'influencer l'élaboration des politiques fédérales, et au gouvernement fédéral d'influencer l'élaboration des politiques provinciales avant que des décisions définitives ne soient prises. Nous devons être prêts à accepter, en ce qui concerne l'appareil gouvernemental, des innovations qui nous permettront de conserver l'essentiel des deux grandes traditions politiques au Canada—le fédéralisme et le gouvernement parlementaire.

Procédure à suivre pour la revision de la Constitution

Si la conférence décide que la Constitution canadienne devrait être complètement revue, il est de toute première importance de considérer la meilleure façon dont on devrait procéder à cet égard et l'ordre dans lequel on devrait le faire. A ce sujet, deux points méritent une attention particulière.

En premier lieu, les dispositions à prendre doivent refléter la gravité de la tâche. La constitution est le cadre fondamental par lequel la vie du pays est ordonnée et régie. Si nous y apportons un changement ou un ajustement sans avoir soigneusement pesé les conséquences, nous pouvons causer un tort sérieux à cet ensemble de relations qui est essentiel au fonctionnement de l'État et des lois. Aujourd'hui, nous nous rendons compte des imperfections: nous ne devons pas pour autant ne voir rien de bon ou croire que tout changement est une amélioration. Si une loi ordinaire comporte une erreur, on peut y remédier dès la prochaine session parlementaire. Mais une erreur dans la constitution peut s'avérer quasi irrémédiable, et ses conséquences, extrêmement graves. La loi fondamentale est vraiment fondamentale, et c'est dans cette optique qu'il faut en entreprendre l'examen et la revision.

La deuxième chose à considérer, c'est que l'exposé de la loi, si fondamental soit-il, définit au moyen de mots la structure que nous désirons donner aux relations politiques à l'intérieur de la communauté canadienne: la relation des individus par rapport à leurs gouvernements et, comme nous sommes en régime fédéral, les relations entre les différents ordres de gouvernement. L'amélioration de ces relations, dans les cadres d'un système politique établi—et que nous cherchons à perfectionner plutôt

undertaken by those who represent the people and who head our governments. This does not mean—it cannot mean—that the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces must undertake the whole task. But it does, we think, mean that the discussions must be conducted and controlled by governments at all stages, and that the decisions as to the changes to be initiated in institutions or in political relationships must be taken by governments in a way that will enjoy the support of their legislative bodies.

In the light of these considerations, it is the view of the Government of Canada that a comprehensive review must involve the willingness of the heads of government to meet in Federal-Provincial Conferences at relatively frequent intervals over the next two or three years to guide and control the process of review. This may seem an arduous schedule, but we must remember that it took two to three years to write the original Constitution. Such a continuing Constitutional Conference, of which this would be the first meeting, would undoubtedly from time to time establish special committees to undertake the study of particular questions: these might be committees of Ministers or of officials as seemed best. The Conference might also wish to establish a Continuing Committee of officials, responsible to it, to facilitate discussions by examining in a preliminary way policy questions referred to them by the Prime Minister and Premiers, to co-ordinate research and the preparation of material for the Conference, and in other ways to facilitate the ministerial discussions.

Undoubtedly each government would want to consider, too, the means by which it could receive the views of individuals, organizations and groups, and the advice of experts, as the process of review proceeded, so that these could contribute to the total consideration of the problems. Conclusions reached at the continuing Constitutional Conference would have to be referred back to the governments concerned for concurrence before they were implemented as constitutional amendments or as parts of a new constitution. These questions of method might vary depending on the matter in issue. In all cases, however, it would have to be a matter for each government to determine, as in the case of previous amendments, the precise method by which concurrence would be expressed. As for the Government of Canada, we propose to submit to Parliament for consideration and approval all changes in the Constitution to which we agree.

In addition to agreeing on the procedure for the constitutional review, it would be necessary to determine the most constructive sequence in which to deal with the Constitution. It is the view of the Government of Canada, as we have said, that it would be best to begin with the rights of individuals

qu'à l'établir sur une base entièrement nouvelle—doit être entreprise par ceux qui représentent la population et qui dirigent nos gouvernements. Cela ne veut pas dire—ce serait impossible—que le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces doivent accomplir eux-mêmes toute la tâche. Mais cela veut dire, croyons-nous, que les délibérations doivent constamment rester sous la direction et le contrôle des divers gouvernements et que les décisions concernant les changements à apporter dans les institutions ou dans les relations politiques doivent être prises par ces gouvernements de façon à bénéficier de l'appui des corps législatifs.

A la lumière de ces considérations, le gouvernement du Canada est d'avis que, pour mener à bien une révision complète, les chefs de gouvernements doivent être disposés à se réunir en conférences fédérales-provinciales, à des intervalles relativement fréquents au cours des deux ou trois prochaines années, afin d'orienter et de contrôler le processus de révision. La tâche peut nous paraître ardue, mais nous ne devons pas oublier qu'il a fallu deux ou trois ans pour rédiger la première Constitution. Une conférence constitutionnelle permanente comme celle-là, dont l'assemblée actuelle constituerait la première réunion, établirait sans doute de temps à autre des comités spéciaux, chargés d'entreprendre l'étude de questions particulières: il pourrait s'agir de comités de ministres ou de hauts fonctionnaires, selon qu'on le jugerait à propos. La Conférence pourrait aussi vouloir instituer un comité permanent de hauts fonctionnaires responsables à la Conférence, pour faciliter les discussions au moyen d'une étude préliminaire des questions de politique qui lui seraient déférées par les premiers ministres fédéral et provinciaux. Ce comité pourrait coordonner les recherches et la préparation de la matière pour la Conférence, et faciliter par d'autres moyens les discussions ministérielles.

Sans aucun doute, chaque gouvernement voudra étudier aussi les moyens de recevoir l'opinion des particuliers, des organismes et des groupes, de même que l'avis des spécialistes, à mesure des progrès de la révision, afin de pouvoir contribuer par là à l'étude de tous les problèmes. Les recommandations de la Conférence constitutionnelle permanente devraient ensuite être soumises aux gouvernements intéressés avant de pouvoir devenir des amendements à la Constitution ou les éléments d'une Constitution nouvelle. La procédure pourrait varier suivant la question à l'étude. Dans tous les cas, cependant, il incomberait à chaque gouvernement de déterminer, comme pour les amendements antérieurs, la procédure précise par laquelle il donnerait son assentiment à un projet d'amendement. Quant au gouvernement du Canada, il se propose de soumettre à l'approbation du Parlement toutes les modifications à la Constitution sur lesquelles nous serions tombés d'accord.

En plus de s'entendre sur la procédure de révision de la Constitution, il serait nécessaire de déterminer dans quel ordre il serait le plus avantageux d'aborder les divers objets de cette révision. Le gouvernement du Canada est d'avis, nous le répétons, que le mieux serait de commencer par

in Canada. We are hoping that this Conference will make substantial progress in this task. The logical next step would be to consider some of the central organs or institutions of government that have a particular relevance to the nature of our federalism: the Supreme Court and the Senate would seem to us to be of first importance in the constitutional review. In the light of these considerations, and perhaps of a study of the basic objectives of our federation that might be incorporated in our Constitution, the Conference could move on to attempt to remove what is out-dated in the Constitution, and to give a more modern statement to those aspects which clearly can be modified. Subsequently, we suggest, should come the examination of the relations of governments and the statement of their powers. It seems to us proper to put this item as a later one for the reasons we have expressed. The powers of government and their allocation can be considered with confidence only when one has determined the substance of the rights, objectives and relationships within which and for which the governments should operate. Another reason for keeping that aspect for a later stage is that the Conference will, in the earlier stages of its discussions, inevitably identify and clarify many of the problems that must be taken into account when one comes to adjusting the powers of government as between the federal and provincial governments. The Conference will be able to work with more certainty and make adjustments with more confidence once it has carefully discussed the many problems that will be found to lie in a re-statement of the relationships and purposes we want to embody in our Constitution today.

This is the kind of framework and the kind of sequence that we would propose as appropriate if it is agreed that a comprehensive constitutional review should be undertaken. Every government represented at this Conference will recognize the importance of approaching these discussions with understanding and with a common concern for Canada's future. Our responsibility will be to represent Canada. In any differences we may have over the jurisdiction of governments we must not forget that we are all here to serve Canadians. Each citizen of Canada is represented by two governments, the federal and the provincial. Both governments speak for the same citizens in each province. Our objective will be to develop constitutional arrangements which will not only protect the rights of individual Canadians but will enable governments, who share the responsibility of governing, to act in the best interests of all Canadians in whatever part of this country they have the privilege to live.

les droits personnels. Nous espérons que la Conférence accomplira beaucoup à cet égard. Il serait logique de passer ensuite à l'étude des principaux organes ou institutions du gouvernement central qui ont une signification particulière à cause de la nature de notre fédéralisme: la Cour suprême et le Sénat nous semblent être d'importance primordiale dans une revue de la Constitution. A la lumière de ces considérations, et peut-être d'une étude des objectifs fondamentaux de la Fédération qui pourraient être incorporés à la loi fondamentale, la Conférence pourrait alors tenter de supprimer les dispositions désuètes de la Constitution et de donner une forme plus moderne à celles qui peuvent de toute évidence être modifiées. Enfin nous proposerions de passer à l'examen des rapports entre gouvernements, et à l'énoncé de leurs pouvoirs. Pour les raisons que nous avons déjà données il conviendrait en effet, nous semble-t-il, de garder cette question pour une étape subséquente de nos entretiens. Les compétences et leur répartition ne peuvent être étudiées sérieusement que lorsqu'on a déterminé en substance les droits et les objectifs pour lesquels et les relations au sein desquelles les gouvernements doivent œuvrer. De plus, la Conférence aura inévitablement circonscrit et clarifié, dans les premières étapes de ses discussions, bien des problèmes dont on devra tenir compte lorsqu'il s'agira d'ajuster le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La Conférence pourra apporter plus d'assurance dans ses travaux et se prêter avec plus de confiance à des ajustements une fois qu'auront été attentivement discutés les nombreux problèmes qui se trouvent au cœur du système de relations et dans les buts que nous voulons intégrer aujourd'hui dans la Constitution.

Tels sont le cadre et le déroulement qui nous semblent adéquats si l'on convient d'entreprendre une révision d'ensemble de la Constitution. Tous les gouvernements représentés à la présente Conférence reconnaîtront qu'il est important d'envisager ces discussions dans un esprit de compréhension et dans un commun souci pour l'avenir du Canada. La responsabilité qui nous incombera sera de représenter le Canada. Nous ne devons pas oublier, s'il survient des divergences d'opinion au sujet des juridictions des gouvernements, que nous sommes tous ici pour servir les Canadiens. Chaque citoyen du Canada est représenté par deux gouvernements, le fédéral et le provincial. Tous deux sont les porte-parole des mêmes citoyens dans chacune des provinces. Notre objectif sera d'élaborer non seulement des dispositions constitutionnelles destinées à protéger les droits personnels des Canadiens, mais aussi des dispositions permettant aux gouvernements qui se partagent entre eux la responsabilité du pouvoir, d'œuvrer dans l'intérêt bien compris de tous les Canadiens où qu'ils se trouvent dans ce pays où ils ont la bonne fortune de vivre.

©
Crown Copyrights reserved
Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX
1735 Barrington Street

MONTREAL
Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA
Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER
657 Granville Street

or through your bookseller

Price: 75 cents Catalogue No. CP22-768

Price subject to change without notice

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.
Queen's Printer and Controller of Stationery
Ottawa, Canada
1968

©
Droits de la Couronne réservés
En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
Édifce Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Édifce Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: 75 cents N° de catalogue CP22-768

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada
1968