

In the matter of a Reference by the Governor in Council concerning the legislative authority of the Parliament of Canada in relation to the Upper House, as set out in Order in Council P.C. 1978-3581, dated the 23rd day of November, 1978.

1979: March 20, 21; 1979: December 21.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Estey, Pratte and McIntyre JJ.

REFERENCE BY THE GOVERNOR IN COUNCIL

Constitutional law — Senate — Authority of Parliament to amend constitution — British North America Act, ss. 21 to 36, 91(1).

The Governor General in Council referred to this Court the following two questions, in accordance with s. 55 of the *Supreme Court Act*:

1. Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada to repeal sections 21 to 36 of the *British North America Act, 1867*, as amended, and to amend other sections thereof so as to delete any reference to an Upper House or the Senate? If not, in what particular or particulars and to what extent?

2. Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada to enact legislation altering, or providing a replacement for, the Upper House of Parliament, so as to effect any or all of the following:

- (a) to change the name of the Upper House;
- (b) to change the numbers and proportions of members by whom provinces and territories are represented in that House;
- (c) to change the qualifications of members of that House;
- (d) to change the tenure of members of that House;
- (e) to change the method by which members of that House are chosen by

(i) conferring authority on provincial legislative assemblies to select, on the nomination of the respective Lieutenant Governors in Council, some members of the Upper House, and, if a legislative assembly has not selected such mem-

Dans l'affaire des questions soumises par le gouverneur en conseil sur la compétence législative du Parlement du Canada relativement à la Chambre haute, formulées dans le décret C.P. 1978-3581 en date du 23 novembre 1978.

1979: 20, 21 mars; 1979: 21 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Estey, Pratte et McIntyre.

QUESTIONS SOUMISES PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Droit constitutionnel — Sénat — Compétence du Parlement d'amender la constitution — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 21 à 36, 91(1).

Le gouverneur général en conseil a soumis à la Cour en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, les deux questions suivantes:

1. Ressort-il de la compétence législative du Parlement du Canada d'abroger les articles 21 à 36 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, tel que modifié et de modifier les autres articles de cette loi dans lesquels il est fait mention de la Chambre haute ou du Sénat, de manière à supprimer toute référence à la Chambre haute ou au Sénat? Dans la négative, à quel égard ou à quels égards et dans quelle mesure?

2. Ressort-il de la compétence législative du Parlement du Canada de promulguer des lois visant à modifier les dispositions relatives à la Chambre haute du Parlement ou à remplacer ladite Chambre? Ainsi, ressort-il de la compétence du Parlement de faire l'un quelconque ou tous les changements suivants:

- a) modifier le nom de la Chambre haute;
- b) modifier le nombre et le pourcentage des membres qui représentent les provinces ou les territoires dans cette chambre;
- c) modifier les qualités requises pour être membre de cette chambre;
- d) modifier les termes du mandat des membres de cette chambre;
- e) modifier le processus de nomination des membres de cette chambre, en

(i) conférant aux assemblées législatives provinciales le pouvoir de nommer, sur l'avis du lieutenant-gouverneur en conseil, certains membres de la Chambre haute, la Chambre des Communes étant autorisée à nommer lesdits membres, sur

bers within the time permitted, authority on the House of Commons to select those members on the nomination of the Governor General in Council, and

(ii) conferring authority on the House of Commons to select, on the nomination of the Governor General in Council, some members of the Upper House from each province, and, if the House of Commons has not selected such members from a province within the time permitted, authority on the legislative assembly of the province to select those members on the nomination of the Lieutenant Governor in Council,

(iii) conferring authority on the Lieutenant Governors in Council of the provinces or on some other body or bodies to select some or all of the members of the Upper House, or

(iv) providing for the direct election of all or some of the members of the Upper House by the public; or

(f) to provide that Bills approved by the House of Commons could be given assent and the force of law after the passage of a certain period of time notwithstanding that the Upper House has not approved them?

If not, in what particular or particulars and to what extent?

The answers of the Court are:

To question 1: No.

To question 2(b), (e)(iv) and (f): No.

The remainder of the questions cannot be answered categorically in the absence of a factual background.

The apparent intention of the 1949 amendment to the Act which enacted s. 91(1) was to obviate the necessity for the enactment of a statute of the British Parliament to effect amendments to the Act which theretofore had been obtained through a joint resolution of both Houses of Parliament and without provincial consent. Legislation enacted under this subsection since 1949 has dealt with matters which, according to the practice existing before 1949, would have been referred to the British Parliament by way of a joint resolution of both Houses of Parliament, and without the consent of the provinces. It did not in any substantial way affect federal-provincial relationships. The legislation contemplated in the first question is of an entirely different character. While it does not directly affect the federal-provincial relationships in the sense of changing federal and provincial legislative powers, it does envisage the elimination of one of the two Houses of Parliament, and so would alter

l'avis du gouverneur général en conseil, lorsqu'une assemblée législative provinciale n'agit pas dans les délais impartis, et

(ii) conférant à la Chambre des Communes le pouvoir de nommer dans chaque province, sur l'avis du gouverneur général en conseil, certains membres de la Chambre haute, l'assemblée législative provinciale étant autorisée à nommer lesdits membres, sur l'avis du lieutenant-gouverneur en conseil, lorsque la Chambre des Communes n'agit pas dans les délais impartis.

(iii) conférant soit aux lieutenants-gouverneurs en conseil ou soit à un ou plusieurs organismes le pouvoir de choisir une partie ou la totalité des membres de la Chambre haute; ou

(iv) prévoyant l'élection directe, par la population, d'une partie ou de la totalité des membres de la Chambre haute; ou

(f) prévoir que les projets de la loi approuvés par la Chambre des Communes soient sanctionnés et aient force de loi après l'écoulement d'un certain délai, et ce, même sans leur approbation par la Chambre haute?

Dans la négative, à quel égard ou à quels égards et dans quelle mesure?

Les réponses de la Cour sont:

A la question 1: Non.

A la question 2 par. b), e)(iv) et f): Non.

Pour le reste, en l'absence de précisions sur le contexte, une réponse catégorique est impossible.

La modification de 1949 qui a édicté le par. 91(1) de l'Acte visait manifestement à obvier à la nécessité de la promulgation d'une loi par le Parlement britannique pour apporter à l'Acte des modifications qui, jusqu'alors, avaient été obtenues par une résolution conjointe des deux Chambres du parlement sans le consentement des provinces. Les lois adoptées depuis 1949 en vertu de ce paragraphe ont porté sur des questions qui, selon la pratique antérieure, auraient été soumises au Parlement britannique par voie de résolution conjointe des deux Chambres du parlement sans le consentement des provinces. Elles n'ont aucune répercussion appréciable sur les relations fédérales-provinciales. La loi envisagée dans la première question est d'une toute autre nature. Bien qu'elle n'ait aucun effet direct sur les relations fédérales-provinciales en ce sens qu'elle ne modifie pas les pouvoirs législatifs fédéral et provinciaux, elle vise cependant l'élimination d'une des Chambres du Parlement, et

the structure of the federal Parliament to which the federal power to legislate is entrusted under s. 91 of the Act.

The Senate has a vital role as an institution forming part of the federal system: one of its primary purposes was to afford protection to the various sectional interests in Canada in relation to the enactment of federal legislation. The power to enact federal legislation was given to the Queen by and with the advice and consent of the Senate and the House of Commons. Thus, the body which had been created as a means of protecting sectional and provincial interests was made a participant in this legislative process.

Further, although s. 91(1) gave the Queen the power, with the advice and consent of the Senate and the House of Commons, to alter the "Constitution of Canada" except in certain expressly designated areas, it does not confer a power to amend the *B.N.A. Act*. The word "Canada" in s. 91(1) does not refer to Canada as a geographical unit but refers to the juristic federal unit. "Constitution of Canada" does not mean the whole of the *British North America Act*, but means the constitution of the federal government, as distinct from the provincial governments. The power of amendment conferred by s. 91(1) is thus limited and it relates to the constitution of the federal government in matters of interest only to that government; the continued existence of the Senate as a part of the federal legislative process is implied in the exceptions provided in s. 91(1).

While s. 91(1) would permit some changes to be made by Parliament in respect of the Senate as now constituted, it is not open to Parliament to make alterations which would affect the fundamental features, or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process. The amendments proposed by para. (b), which imply a change in the method of regional representation, by para. (e) subpara. (iv), which would make the Senate a wholly or partly elected body, and by para. (b) which would allow Acts to be adopted without the consent of the Senate, are precisely in this category. Section 91(1) does not give Parliament the power to alter the fundamental character of the Senate by unilateral action, so the questions formulated in these three paragraphs must be answered in the negative. The other questions cannot be answered categorically in the absence of a factual background.

Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Limited, [1977] 2 S.C.R. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654;

modifierait ainsi la structure du Parlement fédéral à qui est confié le pouvoir fédéral de légiférer en vertu de l'art. 91 de l'Acte.

Le Sénat a un rôle vital en tant qu'institution faisant partie du système fédéral: un de ses buts primordiaux était d'assurer la protection des divers intérêts régionaux au Canada quant à l'adoption de la législation fédérale. Le pouvoir d'édicter des lois fédérales a été donné à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes. Ainsi on a voulu que l'organisme créé pour protéger les intérêts des régions et des provinces participe à ce processus législatif.

Par ailleurs, même si le par. 91(1) a donné à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, le pouvoir de modifier la «constitution du Canada» sauf en certaines matières désignées expressément, il ne donne pas le pouvoir de modifier l'*A.A.N.B.* Le mot «Canada» au par. 91(1) ne se rapporte pas au Canada au sens géographique mais bien à l'entité juridique fédérale. La «constitution du Canada» ne signifie pas l'ensemble de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, mais la constitution du gouvernement fédéral, par opposition aux gouvernements provinciaux. Le pouvoir de modification conféré par le par. 91(1) est donc limité et il se rapporte à la constitution du gouvernement fédéral dans des matières qui concernent uniquement ce gouvernement, les exceptions qui y sont prévues impliquent l'existence continue du Sénat en tant que partie du système législatif fédéral.

Bien que le par. 91(1) permette au Parlement d'apporter certains changements à la constitution actuelle du Sénat, il ne lui permet pas d'apporter des modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral. Sont précisément dans cette catégorie les modifications proposées par le par. b) qui implique un changement dans le mode de représentation régionale, par le par. e) al. (iv) qui ferait du Sénat un organisme entièrement ou partiellement électif et par le par. f) qui permettrait l'adoption de lois sans le consentement du Sénat. Le Parlement n'étant pas autorisé par le par. 91(1) à modifier unilatéralement le caractère fondamental du Sénat, il faut répondre par la négative aux questions formulées dans ces trois paragraphes. Quant aux autres questions, l'absence de précisions sur le contexte ne permet pas de leur donner une réponse catégorique.

Jurisprudence: *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2

In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada, [1932] A.C. 54; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada and Lord Nelson Hotel Co. Ltd.*, [1951] S.C.R. 31; *In re The Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 35, aff'g (1916), 27 Man. R. 1 referred to.

REFERENCE by the Governor General in Council, pursuant to s. 55 of the *Supreme Court Act*, concerning the legislative authority of the Parliament of Canada in relation to the Upper House. The Court answered question 1 and subss. (b), (e)(iv) and (f) of question 2 in the negative. It stated that a categorical answer was impossible for the remainder.

J. J. Robinette, Q.C., François Mercier, Q.C., and T. B. Smith, Q.C., for the Attorney General of Canada.

D. W. Mundell, Q.C., and *Lorraine E. Weinrib*, for the Attorney General of Ontario.

Jerrold W. Kavanagh, Q.C., and *Mollie Gallagher*, for the Attorney General of Nova Scotia.

Alan D. Reid and Gordon F. Gregory, Q.C., for the Attorney General of New Brunswick.

Ian W. H. Bailey, for the Attorney General of Prince Edward Island.

Patrick McDonald, for the Attorney General of Saskatchewan.

William Henkel, Q.C., for the Attorney General of Alberta.

James A. Nesbitt, Q.C., for the Attorney General of Newfoundland.

THE COURT—By Order in Council P.C. 1978-3581, dated November 23, 1978, the Governor General in Council, pursuant to s. 55 of the *Supreme Court Act*, referred to this Court for hearing and consideration the following two questions:

1. Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada to repeal sections 21 to 36 of the *British North America Act, 1867*, as amended, and to amend other sections thereof so as to delete any reference to an Upper House or the Senate? If not, in what particular or particulars and to what extent?

R.C.S. 654; *In re La réglementation et le contrôle de l'aéronautique au Canada*, [1932] A.C. 54; *Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Procureur général du Canada et Lord Nelson Hotel Co. Ltd.*, [1951] R.C.S. 31; *In re The Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 35, confirmant (1916), 27 Man. R. 1.

QUESTIONS soumises par le gouverneur général en conseil, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, sur la compétence législative du Parlement du Canada relativement à la Chambre haute. La Cour a répondu par la négative à la question 1 et aux par. b), e)(iv) et f) de la seconde question. Elle a déclaré, que pour le reste, une réponse catégorique est impossible.

J. J. Robinette, c.r., François Mercier, c.r., et T. B. Smith, c.r., pour le procureur général du Canada.

D. W. Mundell, c.r., et *Lorraine E. Weinrib*, pour le procureur général de l'Ontario.

Jerrold W. Kavanagh, c.r., et *Mollie Gallagher*, pour le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Alan D. Reid et Gordon F. Gregory, c.r., pour le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Ian W. H. Bailey, pour le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

Patrick McDonald, pour le procureur général de la Saskatchewan.

William Henkel, c.r., pour le procureur général de l'Alberta.

James A. Nesbitt, c.r., pour le procureur général de Terre-Neuve.

LA COUR—Par le décret C.P. 1978-3581, en date du 23 novembre 1978, le gouverneur général en conseil a soumis à cette Cour, pour audition et examen en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, les deux questions suivantes:

1. Ressort-il de la compétence législative du Parlement du Canada d'abroger les articles 21 à 36 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, tel que modifié et de modifier les autres articles de cette loi dans lesquels il est fait mention de la Chambre haute ou du Sénat, de manière à supprimer toute référence à la Chambre haute ou au Sénat? Dans la négative, à quel égard ou à quels égards et dans quelle mesure?

2. Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada to enact legislation altering, or providing a replacement for, the Upper House of Parliament, so as to effect any or all of the following:

- (a) to change the name of the Upper House;
- (b) to change the numbers and proportions of members by whom provinces and territories are represented in that House;
- (c) to change the qualifications of members of that House;
- (d) to change the tenure of members of that House;
- (e) to change the method by which members of that House are chosen by

(i) conferring authority on provincial legislative assemblies to select, on the nomination of the respective Lieutenant Governors in Council, some members of the Upper House, and, if a legislative assembly has not selected such members within the time permitted, authority on the House of Commons to select those members on the nomination of the Governor General in Council, and

(ii) conferring authority on the House of Commons to select, on the nomination of the Governor General in Council, some members of the Upper House from each province, and, if the House of Commons has not selected such members from a province within the time permitted, authority on the legislative assembly of the province to select those members on the nomination of the Lieutenant Governor in Council,

(iii) conferring authority on the Lieutenant Governors in Council of the provinces or on some other body or bodies to select some or all of the members of the Upper House, or

(iv) providing for the direct election of all or some of the members of the Upper House by the public; or

(f) to provide that Bills approved by the House of Commons could be given assent and the force of law after the passage of a certain period of time notwithstanding that the Upper House has not approved them?

If not, in what particular or particulars and to what extent?

2. Ressort-il de la compétence législative du Parlement du Canada de promulguer des lois visant à modifier les dispositions relatives à la Chambre haute du Parlement ou à remplacer ladite Chambre? Ainsi, ressort-il de la compétence du Parlement de faire l'un quelconque ou tous les changements suivants:

- a) modifier le nom de la Chambre haute;
- b) modifier le nombre et le pourcentage des membres qui représentent les provinces ou les territoires dans cette chambre;
- c) modifier les qualités requises pour être membre de cette chambre;
- d) modifier les termes du mandat des membres de cette chambre;
- e) modifier le processus de nomination des membres de cette chambre, en

(i) conférant aux assemblées législatives provinciales le pouvoir de nommer, sur l'avis du lieutenant-gouverneur en conseil, certains membres de la Chambre haute, la Chambre des Communes étant autorisée à nommer lesdits membres, sur l'avis du gouverneur général en conseil, lorsqu'une assemblée législative provinciale n'agit pas dans les délais impartis, et

(ii) conférant à la Chambre des Communes le pouvoir de nommer dans chaque province, sur l'avis du gouverneur général en conseil, certains membres de la Chambre haute, l'assemblée législative provinciale étant autorisée à nommer lesdits membres, sur l'avis du lieutenant-gouverneur en conseil, lorsque la Chambre des Communes n'agit pas dans les délais impartis,

(iii) conférant soit aux lieutenants-gouverneurs en conseil ou soit à un ou plusieurs organismes le pouvoir de choisir une partie ou la totalité des membres de la Chambre haute; ou

(iv) prévoyant l'élection directe, par la population, d'une partie ou de la totalité des membres de la Chambre haute; ou

f) prévoir que les projets de loi approuvés par la Chambre des Communes soient sanctionnés et aient force de loi après l'écoulement d'un certain délai, et ce, même sans leur approbation par la Chambre haute?

Dans la négative, à quel égard ou à quels égards et dans quelle mesure?

Submissions in respect of these questions were made to the Court on behalf of the Attorney General of Canada and also on behalf of the Attorneys General of Ontario, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan, Alberta and Newfoundland.

Question 1:

Sections 21 to 36 of the *British North America Act*, hereinafter referred to as "the Act", referred to in Question 1, appear in the Act under the heading "The Senate" and deal with the constitution of that body, including the number of senators; the representation in the Senate of the four divisions, *i.e.*, Ontario, Quebec, the Maritime Provinces and the Western Provinces; the qualifications for appointment to the Senate; the appointment of senators; the age limit for senators; resignation and disqualification of senators. References to the Senate by name, or as a House of Parliament, and references to senators are also to be found in ss. 17, 18, 39, 51A, 55, 56, 57, 59, 73, 74, 91, 128, 133, 146 and 147.

It is clear that Question 1 in essence, although not in terms, asks whether the Parliament of Canada has legislative authority to abolish the Senate. The Attorney General of Canada contends that the question should be answered in the affirmative. All of the Attorneys General of the provinces, represented on the hearing, contended that the question should be answered in the negative.

The Attorney General of Canada bases his submission upon the provisions of Class 1 of the subject matters enumerated in s. 91 of the Act. Section 91, which appears in Part VI of the Act, under the heading "Powers of the Parliament", defines the legislative authority of the Parliament of Canada. The opening words of this section are as follows:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this

Le procureur général du Canada et les procureurs généraux de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de Terre-Neuve ont présenté à la Cour des exposés sur ces questions.

1^{ère} question:

Les articles 21 à 36 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ci-après désigné «l'Acte», mentionnés dans la première question, figurent dans l'Acte sous le titre «Le Sénat» et portent sur la constitution de cet organisme, y compris le nombre de sénateurs; la représentation au Sénat des quatre divisions, c'est-à-dire, l'Ontario, le Québec, les provinces maritimes et les provinces de l'Ouest; les qualités exigées pour être nommé au Sénat; la nomination, la limite d'âge, la démission et la déchéance des sénateurs. Il est également question du Sénat que l'on désigne par son nom ou comme Chambre du Parlement et des sénateurs aux art. 17, 18, 39, 51A, 55, 56, 57, 59, 73, 74, 91, 128, 133, 146 et 147.

Il est évident que la première question, en substance sinon par ses termes, demande si le Parlement du Canada a la compétence législative pour abolir le Sénat. Le procureur général du Canada prétend qu'il faut répondre par l'affirmative à cette question. Tous les procureurs généraux des provinces représentés à l'audition, prétendent qu'il faut répondre par la négative.

Le procureur général du Canada fonde sa prétention sur les dispositions de la catégorie 1 des sujets énumérés à l'art. 91 de l'Acte. Cet article que l'on trouve dans la Partie VI de l'Acte, sous le titre «Pouvoirs du parlement», définit la compétence législative du Parlement du Canada. En voici le premier alinéa:

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonob-

Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated;

Class 1 of s. 91 was added to it by an amendment to the Act enacted by the British Parliament on December 16, 1949. Section 1 of the amending statute provided as follows:

1. Section 91 of the *British North America Act, 1867* is hereby amended by renumbering Class 1 thereof as Class 1A and by inserting therein immediately before that Class the following as Class 1:—

“1. The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least once each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House: provided, however, that a House of Commons may in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House.”

Prior to 1949, in most respects, the Act did not provide for its amendment by any legislative authority in Canada. Accordingly, as it was a statute enacted by the British Parliament, any changes in its content had to be made by way of an amending Act enacted by that Parliament. Many amendments have been made in that way. A brief account of them and of other statutes of a constitutional character is found in a White Paper published in 1965 under the authority of the Honourable Guy Favreau, then Minister of Justice for Canada, under the title of “The Amendment of the Constitution of Canada”:

(1) *The Rupert's Land Act, 1868* authorized the acceptance by Canada of the rights of the Hud-

stant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés;

La catégorie 1 a été ajoutée par une modification de l'Acte édictée par le Parlement britannique le 16 décembre 1949. Voici le texte de l'art. 1 de la loi modificatrice:

1. L'article quatre-vingt-onze de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, est modifié par la désignation de la catégorie 1 comme catégorie 1A et par l'insertion, immédiatement avant cette catégorie, de la catégorie 1 suivante:

«1. La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le parlement du Canada peut prolonger la durée d'une chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite chambre.»

Avant 1949, sous presque tous les rapports, l'Acte ne prévoyait pas sa modification par une autorité législative du Canada. Par conséquent, puisqu'il s'agissait d'une loi édictée par le Parlement britannique, tout changement devait être apporté par une loi modificatrice édictée par ce parlement. Plusieurs modifications ont été apportées de cette façon. On trouve dans le Livre blanc publié en 1965 sous l'autorité de l'honorable Guy Favreau, alors ministre de la Justice du Canada, sous le titre «Modifications de la Constitution du Canada» un bref historique de ces modifications et d'autres lois de nature constitutionnelle:

(1) *L'Acte de la Terre de Rupert de 1868* autorisa le Canada à acquérir les droits de la Compagnie de

son's Bay Company over Rupert's Land and the North-Western Territory. It also provided that, on Address from the Houses of Parliament of Canada, the Crown could declare this territory part of Canada and the Parliament of Canada could make laws for its peace, order and good government.

- (2) *The British North America Act of 1871* ratified the Manitoba Act passed by the Parliament of Canada in 1870, creating the province of Manitoba and giving it a provincial constitution similar to those of the other provinces. The British North America Act of 1871 also empowered the Parliament of Canada to establish new provinces out of any Canadian territory not then included in a province; to alter the boundaries of any province (with the consent of its legislature), and to provide for the administration, peace and good government of any territory not included in a province.
 - (3) *The Parliament of Canada Act of 1875* amended section 18 of the British North America Act, 1867, which set forth the privileges, immunities and powers of each of the House of Parliament.
 - (4) *The British North America Act of 1886* authorized the Parliament of Canada to provide for the representation in the Senate and the House of Commons of any territories not included in any province.
 - (5) *The Statute Law Revision Act, 1893* repealed some obsolete provisions of the British North America Act of 1867.
 - (6) *The Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895* confirmed an Act of the Parliament of Canada which provided for the appointment of a Deputy-Speaker for the Senate.
 - (7) *The British North America Act, 1907* established a new scale of financial subsidies to the provinces in lieu of those set forth in section 118 of the British North America Act of 1867. While not expressly repealing the original section, it made its provisions obsolete.
 - (8) *The British North America Act, 1915* re-defined the Senatorial Divisions of Canada to take into account the provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta. Although this statute did not expressly amend the text of the original section 22, it did alter its effect.
- (2) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871* ratifia l'Acte du Manitoba adopté par le Parlement du Canada en 1870, qui créait la province du Manitoba et lui donnait une constitution semblable à celles des autres provinces. De plus, l'Acte conférait au Parlement du Canada le pouvoir d'ériger de nouvelles provinces dans n'importe quel territoire canadien non compris alors dans une province, de modifier les limites de toute province (avec l'accord de sa Législature) et de pourvoir à l'administration, la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire non compris dans une province.
 - (3) *L'Acte du Parlement du Canada de 1875* modifia l'article 18 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui énonce les privilèges, immunités et pouvoirs de chacune des chambres du Parlement.
 - (4) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1886* autorisa le Parlement du Canada à pourvoir à la représentation au Sénat et à la Chambre des Communes de tout territoire non compris dans une province.
 - (5) *La Loi de 1893 sur la révision du droit statutaire* abrogea certaines dispositions périmées de l'Acte de 1867.
 - (6) *L'Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) de 1895* confirma une loi du Parlement du Canada qui permet la nomination d'un orateur suppléant au Sénat.
 - (7) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1907* établit une nouvelle échelle de subventions financières aux provinces en remplacement de celles qui sont prévues à l'article 118 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Tout en n'abrogeant pas expressément l'article primitif, il en rendit les dispositions inopérantes.
 - (8) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1915* redéfinit les divisions sénatoriales du Canada pour tenir compte de l'existence des provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Bien qu'il n'ait pas modifié expressément le texte de l'article 22 primitif, il en a sûrement changé la portée.

- (9) *The British North America Act, 1916* provided for the extension of the life of the current Parliament of Canada beyond the normal period of five years.
- (10) *The Statute Law Revision Act, 1927* repealed additional spent or obsolete provisions in the United Kingdom statutes, including two provisions of the British North America Acts.
- (11) *The British North America Act, 1930* confirmed the natural resources agreements between the Government of Canada and the Governments of Manitoba, British Columbia, Alberta and Saskatchewan, giving the agreements the force of law notwithstanding anything in the British North America Acts.
- (12) *The Statute of Westminster, 1931* while not directly amending the British North America Acts, did alter some of their provisions. Thus, the Parliament of Canada was given the power to make laws having extraterritorial effect. Also, Parliament and the provincial legislatures were given the authority, within their powers under the British North America Acts, to repeal any United Kingdom statute that formed part of the law of Canada. This authority, however, expressly excluded the British North America Act itself.
- (13) *The British North America Act, 1940* gave the Parliament of Canada the exclusive jurisdiction to make laws in relation to Unemployment Insurance.
- (14) *The British North America Act, 1943* provided for the postponement of redistribution of the seats in the House of Commons until the first session of Parliament after the cessation of hostilities.
- (15) *The British North America Act, 1946* replaced section 51 of the British North America Act, 1867, and altered the provisions for the readjustment of representation in the House of Commons.
- (16) *The British North America Act, 1949* confirmed the Terms of Union between Canada and Newfoundland.
- (17) *The British North America Act (No. 2), 1949* gave the Parliament of Canada authority to amend the Constitution of Canada with certain exceptions.
- (9) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1916* prolongea la durée du Parlement du Canada alors en fonctions au-delà de la période normale de cinq ans.
- (10) *La Loi de 1927 sur la révision du droit statutaire* une fois encore abrogea des dispositions périmées ou désuètes des statuts du Royaume-Uni, y compris deux dispositions des Actes de l'Amérique du Nord britannique.
- (11) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930* confirma les accords relatifs aux ressources naturelles intervenus entre le gouvernement du Canada et ceux du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan et leur donna force de loi, nonobstant toute disposition contraire des Actes de l'Amérique du Nord britannique.
- (12) *Le Statut de Westminster de 1931*, tout en ne modifiant pas directement les Actes de l'Amérique du Nord britannique, changea certaines de leurs dispositions. C'est ainsi, par exemple, que le Parlement du Canada fut autorisé à faire des lois ayant une portée extra-territoriale. En outre, le Parlement et les législatures des provinces furent habilités, dans la limite des pouvoirs respectifs que leur confèrent les Actes de l'Amérique du Nord britannique, à abroger tout statut du Royaume-Uni faisant alors partie des lois du Canada à l'exception expresse, cependant, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même.
- (13) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940* accorda au Parlement du Canada la compétence exclusive de légiférer en matière d'assurance-chômage.
- (14) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1943* ajourna le rajustement de la représentation à la Chambre des Communes jusqu'à la première session du Parlement qui suivrait la fin des hostilités.
- (15) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1946* remplaça l'article 51 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et changea les dispositions relatives au rajustement de la représentation à la Chambre des Communes.
- (16) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1949* sanctionna les Conditions d'union entre le Canada et Terre-Neuve.
- (17) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2) de 1949* habilita le Parlement du Canada à modifier la Constitution du Canada, à l'exception de certaines catégories de sujets.

- (18) *The Statute Law Revision Act, 1950* repealed an obsolete section of the British North America Act, 1867.
- (19) *The British North America Act, 1951* gave the Parliament of Canada concurrent jurisdiction with the provinces to make laws in relation to Old Age Pensions.
- (20) *The British North America Act, 1960* amended section 99 and altered the tenure of office of superior court judges.
- (21) *The British North America Act, 1964* amended the authority conferred upon the Parliament of Canada by the British North America Act, 1951, in relation to benefits supplementary to Old Age Pensions.

(22) *Amendment by Order in Council*

Section 146 of the British North America Act, 1867 provided for the admission of other British North American territories by Order in Council and stipulated that the provisions of any such Order in Council would have the same effect as if enacted by the Parliament of the United Kingdom. Under this section, Rupert's Land and the North-Western Territory were admitted by Order in Council on June 23rd, 1870; British Columbia by Order in Council on May 16th, 1871; Prince Edward Island by Order in Council on June 26th, 1873. Because all of these Orders in Council contained provisions of a constitutional character—adapting the provisions of the British North America Act to the new provinces, but with some modifications in each case—they may therefore be regarded as constitutional amendments.

The practice, since 1875, has been to seek amendment of the Act by a joint address of both Houses of Parliament. Consultation with one or more of the provinces has occurred in some instances. The amendment in 1907 was based on resolutions passed at provincial conferences, although opposed by British Columbia. The 1930 amendment respecting the transfer of resources to the four western provinces resulted from agreements with those provinces. The 1949 amendment respecting Newfoundland becoming a province was made after there had been an agreement with that province. The amendments of 1940, 1951, 1960 and 1964, respecting unemployment insurance, old age pensions, the compulsory retirement of judges and adding supplementary benefits to old

- (18) *La Loi de 1950 sur la révision du droit statutaire* abrogea un article désuet de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.
- (19) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951* autorisa le Parlement du Canada à légiférer concurremment avec les provinces sur les pensions de vieillesse.
- (20) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1960* modifia l'article 99 et changea la durée des fonctions des juges des cours supérieures.
- (21) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1964* modifia les pouvoirs conférés au Parlement du Canada par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951 au sujet des pensions de vieillesse et des prestations additionnelles.
- (22) *Modifications par arrêté en conseil*

L'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoyait l'adjonction au Canada d'autres territoires de l'Amérique du Nord britannique par arrêté en conseil et stipulait que les dispositions de tels arrêtés auraient le même effet que si elles avaient été édictées par le Parlement du Royaume-Uni. En vertu de cet article, la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest furent admis par arrêté en conseil du 23 juin 1870; la Colombie-Britannique par arrêté en conseil du 16 mai 1871; et l'Île-du-Prince-Édouard par arrêté en conseil du 26 juin 1873. Comme tous ces arrêtés renferment des dispositions d'un caractère constitutionnel, ayant pour objet d'adapter les clauses de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aux nouvelles provinces,—avec les variations nécessaires dans chaque cas,—ils doivent être considérés comme des modifications d'ordre constitutionnel.

Depuis 1875, la pratique a été de demander la modification par une adresse conjointe présentée par les deux Chambres du Parlement. Dans certains cas, il y a eu consultation d'une ou plusieurs provinces. La modification de 1907 a été fondée sur des résolutions adoptées au cours de conférences provinciales malgré l'opposition de la Colombie-Britannique. La modification de 1930 relative au transfert de ressources aux quatre provinces de l'Ouest découlait de conventions avec ces provinces. La modification de 1949 en vertu de laquelle Terre-Neuve est devenue une province a été apportée par suite d'un accord avec cette province. Les modifications de 1940, 1951, 1960 et 1964, concernant l'assurance-chômage, les pensions de vieillesse, la retraite obligatoire des juges et des presta-

age pensions all had the unanimous consent of the provinces.

The White Paper, after reviewing the procedures followed in respect of amendments to the Act, went on to state four general principles, as follows:

The first general principle that emerges in the foregoing resumé is that although an enactment by the United Kingdom is necessary to amend the British North America Act, such action is taken only upon formal request from Canada. No Act of the United Kingdom Parliament affecting Canada is therefore passed unless it is requested and consented to by Canada. Conversely, every amendment requested by Canada in the past has been enacted.

The second general principle is that the sanction of Parliament is required for a request to the British Parliament for an amendment to the British North America Act. This principle was established early in the history of Canada's constitutional amendments, and has not been violated since 1895. The procedure invariably is to seek amendments by a joint Address of the Canadian House of Commons and Senate to the Crown.

The third general principle is that no amendment to Canada's Constitution will be made by the British Parliament merely upon the request of a Canadian province. A number of attempts to secure such amendments have been made, but none has been successful. The first such attempt was made as early as 1868, by a province which was at that time dissatisfied with the terms of Confederation. This was followed by other attempts in 1869, 1874 and 1887. The British Government refused in all cases to act on provincial government representations on the grounds that it should not intervene in the affairs of Canada except at the request of the federal government representing all of Canada.

The fourth general principle is that the Canadian Parliament will not request an amendment directly affecting federal-provincial relationships without prior consultation and agreement with the provinces. This principle did not emerge as early as others but since 1907, and particularly since 1930, has gained increasing recognition and acceptance. The nature and the degree of provincial participation in the amending process, however, have not lent themselves to easy definition.

The apparent intention of the 1949 amendment to the Act which enacted s. 91(1) was to obviate the necessity for the enactment of a statute of the British Parliament to effect amendments to the

tions supplémentaires aux pensions de vieillesse, ont toutes été faites du consentement unanime des provinces.

Après avoir passé en revue la procédure suivie pour les modifications de l'Acte, le Livre blanc a énoncé les quatre principes généraux suivants:

Premièrement, bien qu'une loi du Royaume-Uni soit nécessaire pour modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, une telle loi n'est promulguée que sur la demande officielle du Canada. Le Parlement du Royaume-Uni n'adopte aucune loi touchant le Canada à moins qu'elle ne soit demandée et acceptée par le Canada; inversement, toute modification que le Canada a demandée dans le passé a été adoptée.

Deuxièmement, le Parlement du Canada doit autoriser toute demande au Parlement britannique de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ce principe a été établi dès le début et l'on ne s'en est pas écarté depuis 1895. Une demande de modification prend invariablement la forme d'une adresse conjointe de la Chambre des Communes et du Sénat du Canada à Sa Majesté.

Troisièmement, le Parlement britannique ne peut procéder à une modification de la Constitution du Canada à la seule demande d'une province canadienne. Certaines tentatives ont été faites par des provinces dans ce sens, mais sans succès. La première, qui remonte à 1868, émanait d'une province qui n'était pas satisfaite à l'époque des conditions de la Confédération. D'autres ont suivi en 1869, 1874 et 1887. Le gouvernement britannique a chaque fois refusé de donner suite aux instances des gouvernements provinciaux, soutenant qu'il ne devait pas intervenir dans les affaires du Canada, sauf s'il en était requis par le gouvernement fédéral agissant au nom de tout le Canada.

Quatrièmement, le Parlement du Canada ne procède pas à une modification de la Constitution intéressant directement les rapports fédératifs sans avoir au préalable consulté les provinces et obtenu leur assentiment. Ce principe ne s'est pas concrétisé aussi tôt que les autres, mais, à partir de 1907 et en particulier depuis 1930, il a été de plus en plus affirmé et accepté. Il n'a pas été facile, cependant, de préciser la nature et l'étendue de la participation provinciale à la procédure de modification.

La modification de 1949 qui a édicté le par. 91(1) de l'Acte visait manifestement à obvier à la nécessité de la promulgation d'une loi par le Parlement britannique pour apporter à l'Acte des modi-

Act which theretofore had been obtained through a joint resolution of both Houses of Parliament and without provincial consent. Legislation enacted since 1949 pursuant to s. 91(1) has not, to quote the White Paper, "affected federal-provincial relationships". The following statutes have been enacted by the Parliament of Canada:

- (1) *The British North America Act, 1952*, effected a readjustment of representation in the House of Commons. The principle of representation by population was not affected by this legislation.
- (2) *The British North America Act, 1965*, provided for the compulsory retirement of senators, henceforth appointed, at age seventy-five.
- (3) *The British North America Act (No. 2), 1974*, repealed the provisions of the Act of 1952 and substituted a new readjustment of representation in the House of Commons. The principle of representation by population was maintained.
- (4) *The British North America Act, 1975*, increased the representation of the Northwest Territories in the House of Commons from one to two members.
- (5) *The British North America Act (No. 2), 1975*, increased the total number of senators from 102 to 104, and provided for representation in the Senate for the Yukon Territory and the Northwest Territories by one member each.

All of these measures dealt with what might be described as federal "housekeeping" matters which, according to the practice existing before 1949, would have been referred to the British Parliament by way of a joint resolution of both Houses of Parliament, and without the consent of the provinces. The last two of these statutes were within the power of the Parliament of Canada to enact by virtue of s. 1 of the *British North America Act, 1886*. Like the others they did not in any substantial way affect federal-provincial relationships.

The legislation contemplated in the first question is of an entirely different character. While it does not directly affect federal-provincial relationships in the sense of changing federal and provincial legislative powers, it does envision the elimina-

tions qui, jusqu'alors, avaient été obtenues par une résolution conjointe des deux Chambres du Parlement sans le consentement des provinces. Les lois adoptées depuis 1949 en vertu du par. 91(1), n'ont pas, pour citer le Livre blanc, «porté atteinte aux relations fédérales-provinciales». Les lois suivantes ont été adoptées par le Parlement du Canada:

- (1) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1952*, a effectué un rajustement de la représentation à la Chambre des Communes. Cette loi n'a pas modifié le principe de la représentation d'après la population.
- (2) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1965*, a institué, pour l'avenir, la retraite obligatoire des sénateurs à l'âge de soixante-quinze ans.
- (3) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2), 1974*, a abrogé les dispositions de l'Acte de 1952 et y a substitué un nouveau rajustement de la représentation à la Chambre des Communes. Le principe de la représentation d'après la population a été maintenu.
- (4) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1975*, a porté de un à deux le nombre de députés des territoires du Nord-Ouest à la Chambre des Communes.
- (5) *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 2), 1975*, a porté de 102 à 104 le nombre total de sénateurs et prévu la représentation du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest au Sénat.

Toutes ces mesures portaient sur ce que l'on pourrait appeler des questions fédérales «internes» qui, selon la pratique antérieure à 1949, auraient été soumises au Parlement britannique par voie de résolution conjointe des deux Chambres du Parlement sans le consentement des provinces. Les deux dernières ressortissaient du pouvoir législatif du Parlement du Canada en vertu de l'art. 1 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1886*. Comme les autres elles n'ont aucune répercussion appréciable sur les relations fédérales-provinciales.

La loi envisagée dans la première question est d'une toute autre nature. Bien qu'elle n'ait aucun effet direct sur les relations fédérales-provinciales en ce sens qu'elle ne modifie pas les pouvoirs législatifs fédéral et provinciaux, elle vise cepen-

tion of one of the two Houses of Parliament, and so would alter the structure of the federal Parliament to which the federal power to legislate is entrusted under s. 91 of the Act.

The Senate has a vital role as an institution forming part of the federal system created by the Act. The recitals in the Act have some significance:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

And whereas such a Union would conduce to the Welfare of the Provinces and promote the Interests of the British Empire:

And whereas on the Establishment of the Union by Authority of Parliament it is expedient, not only that the Constitution of the Legislative Authority in the Dominion be provided for, but also that the Nature of the Executive Government therein be declared:

Under the Constitution of the United Kingdom, to which reference is made in the first recital, legislative power was and is exercised by the Queen, by and with the advice and consent of the House of Lords and the House of Commons. The Upper House was not and is not an elected body, the Lower House was and is.

It is, we think, proper to consider the historical background which led to the provision which was made in the Act for the creation of the Senate as a part of the apparatus for the enactment of federal legislation. In the debates which occurred at the Quebec Conference in 1864, considerable time was occupied in discussing the provisions respecting the Senate. Its important purpose is stated in the following passages in speeches delivered in the debates on Confederation in the parliament of the province of Canada:

Sir John A. Macdonald:

In order to protect local interests and to prevent sectional jealousies, it was found requisite that the three great divisions into which British North America is separated, should be represented in the Upper House on the princi-

pal l'élimination d'une des Chambres du Parlement, et modifierait ainsi la structure du Parlement fédéral à qui est confié le pouvoir fédéral de légiférer en vertu de l'art. 91 de l'Acte.

Le Sénat a un rôle vital en tant qu'institution faisant partie du système fédéral créé par l'Acte. Les considérants de l'Acte ont une certaine importance:

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

Considérant de plus qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'Empire Britannique:

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du parlement, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif:

En vertu de la constitution du Royaume-Uni, dont il est fait mention dans le premier considérant, le pouvoir législatif était, et il l'est encore, exercé par la Reine, de l'avis et du consentement de la Chambre des lords et de la Chambre des Communes. La Chambre haute n'était pas, alors comme aujourd'hui, un organisme électif, la Chambre basse l'était et le demeure.

Il convient, croyons-nous, d'examiner la situation historique qui a suscité les dispositions de l'Acte pour l'institution du Sénat comme partie du système législatif fédéral. Pendant les débats de la Conférence de Québec en 1864, beaucoup de temps a été consacré à la discussion des dispositions relatives au Sénat. Son but important est énoncé dans les passages suivants de discours prononcés au cours des débats sur la Confédération dans le parlement de la province du Canada:

Sir John A. Macdonald:

Afin de protéger les intérêts locaux de chaque province, nous avons jugé nécessaire de donner aux trois grandes divisions de l'Amérique Britannique du Nord une représentation égale dans la chambre haute, car chacune de

ple of equality. There are three great sections, having different interests, in this proposed Confederation To the Upper House is to be confided the protection of sectional interests; therefore is it that the three great divisions are there equally represented for the purpose of defending such interests against the combinations of majorities in the Assembly.

Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of the British North American Provinces, Quebec, 1865, pages 35 and 38.

The Honourable George Brown:

But the very essence of our compact is that the union shall be federal and not legislative. Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they shall have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step; and, for my part, I am quite willing they should have it. In maintaining the existing sectional boundaries and handing over the control of local matters to local bodies, we recognize, to a certain extent, a diversity of interests; and it is quite natural that the protection for those interests, by equality in the Upper Chamber, should be demanded by the less numerous provinces.

Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of the British North American Provinces, Quebec, 1865, p. 88.

A primary purpose of the creation of the Senate, as a part of the federal legislative process, was, therefore, to afford protection to the various sectional interests in Canada in relation to the enactment of federal legislation. The Act, as originally enacted, provided, in s. 22, that in relation to the constitution of the Senate, Canada should be deemed to consist of Three Divisions, to be equally represented, *i.e.* Ontario, Quebec and the Maritime Provinces (Nova Scotia and New Brunswick). This provision was later amended and s. 22 now provides for Four Divisions, the Western Provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta being added as a Fourth Division. The Act now makes provision for representation of Prince Edward Island (as one of the Maritime Provinces), Newfoundland, the Yukon Territory and the Northwest Territories. Subsection 23(5) of the Act requires that a senator shall be resident in the province for which he is appointed.

ces divisions aura des intérêts différents. . . . A la chambre haute sera confié le soin de protéger les intérêts de section; il en résulte que les trois grandes divisions seront également représentées pour défendre leurs propres intérêts contre toutes combinaisons de majorités dans l'Assemblée.

Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique Britannique du Nord, Québec, 1865, aux pp. 35 et 38.

L'honorable George Brown:

Or, l'essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement et, pour ma part, je les ai acceptés de bonne volonté. Du moment que l'on conserve les limites actuelles des provinces et que l'on donne à des corps locaux d'administration des affaires locales, on reconnaît jusqu'à un certain point une diversité d'intérêts et la raison pour les provinces moins peuplées de demander la protection de leurs intérêts par l'égalité de représentation dans la chambre haute.

Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique Britannique du Nord, Québec, 1865, à la p. 87.

Un but primordial de l'institution du Sénat, en tant que partie du système législatif fédéral, était donc d'assurer la protection des divers intérêts régionaux au Canada quant à l'adoption de la législation fédérale. Dans sa forme initiale, l'Acte prévoyait à l'art. 22 qu'en ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada serait censé comprendre trois divisions également représentées, *c.-à-d.* l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes (la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick). Cette disposition a été modifiée par la suite et l'art. 22 prévoit maintenant quatre divisions, la quatrième division comprenant les provinces de l'Ouest: le Manitoba, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta. L'Acte prévoit maintenant la représentation de l'Île-du-Prince-Édouard (comme l'une des provinces maritimes), de Terre-Neuve, du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest. Le paragraphe 5 de l'art. 23 exige qu'un sénateur réside dans la province pour laquelle il est nommé.