



RAPPORT AU SÉNAT DU CANADA

Rapport
sur
CERTAINS ASPECTS
de la
CONSTITUTION CANADIENNE

Le comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et
constitutionnelles

Président
L'honorable H. Carl Goldenberg

NOVEMBRE, 1980

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



RAPPORT AU SÉNAT DU CANADA

Rapport
sur
CERTAINS ASPECTS
de la
CONSTITUTION CANADIENNE

Le comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et
constitutionnelles

Président
L'honorable H. Carl Goldenberg

NOVEMBRE, 1980
Première session, trente-deuxième législature

THE HOUSE OF COMMONS
OFFICE OF THE CLERK OF THE HOUSE

Parliamentary Buildings
Ottawa, Ontario

REPORT OF THE
COMMISSION OF ENQUIRY

INVESTIGATION INTO
THE DEPARTMENT OF
INDUSTRY, TRADE
AND COMMERCE
AND THE
DEPARTMENT OF
ENERGY

CERTAIN ASPECTS

de la
CONSTITUTION CANADIENNE

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1980
N° de cat. YC 24-321/1-01
ISBN 0-662-51108-5

Table des matières

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

L'honorable H. Carl Goldenberg, président
L'honorable Richard A. Donahoe, vice-président

Les honorables sénateurs

ASSELIN, Martial	LAPOINTE, Renaude
BOSA, Peter	LEBLANC, Fernand
BUCKWOLD, Sidney L.	LEWIS, P. Derek
CROLL, David A.	MACQUARRIE, Heath
DESCHATELETS, Jean-Paul	MOLGAT, Gildas L.
DONAHOE, Richard A., Q.C.	NEIMAN, Joan
DOODY, C. William	NURGITZ, Nathan
*FLYNN, Jacques	*PERRAULT, Raymond J.
FRITH, Royce	RIZZUTO, Pietro
GODFREY, John Morrow	ROBICHAUD, Louis-J.
GOLDENBERG, H. Carl	ROBLIN, Duff
HAYDEN, Salter A.	ROUSSEAU, Yvette B.
HICKS, Henry D.	SMITH, G. I.
LAMONTAGNE, Maurice	STANBURY, Richard J.
LANG, Daniel A.	TREMBLAY, Arthur
LANGLOIS, Léopold	WALKER, David J.

**Ex officio*

LE SOUS-COMITÉ SUR CERTAINS ASPECTS
DE LA CONSTITUTION

L'honorable Maurice Lamontagne, président

Les honorables sénateurs

BUCKWOLD, Sidney L.	LEBLANC, Fernand
DONAHOE, Richard A.	MOLGAT, Gildas L.
DOODY, C. William	NEIMAN, Joan
*FLYNN, Jacques	*PERRAULT, Raymond J.
FRITH, Royce	ROBLIN, Duff
GODFREY, John Morrow	SMITH, G. I.
GOLDENBERG, H. Carl	STANBURY, Richard J.
LAMONTAGNE, Maurice	TREMBLAY, Arthur
LANG, Daniel A.	

**Ex officio*

Table des matières

	Page
Introduction	1
Partie I	
Vers une Fédération Renouvelée: Un Nouveau Conseil Fédéral-Provincial	3
1. Les griefs des provinces: origines constitutionnelles	3
2. Un aperçu des pouvoirs fédéraux extraordinaires	4
3. Les pouvoirs exceptionnels du gouvernement fédéral et une véritable fédération	7
4. En quête d'une solution: l'approche parlementaire	10
(1) Un Sénat élu	11
(2) La Chambre de la fédération	11
(3) Le Conseil de la fédération	12
5. En quête d'une solution: la formule intergouvernementale	14
(1) Le Conseil fédéral	14
(2) Un Conseil fédéral-provincial	16
6. Le Conseil fédéral-provincial: composition, rôle et fonctionnement ..	18
7. Conclusion	20
Annexe	22

Partie II

Vers un Sénat Renouvelé	23
1. Le besoin d'une seconde chambre	23
(1) L'expérience des autres pays	23
(2) L'expérience canadienne	24
(3) Le rôle complémentaire d'une seconde chambre	30
2. Une seconde chambre élue ou nommée?	31
3. Réforme du Sénat	34
(1) Fonctions du Sénat	34
(a) Législation	34
(b) Enquête	34
(c) Représentation des régions	35
(d) Représentation des minorités	35

(e)	Protection des droits de la personne.....	35
(f)	Clarification du rôle du Sénat dans la constitution	36
(2)	Composition du Sénat	36
(a)	Dimension.....	36
(b)	Modalités de nomination.....	37
(c)	Durée du mandat	38
(d)	Conditions requises des sénateurs	39
(3)	Les pouvoirs du Sénat	39
(a)	Pouvoir législatif général.....	39
(b)	Droit de désaveu des règlements	40
(c)	Pouvoirs d'enquête.....	41
(4)	Fonctionnement du Sénat	41
(a)	Le Président du Sénat	41
(b)	Représentation du Cabinet au Sénat	41
(c)	Caucus régionaux	42
(d)	Comité permanent des affaires régionales.....	42
(e)	Comité permanent des langues officielles.....	42
(f)	Comité permanent des droits de la personne.....	42
(g)	Consultation entre le Sénat et la Chambre des communes.	43
(h)	Étude préalable des projets de loi.....	43
(5)	Conclusions	43

Introduction

Le 19 juin 1980, le Sénat adoptait une motion recommandant une étude de certains aspects de la réforme constitutionnelle. Plus spécifiquement, cette motion stipulait

Que le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier les stipulations constitutionnelles à l'égard des droits individuels et collectifs, ainsi que le rôle et la composition futurs du Sénat du Canada, de même que toute autre formule constitutionnelle de rechange compatible avec un fédéralisme véritable et à faire rapport à ce sujet.

Le comité décidait par la suite de confier la préparation de son rapport à un sous-comité composé de 15 membres présidé par l'honorable sénateur Maurice Lamontagne, C.P. Le sous-comité fut aidé dans son travail par l'honorable Eugene Forsey, M. Raymond L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire du Sénat, et par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Alors que notre mandat couvre trois sujets, nous n'avons pas eu le temps de considérer vraiment la question des droits individuels et collectifs actuellement. Ce rapport est donc divisé en deux parties.

La Partie I s'intitule «Vers une fédération renouvelée: Un nouveau Conseil fédéral-provincial». Elle couvre les propositions récentes concernant des arrangements institutionnels autres que le Sénat actuel qui pourraient permettre aux gouvernements provinciaux d'avoir un impact plus efficace sur l'exercice par le gouvernement fédéral de ses pouvoirs constitutionnels transcendants.

La Partie II, intitulée «Vers un Sénat renouvelé», rejette les propositions qui favorisent un Parlement unicaméral ou une seconde Chambre élective et présente des propositions susceptibles de réformer substantiellement le Sénat actuel en tant qu'institution non élective mais vraiment fédérale.

Il faut noter que la substance de ce rapport a reçu l'approbation préliminaire du comité avant le début de la Conférence des Premiers Ministres, le 8 septembre 1980, et le rapport a été révisé pour la dernière fois lors d'une réunion du comité le 30 octobre.

PARTIE I

VERS UNE FÉDÉRATION RENOUVELÉE: UN NOUVEAU CONSEIL FÉDÉRAL-PROVINCIAL

Les gouvernements provinciaux du Canada se plaignent depuis bien des années que les décisions fédérales portent atteinte à leur souveraineté et à leurs priorités. Au cours des années 70, on a mis de l'avant plusieurs propositions pour résoudre ce problème et permettre aux gouvernements provinciaux de participer de façon valable aux décisions fédérales. Le gouvernement de la Colombie-Britannique, la Commission Pepin-Robarts, l'Association du barreau canadien ainsi que le comité consultatif ontarien de la Confédération ont tous proposé des solutions parlementaires au problème. Celles-ci reposent sur le remplacement du Sénat du Canada—qui est la seconde chambre du Parlement canadien—par une Chambre des provinces ou une Chambre de la fédération composée exclusivement de délégués provinciaux nommés par les gouvernements provinciaux et comptables envers ces derniers.

Le Livre beige du Parti libéral du Québec, publié dernièrement, propose une solution au niveau des relations intergouvernementales. A notre avis, cette approche est beaucoup plus conciliable avec un fédéralisme renouvelé et avec les traditions et les coutumes canadiennes. Nous ne croyons pas, cependant, qu'elle nécessite la mise sur pied du nouvel organisme proposé par le Livre beige. Les conférences fédérales-provinciales sont une institution particulière au Canada et tout à fait appropriée pour apporter une réponse aux griefs de longue date des gouvernements provinciaux. Cette institution devrait être reconnue dans la Constitution canadienne, comme le proposait le Bill C-60. Elle devrait être désignée sous le nom de Conseil fédéral-provincial. Son rôle et son mandat devraient également être définis dans de nouvelles stipulations constitutionnelles.

1. LES GRIEFS DES PROVINCES: ORIGINES CONSTITUTIONNELLES

En 1867, les Pères de la Confédération en vinrent à un compromis entre le système unitaire de gouvernement de la Grande-Bretagne et le type de fédéralisme adopté aux États-Unis. Leurs négociations eurent lieu principalement entre 1864 et 1867 dans l'ombre de la guerre civile américaine. Les participants étaient convaincus que l'Amérique du Nord britannique avait besoin d'un fédéralisme plus centralisé que celui des États-Unis. La solution de compromis

adoptée par les Pères de la Confédération a été décrite par Sir John A. Macdonald dans les termes suivants:

Nous avons confié au corps législatif général toutes les grandes questions de législation. Nous lui avons conféré, non pas seulement tous les pouvoirs relatifs à la souveraineté de façon précise et détaillée, mais nous avons déclaré expressément que toutes les questions ne relevant pas distinctement et exclusivement des gouvernements et des législatures locales ressortiraient au gouvernement général et au corps législatif général. Nous avons ainsi évité cet élément de faiblesse qui a causé la dislocation des États-Unis.¹

Dans ce même discours, Sir John A. parlait d'unir «ces cinq peuples en une nation . . . les gouvernements et les corps législatifs locaux étant subordonnés au gouvernement et au corps législatif fédéraux.»²

En conséquence, le gouvernement fédéral s'est vu conférer un rôle dominant dans le fédéralisme canadien. Il fut investi des grandes responsabilités qu'un État était censé exercer à cette époque. De plus, il a reçu le pouvoir d'intervenir dans toutes les questions qui n'étaient pas spécifiquement du ressort des assemblées législatives provinciales.

En outre, le système adopté par les Pères de la Confédération comportait certaines caractéristiques d'un système unitaire. Le gouvernement fédéral était doté de pouvoirs extraordinaires transcendants lui permettant de contrôler l'exercice par les provinces de leur propre autorité constitutionnelle (droit de réserve, de désaveu et de redressement), d'assumer cette autorité (pouvoirs déclaratoire et d'urgence) et d'intervenir dans des domaines de compétence provinciale (pouvoir de dépenser).

L'existence et l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires ont été, au cours des années, la principale source de griefs profonds des provinces. Ces pouvoirs soulèvent une question très distincte de la répartition des compétences entre les deux ordres de gouvernement. En fait, tant que ces pouvoirs fédéraux vont exister et qu'ils seront exercés unilatéralement, le partage des pouvoirs comme tel pourra être sérieusement changé.

2. UN APERÇU DES POUVOIRS FÉDÉRAUX EXTRAORDINAIRES

Le droit de réserve prévu à l'article 90 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique peut être exercé par le lieutenant-gouverneur lorsqu'il est invité à sanctionner une loi adoptée par une assemblée législative provinciale. Il peut alors réserver le bill pour une période d'un an à la discrétion du gouverneur-général. Si, à la fin de cette période, le gouverneur-général n'a pas donné sa sanction, la loi provinciale n'entre pas en vigueur. Le droit de réserve a été exercé à 70 reprises. Il l'a été principalement sur l'initiative propre du lieutenant-gouverneur et la sanction a été accordée dans 14 cas. De 1867 à 1900, on y a eu recours 59 fois, de 1901 à 1930, 7 fois, et depuis 1931, 4 fois. On n'y a pas fait appel depuis 1961, la sanction ayant alors été promptement accordée.

¹ Débats de la Confédération au Parlement de la province du Canada (1865) pp. 31, 33, 41-42.

² Eugene Forsey, «The Third Option», *The Canadian Bar Review*, septembre 1979, p. 490.

Le droit de désaveu prévu dans le même article de l'AANB peut être exercé par le gouverneur-général en conseil lorsqu'une loi adoptée par une assemblée législative provinciale a reçu la sanction du lieutenant-gouverneur. En vertu de ce droit, toute loi provinciale devient caduque si le gouverneur-général exerce cette prérogative au cours de l'année suivant la réception de la mesure législative en cause. Ce pouvoir a été utilisé 112 fois depuis 1867. De 1867 à 1900, on y a eu recours à 75 reprises, de 1901 à 1930, 26 fois et depuis 1931, 11 fois. Ce pouvoir n'a pas été exercé depuis 1943.

Le pouvoir de redressement est inscrit à l'article 93 de l'AANB. Il s'applique aux lois provinciales touchant les écoles séparées. Ce pouvoir n'a jamais été invoqué.³

Le pouvoir déclaratoire est prévu à l'alinéa 92(10)c) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cette disposition prévoit que relèvent de la compétence fédérale les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans une province, «seront, avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada être à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces». Ce pouvoir a été exercé 470 fois par le Parlement canadien. On y a fait appel principalement pour relier des lignes locales aux réseaux ferroviaires canadiens, pour créer le réseau de silos à céréales et de commercialisation des grains et pour développer l'énergie nucléaire. De 1867 à 1901, le pouvoir déclaratoire a été exercé 259 fois, de 1901 à 1930, 185 fois et depuis 1931, 26 fois. Il n'a pas été utilisé depuis 1961.

Le pouvoir prépondérant fédéral de dépenser ou, en fait, le pouvoir de dépenser des provinces, ne repose sur aucune disposition précise de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Selon la doctrine courante, le pouvoir de dépenser se fonde sur le paragraphe 91(3) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui habilite le Parlement à prélever des fonds par tous modes ou systèmes de taxation, et sur l'article 91(1A) qui lui confère le droit de légiférer en matière de dette et de biens publics, ces derniers incluant le Fonds du revenu consolidé. Un jugement de la Cour suprême du Canada déclare que:

—le Parlement, en vertu d'une loi bien formulée, peut prélever des fonds par voie de taxation et disposer de ses biens publics de la façon qu'il juge opportune. A cet égard, il est évident que le Dominion peut accorder des sommes d'argent à des individus ou à des organismes et que le Parlement peut attacher à ces dons les restrictions et conditions qu'il juge à propos. Il appartiendrait ensuite aux bénéficiaires éventuels de refuser le don ou de l'accepter aux conditions énoncées.⁴

³ Le pouvoir correspondant prévu à l'article 22 de la loi du Manitoba de 1870, a été exercé pour réinstaurer les écoles catholiques séparées dans cette province. Par décret correctif du conseil, le gouverneur-général, en 1895, ordonna au Manitoba de rouvrir les écoles séparées. La province ayant refusé d'obtempérer, le gouvernement fédéral déposa à cette fin, en 1896, une mesure législative réparatoire qui, après la deuxième lecture, fut bloquée par le Parlement réuni en comité plénier. Cela se passait à la veille de la dissolution de la Chambre dont le mandat de cinq ans expirait.

⁴ Référence: *Loi sur l'emploi et l'assurance-sociale, 1936*, S.C.R. 427, Kerwin J., p. 457.

En appel, le Comité juridique du Conseil privé a énoncé le principe général suivant:

En règle générale, on ne peut nier au Dominion le droit de percevoir des impôts pour créer un fonds spécial ni de puiser dans ce fonds pour verser des contributions, dans l'intérêt public, à des particuliers, à des sociétés ou à des organismes publics . . . Mais si le Dominion a créé un fonds par imposition, il ne s'ensuit pas du tout que toute loi qui en dispose reste nécessairement dans les limites de la compétence du Dominion.

En effet, cette loi pourrait toucher les sujets énumérés à l'article 92, auquel cas elle serait *ultra vires*. Autrement dit, les lois du Dominion, même si elles régissent ses propres biens, peuvent être rédigées de telle façon qu'elles empiètent sur les droits civils dans les provinces ou sur des questions qui ressortissent exclusivement à la compétence provinciale . . . Si un examen attentif révèle que la teneur et l'objectif de la loi empiètent réellement sur les droits civils dans la province ou sur la compétence provinciale dans d'autres domaines, la loi en question est invalide.⁵

Ainsi, selon ce principe, le Parlement canadien peut offrir des subventions pour toutes fins, fédérales ou provinciales, à tout individu ou à toute institution, publique ou privée. Il peut attacher à ces subventions les conditions ou restrictions qu'il veut. L'exercice de ce pouvoir prépondérant ne doit pas, toutefois, inclure une législation ou une réglementation dans un domaine de compétence provinciale. De plus, lorsque les fonds en cause sont consacrés à des fins provinciales, leur financement peut provenir du Fonds du revenu consolidé du Canada ou d'impôts indirects spécifiques, mais non d'impôts fédéraux directs spécifiques parce que le pouvoir d'imposition directe à des fins provinciales appartient exclusivement aux provinces.

Le pouvoir de dépenser revêt une importance particulière depuis les quarante dernières années, alors que le gouvernement fédéral s'est engagé dans une série de subventions conditionnelles et inconditionnelles et de programmes à frais partagés. Par exemple, 75 programmes à frais partagés ont été établis à la suite d'initiatives fédérales depuis la Seconde guerre mondiale. Ce chiffre ne comprend pas évidemment le grand nombre de programmes de subventions purement fédéraux comme les allocations familiales et la péréquation versée aux provinces.

Le pouvoir d'urgence n'est pas mentionné spécifiquement dans l'AANB. Sa genèse remonte aux interprétations judiciaires concernant la clause introductive de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique souvent appelée clause relative à «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada». Le professeur K. Lysyk a défini la doctrine d'urgence, telle qu'elle s'est élaborée à partir d'une série de décisions rendues par le Comité juridique du Conseil privé et de la Cour suprême du Canada, comme suit:

En termes simples, la doctrine d'urgence se résume à ceci: pour répondre à une situation d'urgence (par définition, une situation temporaire et anor-

⁵ *Ibid*, [1937] 1 DLR 687 (CP).

male), le Parlement peut légiférer dans des domaines qui ordinairement se rangeraient parmi les questions de ressort provincial.⁶

Le pouvoir d'urgence a rarement été utilisé. C'est sur lui que le Parlement s'est fondé pour adopter la *Loi sur les mesures de guerre* durant les deux conflits mondiaux et durant la crise d'octobre 1970. Il a également servi de fondement constitutionnel à la *Loi anti-inflation* de 1976 et à la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie* de 1979. Ces deux dernières lois représentent les seuls cas où le Parlement a appliqué cette doctrine en temps de paix. Ainsi, même s'il n'a pas souvent été exercé, ce pouvoir revêt une importance cruciale à notre époque turbulente où les cas d'urgences en temps de paix sont plus susceptibles de surgir.

3. LES POUVOIRS EXCEPTIONNELS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET UNE VÉRITABLE FÉDÉRATION

Les attitudes envers le fédéralisme canadien ont considérablement évolué depuis 1867. On accepte généralement aujourd'hui que le Canada devrait avoir un véritable régime fédéral où chaque ordre de gouvernement serait souverain dans ses propres champs de compétence. Tous les documents publiés au cours des dernières années au sujet de la réforme constitutionnelle ont reconnu ce principe fondamental.

Le groupe de travail Pepin-Robarts a particulièrement insisté sur ce qu'il décrit comme «le principe de l'égalité de statut des deux ordres de gouvernement». Il affirme:

Nous considérons que les gouvernements provinciaux sont de stature et de maturité égales à celles du gouvernement central et nous recommandons sans aucune hésitation qu'une nouvelle constitution reconnaisse leur égalité de statut.⁷

Dans son récent Livre beige, le Parti libéral du Québec a énoncé le même principe fondamental en termes clairs:

Le Québec désire appartenir à une fédération où les États constituants seront souverains et autonomes dans leurs champs de compétence. La nouvelle fédération reconnaîtra aussi la nécessité et la légitimité du Parlement central... Lui aussi doit être autonome et souverain dans les champs de compétence qui lui seront attribués.⁸

Dans son Livre blanc de 1978, le gouvernement fédéral posait comme premier préalable au renouvellement de la constitution que le Canada continue d'être «une véritable fédération, soit un État dont la constitution établit un Parlement fédéral avec des pouvoirs réels s'appliquant dans l'ensemble du pays, et

⁶ K. Lysyk, «Constitutional Reform and the Introductory Clause of Section 91: Residual and Emergency Law-Making Authority», *The Canadian Bar Review*, septembre 1979, p. 547.

⁷ La Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, p. 91.

⁸ La Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, janvier 1980 p. 37.

des parlements provinciaux avec des pouvoirs non moins réels s'appliquant sur le territoire de chaque province». ⁹ Le Livre blanc ajoutait:

—Quelques-unes de nos pratiques gouvernementales réduisent la portée de la souveraineté interne des deux ordres de gouvernement et doivent être renouvelées. ¹⁰

D'autres documents se sont aussi prononcés en faveur d'une véritable fédération. Il semble donc exister un consensus général sur le principe de la souveraineté ou de l'égalité de statut des deux ordres de gouvernement. Toutefois, aussi longtemps que le gouvernement fédéral pourra exercer unilatéralement des pouvoirs exceptionnels et transcendants, les gouvernements provinciaux pourront alléguer que dans cette mesure ils ne sont pas souverains dans leurs propres champs de compétence. On a proposé de supprimer un ou plusieurs de ces pouvoirs de notre constitution. Serait-ce toutefois une solution souhaitable?

Les pouvoirs de réserve et de désaveu sont désuets. Ils sont incompatibles avec une véritable fédération. Le groupe de travail Pepin-Robarts traduit la pensée d'autres groupes lorsqu'il affirme au sujet de ces deux pouvoirs:

Au nom du principe de l'égalité de statut, nous éliminerions deux moyens dont dispose Ottawa pour faire échec aux lois provinciales . . . Leur élimination consacrerait la reconnaissance d'une situation de fait et, ce qui importe davantage, le droit, pour les gouvernements provinciaux, d'agir comme des corps législatifs souverains. ¹¹

Lorsqu'il a présenté le bill C-60, le gouvernement fédéral partageait presque le même avis. L'alinéa 131(3)a) du projet de loi stipulait que les pouvoirs de réserve et de désaveu cesseraient de s'appliquer dans les provinces qui approuveraient la Charte canadienne des droits et libertés incluse dans le bill. Dans le passé, le gouvernement fédéral n'a invoqué ces pouvoirs qu'en Colombie-Britannique et en Alberta pour protéger des droits et des libertés contre des lois provinciales. Le gouvernement fédéral n'y a plus eu recours dans ce but depuis 1942. Il est fort improbable que des circonstances futures justifient leur utilisation à cette fin.

Le pouvoir déclaratoire n'a pas été exercé au cours des vingt dernières années. Le groupe de travail Pepin-Robarts propose que ce pouvoir soit maintenu, mais qu'il ne soit utilisé qu'avec le consentement de la province visée. D'autres groupes et particuliers en ont recommandé l'abolition. Ainsi, selon John B. Ballem:

Si la constitution est modifiée, les provinces réclameront sûrement, en premier lieu, l'abolition du pouvoir déclaratoire. Non seulement ce pouvoir étendu est-il unilatéral, mais il a le désavantage fondamental d'être infaillible. Si le gouvernement fédéral désire réglementer le pétrole et le gaz naturel à tel point qu'il doive utiliser le pouvoir déclaratoire, ce ne sera sûrement que

⁹ Gouvernement du Canada, *Le temps d'agir*, 1978 p. 23.

¹⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹¹ La Commission de l'unité canadienne, *Ibid.*, p. 100.

dans des circonstances suffisamment graves pour justifier le recours à la disposition sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement.¹²

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie* se fonde sur la doctrine d'urgence.

La Colombie-Britannique propose un compromis. Elle affirme ceci:

Le Parlement ne devrait pas pouvoir déclarer unilatéralement, sans tenir compte de l'avis des provinces, que des ouvrages provinciaux relèveront désormais du gouvernement fédéral. Une province ne devrait pas non plus pouvoir décider unilatéralement que des ouvrages provinciaux ne pourront, en aucun cas, servir à l'ensemble du pays. On doit aboutir à un compromis. La Colombie-Britannique suggère qu'en plaçant le pouvoir déclaratoire sous le veto absolu du Sénat on pourrait en arriver à un moyen terme. Le Sénat, représentant toutes les régions du pays, agirait comme arbitre dans les conflits opposant les gouvernements national et provinciaux.¹³

Ce compromis pourrait peut-être offrir une solution acceptable. Nous croyons, toutefois, que le pouvoir de veto pourrait être exercé tout aussi bien par la conférence des premiers ministres et que, comme nous l'expliquerons plus loin, cette institution est beaucoup mieux adaptée aux besoins et aux traditions du Canada que la Chambre des provinces ou le nouveau Sénat proposé par la Colombie-Britannique.

On accepte généralement que le pouvoir d'urgence devrait être maintenu. Les extraits suivants du rapport du Comité sur la constitution de l'Association du Barreau canadien, du rapport du groupe de travail Pepin-Robarts et du Livre beige sont représentatifs:

Le Parlement fédéral devrait avoir un pouvoir explicite . . . de prendre les mesures appropriées relatives aux situations d'urgence et aux crises de portée nationale . . .¹⁴

La constitution devrait attribuer expressément au gouvernement central un pouvoir d'urgence pour le temps de guerre comme pour le temps de paix.¹⁵

—Nous croyons essentiel qu'une nouvelle constitution accorde expressément un pouvoir d'urgence au Parlement central, sans référence à un pouvoir général de légiférer.¹⁶

Ces extraits révèlent aussi un consensus au sujet de l'inclusion dans la constitution d'un article spécial sur le pouvoir d'urgence. En outre, il a été proposé que ce nouvel article établisse une distinction entre les situations touchant la sécurité nationale et les autres urgences afin de laisser au Parlement le pouvoir de prendre des décisions se rapportant à la sécurité nationale et d'exiger un cer-

¹² John B. Ballen, «The Energy Crunch and Constitutional Reform», *The Canadian Bar Review*, décembre 1979, p. 747.

¹³ Les propositions constitutionnelles de la Colombie-Britannique, *Reform of the Canadian Senate*, document n° 3, p. 29.

¹⁴ Le Comité sur la Constitution de l'Association du Barreau canadien, *Vers un Canada nouveau*, p. 155.

¹⁵ La Commission de l'unité canadienne, *Ibid.*, p. 135.

¹⁶ La Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Ibid.*, p. 69.

tain degré d'entente fédérale-provinciale lorsque d'autres urgences sont en cause.

Enfin, on accepte généralement qu'il convient de conserver le pouvoir fédéral de dépenser pour des fins provinciales. Le groupe de travail Pepin-Robarts dit à cet égard:

A notre avis, il faut conserver le pouvoir de dépenser afin qu'Ottawa soit en mesure, d'une part, d'assurer aux provinces moins nanties une péréquation inconditionnelle et, d'autre part, de garantir l'application de normes pan-canadiennes dans les programmes d'un intérêt général évident.¹⁷

Pour sa part, le Livre beige affirme:

Le pouvoir de dépenser du gouvernement central sera maintenu et la constitution imposera à ce dernier l'obligation de procéder à la redistribution de la richesse, afin de limiter les disparités entre les régions du Canada et de favoriser l'égalité des chances.¹⁸

En conclusion, il est probable que, quelle que soit l'issue des futures négociations constitutionnelles, le gouvernement fédéral ne perdra pas tous ses pouvoirs exceptionnels. Nous supposons, par exemple, que le pouvoir d'urgence et le pouvoir de dépenser seront maintenus. Il faut donc trouver la façon de concilier l'exercice des pouvoirs transcendants du gouvernement fédéral avec le principe de non-subordination. Comment y parvenir?

4. EN QUÊTE D'UNE SOLUTION: L'APPROCHE PARLEMENTAIRE

La question qui se pose s'énonce simplement: est-il possible de trouver un arrangement constitutionnel qui pourrait concilier l'utilisation des pouvoirs exceptionnels du Parlement canadien avec une «véritable fédération» et la souveraineté des deux ordres de gouvernement? Un tel arrangement constitutionnel devrait répondre à deux exigences. Premièrement, les gouvernements provinciaux devraient être habilités par la constitution à approuver l'utilisation des pouvoirs exceptionnels du gouvernement fédéral. On pourrait parler dans ce cas de d'une *exigence provinciale*. Deuxièmement, cet arrangement devrait respecter le caractère fédéral des institutions politiques canadiennes et, en conséquence, ne pas introduire d'éléments confédératifs dans le Parlement canadien. On pourrait parler dans ce cas de d'une *exigence fédérale*.

La plupart des propositions faites au cours des dernières années ont voulu offrir une solution parlementaire au conflit mentionné ci-dessus par la création d'une nouvelle seconde Chambre du Parlement remplaçant le Sénat actuel. Aucune de ces propositions ne répond aux deux exigences fondamentales précitées.

Avant d'aborder ces propositions, il convient de considérer rapidement le Sénat à la lumière de ce qui précède. Il est évident que cette Chambre, dans sa

¹⁷ La Commission de l'unité canadienne, *Ibid.*, p. 100.

¹⁸ La Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Ibid.*, p. 71.

forme actuelle, ne peut répondre à l'exigence provinciale. Elle ne peut prétendre que ses membres sont les porte-parole valables des gouvernements provinciaux. Au départ, elle n'a pas été conçue pour jouer ce rôle, même si elle est censée traduire les aspirations et les intérêts régionaux dans leur ensemble, ce qui est sensiblement différent. Ce sont ces considérations qui ont amené différents individus et groupes à proposer d'autres formules constitutionnelles. En voici quelques-unes.

(1) Un Sénat élu

Certains ont suggéré que les membres du Sénat soient élus, et à cette fin différents systèmes électoraux ont été proposés. Il n'y a pas lieu d'apprécier ici la valeur de ces propositions dans le contexte d'une véritable Chambre fédérale du Parlement canadien. Nous étudierons ce point dans la Partie II de notre rapport. Il est clair cependant qu'une Chambre élue n'aurait guère plus de crédibilité que le Sénat actuel comme porte-parole des gouvernements provinciaux. De toute évidence, elle ne leur garantirait pas davantage l'exercice d'un contrôle direct et efficace sur les pouvoirs transcendants du gouvernement fédéral.

(2) La Chambre de la fédération

Le Bill C-60, présenté à la Chambre des communes en 1978, visait à remplacer le Sénat par une Chambre de la fédération. Nous nous contenterons ici d'examiner brièvement la composition et les pouvoirs de cette Chambre dans l'optique de notre propos immédiat.¹⁹

La Chambre de la fédération se composerait, après chaque élection provinciale et fédérale, d'un nombre égal de membres provinciaux et fédéraux, qui refléteraient fidèlement le vote des électeurs provinciaux et fédéraux. La représentation provinciale serait donc limitée à la moitié de la Chambre, et les membres provinciaux, comme leurs collègues fédéraux, représenteraient des partis politiques plutôt que des gouvernements.

Par ailleurs, le Bill C-60 visait à garantir la suprématie de la Chambre des communes et il limitait en conséquence le pouvoir législatif de la Chambre de la fédération à un droit de veto suspensif. C'est ce qui a amené le sénateur Eugene Forsey à ironiser en ces termes:

Tout se passe comme si le gouvernement disait aux provinces: «Vous sentez-vous à l'écart? Souhaitez-vous intervenir davantage dans le processus législatif fédéral? Dans ce cas, nous vous donnerons la moitié des sièges de la Chambre haute. Voilà, vous en conviendrez, un moyen d'intervention considérable». Mais il ajoute: «Naturellement, au niveau des *résultats*, il en ira différemment car nous ne pouvons accorder à la Chambre haute, qui repré-

¹⁹ Pour une plus ample étude consultez: L'honorable Eugene Forsey, «Some Problems Raised by the Constitutional Amendment Bill (C-60), 1978», Ottawa, travail non publié; le professeur David Kwavnick, «Comments on Bill C-60, An Act to Amend the Constitution of Canada», Ottawa, travail non publié; Dr. Peter McCormick, «The House of the Federation: A Critical Review», travail non publié; and W. H. McConnell, «The House of the Federation: A Critical Evaluation», *The Canadian Bar Review*, septembre, 1979.

sentera toujours majoritairement l'Opposition, autre chose qu'un très modeste pouvoir de retarder quelque peu la procédure».

La Chambre de la fédération, à tout le moins, ne répondait pas à l'exigence provinciale. Cette proposition fédérale a reçu un accueil réservé de la part des premiers ministres provinciaux en 1978 et elle a été abandonnée depuis lors.

(3) Le Conseil de la fédération

Des groupes aussi différents que le gouvernement de la Colombie-Britannique, le groupe de travail Pepin-Robarts, le Comité sur la constitution de l'Association du Barreau canadien, le Comité consultatif sur la Confédération de l'Ontario et la Canada West Foundation²⁰ ont proposé un autre modèle de seconde chambre du Parlement. Nous avons retenu ici la proposition du groupe de travail Pepin-Robarts, qui envisageait la création d'un Conseil de la fédération, car celle-ci est sans doute la plus élaborée.

Le Conseil de la fédération, ou Chambre des Provinces, comme l'appelait le gouvernement de Colombie-Britannique,²¹ s'inspire du modèle du Bundesrat ouest-allemand. Il serait composé de délégations représentant les gouvernements provinciaux, agissant aux ordres d'un ministre du cabinet provincial ou, à l'occasion, d'un premier ministre provincial qui les présideraient. Il aurait au plus 60 membres ayant droit de vote, la représentation des provinces s'établissant au prorata de leur population respective, jusqu'à concurrence d'un cinquième des sièges par province. Ainsi, l'Ontario et le Québec, d'une part, ou les quatre provinces de l'Ouest, d'autre part, obtiendraient plus d'un tiers des sièges.

Selon la proposition Pepin-Robarts, les programmes fédéraux concernant un domaine de compétence provinciale et fondés sur le pouvoir de dépenser du fédéral, qu'ils soient entièrement financés par des fonds fédéraux ou que leurs coûts soient partagés—à l'exception des versements de péréquation—nécessiteraient l'approbation des deux-tiers des membres du conseil. La même majorité serait nécessaire à la proclamation de l'état d'urgence, que ce soit en temps de guerre ou en temps de paix. Par ailleurs, le conseil aurait un droit de veto suspensif sur les projets de lois fédérales concernant les domaines de compétence concurrente. Il serait aussi autorisé à présenter des projets de loi proposant une modification de la constitution et à approuver par l'intermédiaire d'un comité constitué à cet effet, les nominations à la Cour suprême et dans les grandes institutions fédérales comme l'Office national de l'Énergie et la Banque du Canada.

Nous avons indiqué précédemment que la constitution actuelle présente certaines caractéristiques propres aux états unitaires, comme celle des pouvoirs fédéraux transcendants, et que ces caractéristiques sont incompatibles avec une véritable fédération, car elles assujettissent les provinces au Parlement central.

²⁰ Cette fondation semble maintenant favorable à un Sénat élu.

²¹ La Colombie-Britannique donne maintenant à cette seconde chambre le nom de Sénat, vocable sans doute plus acceptable, mais qui prête gravement à confusion.

A notre avis, la proposition du groupe Pepin-Robarts et des autres groupes tombent, quant à elles, dans l'excès contraire.

Si ce groupe de travail (voir la page 89 de son rapport) rejette les systèmes confédéraux en leur reprochant leur manque de stabilité et d'efficacité, il fait apparaître un élément confédéral d'importance (voir son rapport, page 105) lorsqu'il propose un Conseil de la fédération comme seconde chambre du Parlement canadien. Tout en souscrivant au «principe de non-subordination des deux ordres de gouvernement», il assujettit le Parlement fédéral aux gouvernements provinciaux dans de vastes domaines. En dénonçant les insuffisances de ce qu'il appelle le «fédéralisme exécutif» incarné par les réunions et les conférences intergouvernementales, le groupe de travail propose une extension de ce système. Mais il propose également, selon ses propres mots, que l'exécutif provincial fasse partie d'une chambre *législative* en «institutionnalisant les mécanismes du fédéralisme exécutif tout en leur donnant, au sein du processus parlementaire, un caractère confédéral.»²²

Certains partisans d'un Conseil de la fédération ou d'une Chambre des provinces, comme le gouvernement de la Colombie-Britannique, prétendent que la décentralisation des compétences serait moins nécessaire si les gouvernements provinciaux pouvaient, par l'intermédiaire d'une institution de ce type, participer efficacement aux décisions et aux nominations fédérales. Un tel raisonnement peut séduire les Canadiens qui trouvent que la décentralisation est déjà trop poussée. Il est cependant douteux que cette réaction soit partagée par la plupart des gouvernements provinciaux. En outre, l'argument est trompeur. En effet, si les prises de décisions dans les domaines plus larges de compétence fédérale étaient assujetties au droit de veto des gouvernements provinciaux, il pourrait en résulter une paralysie du système législatif et un vacuum législatif.

En fait, on peut se demander comment le corps législatif canadien réagirait à la transplantation institutionnelle qu'implique un Conseil de la fédération. Un expert bien connu des questions constitutionnelles, le professeur Edward McWhinney, a émis sur le *Bundesrat* l'opinion suivante:

Le fait qu'une idée aussi superficielle et mal étayée que celle d'un *Bundesrat* ait connu un succès si net et si rapide est sans doute révélateur de l'état de la recherche au Canada en matière de droit constitutionnel comparé, et de l'interdépendance entre les différents partis politiques et les groupes de pression publics et privés sur la constitution . . .

Les hommes politiques provinciaux et tous ceux qui ont uni leurs efforts en faveur d'une Chambre des provinces calquée sur le *Bundesrat* confondent (sans doute involontairement) les pouvoirs *exécutif* et *législatif*. En effet, dans ses origines, comme depuis la Constitution de Bonn de 1949, le *Bundesrat* ressemble davantage aux conférences des premiers ministres canadiens qu'à une assemblée législative proprement dite.²³

Étant donné sa composition et son rôle, le Conseil répondrait certainement à l'exigence provinciale. Toutefois, il ne répondrait sûrement pas à l'exigence

²² La Commission de l'unité canadienne, *Ibid.*, p. 104.

²³ Edward McWhinney, *Quebec and the Constitution*, 1960-1978, Toronto, 1979, pp. 134 et 135.

fédérale. En effet, il serait tout à fait incompatible avec les principes d'une véritable fédération. Ce Conseil donnerait à l'*exécutif* des provinces un pouvoir de veto suspensif et absolu sur le *pouvoir législatif* fédéral. Le Parlement fédéral deviendrait ainsi un organisme hybride et quasiment monstrueux. Nous croyons qu'il existe un meilleur choix pour les Canadiens.

5. EN QUÊTE D'UNE SOLUTION: LA FORMULE INTERGOUVERNEMENTALE

Il nous est apparu évident que les diverses propositions faites selon l'approche parlementaire ne répondent pas au critère provincial ou à l'exigence fédérale. Il faut donc chercher la solution au niveau des relations intergouvernementales.

(1) Le Conseil fédéral

Dans son Livre beige, le Parti libéral du Québec propose la création d'un Conseil fédéral. La différence essentielle entre ce conseil et le Conseil de la fédération recommandé par la Commission Pepin-Robarts, est que le premier ne serait pas une assemblée législative et ne ferait pas partie du Parlement du Canada. Ce serait une institution intergouvernementale, comme il se doit.

Outre cette différence fondamentale, le conseil ainsi proposé serait composé plus ou moins de la même façon que le Conseil de la Fédération et il aurait à peu près les mêmes fonctions. Il est toutefois important de noter que le Conseil aurait des pouvoirs absolus, en plus de ses pouvoirs consultatifs, mais que son mandat ne s'étendrait pas aux projets de loi fédéraux touchant des secteurs de compétence spécifiques du Parlement central. L'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans le domaine de la redistribution des revenus ne serait soumis à la ratification par le Conseil que pour les programmes à frais partagés. On peut lire dans le Livre beige:

De plus, le gouvernement central a la responsabilité de voir au partage de la richesse entre Canadiens. Il le fait en bonne partie par le mécanisme de la péréquation, mais il doit aussi pouvoir procéder à des transferts directs aux individus, comme il le fait par ses allocations familiales et ses pensions de vieillesse.²⁴

A propos du domaine culturel, le Livre beige dit ceci:

Le gouvernement central se verra attribuer les compétences spécifiques requises pour la protection et le développement du patrimoine culturel de l'ensemble des Canadiens, c'est-à-dire qu'il pourra créer ou conserver des institutions nationales comme Radio-Canada, les Archives nationales, la Bibliothèque nationale, la Galerie nationale, l'Office national du Film.

Outre ces compétences spécifiques, le gouvernement central pourra intervenir dans le domaine culturel par le biais de son pouvoir de dépenser, lequel sera soumis à l'approbation des deux tiers du Conseil fédéral.²⁵

Le Livre beige ne précise pas à quel moment le Conseil devrait intervenir pour ratifier les mesures fédérales prises dans l'exercice des pouvoirs transcen-

²⁴ Le Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, *Ibid.*, p. 95.

²⁵ *Ibid.*, p. 81.

dants. Est-ce que ce serait *avant* le dépôt des projets de loi devant le Parlement, comme c'est le cas dans les conférences fédérales-provinciales depuis de nombreuses années, ou *après* l'adoption des projets de loi par les parlementaires? En lisant de plus près le Livre beige, on arrive à la conclusion qu'il propose la dernière formule. Cela signifie que les gouvernements provinciaux auraient le pouvoir de désavouer des lois adoptées par le Parlement central. Une telle disposition serait nettement incompatible avec le principe de non-subordination énoncé dans le Livre beige lui-même et elle ne répondrait pas à l'exigence fédérale. En outre, elle serait contraire aux principes démocratiques puisqu'elle confierait à une institution intergouvernementale un droit de veto sur les décisions d'une assemblée législative. Par conséquent, elle est tout aussi inacceptable que la proposition d'une Chambre des provinces.

De plus, nous ne souscrivons pas nécessairement à toutes les fonctions que le Livre beige propose de confier au Conseil. Par exemple, il serait imprudent d'assujettir à un droit de veto provincial la proclamation de l'état d'urgence en temps de guerre. En outre, nous doutons fort du bien-fondé d'une disposition exigeant que le conseil ratifie la nomination des présidents et directeurs généraux des principaux organismes du gouvernement central. Il s'agit là également d'un élément confédéral paralysant que l'on veut intégrer à notre fédération.

Nous avons d'autres objections au Conseil proposé par le Livre beige. Nous ne croyons pas que la création d'une nouvelle institution aussi complexe soit nécessaire pour atteindre l'objectif important dont elle serait chargéé. Ainsi, pourquoi le Conseil devrait-il compter 80 membres, comme le propose le Livre beige, puisque «les délégations provinciales voteront en bloc, selon les instructions de leur gouvernement respectif»? Il semble que la seule raison soit celle d'établir un système de pondération des voix. Il y a pourtant des moyens plus simples d'arriver aux mêmes fins.

Le Livre beige dit également que le Conseil ne saurait être appelé à remplacer les conférences fédérales-provinciales:

L'existence du Conseil fédéral ne saurait éliminer la nécessité et l'utilité de rencontres au sommet entre les premiers ministres non plus que de rencontres et de formes variées de collaboration entre les ministres, œuvrant à chaque niveau de gouvernement, dans des domaines d'intérêt commun.²⁶

Autrement dit, le Conseil constituerait une nouvelle institution parallèle accomplissant les mêmes tâches que les conférences fédérales-provinciales, mais avec beaucoup plus de formalité et d'une manière moins acceptable. Ce double emploi ne paraît pas souhaitable car il créerait davantage de confusion dans un secteur déjà fort complexe du système politique canadien.²⁷ Il serait beaucoup plus simple de prévoir officiellement dans la nouvelle constitution de telles conférences fédérales-provinciales en leur assignant le rôle spécifique dont le conseil pourrait être chargé.

²⁶ Le Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, *Ibid.*, p. 56.

²⁷ La proposition qu'a soumise la Colombie-Britannique à la Conférence des premiers ministres en septembre 1980, à l'effet d'instituer, à titre provisoire, un Conseil des provinces de 30 membres, soulève les mêmes difficultés.

(2) Un Conseil fédéral-provincial

Après des tentatives laborieuses et mal étayées en vue de créer une institution qui permettrait de régler un grief profond des provinces, on a récemment redécouvert les conférences fédérales-provinciales, une vieille formule typiquement canadienne, qui apporterait une solution simple et pratique sans révolutionner nos institutions.

L'idée d'inscrire la Conférence des premiers ministres dans la constitution n'est pas nouvelle. Elle remonte au moins à l'article 48 de la Charte de Victoria proposée en 1970. Cette solution est aussi celle que recommandait dans son rapport final de 1972 le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes. Le bill C-60 reprenait l'idée en 1978.

Ce qui est nouveau, c'est de conférer un rôle et des pouvoirs précis à la Conférence des premiers ministres. En 1979, G. V. LaForest, vice-président exécutif du Comité de la constitution de l'Association du Barreau canadien, qui avait déjà recommandé la création d'une Chambre haute des provinces, déclarait:

—On pourrait, par exemple, prévoir dans la constitution la convocation une fois l'an au moins, de conférences fédérales-provinciales qui seraient chargées de prendre des décisions formelles. Il faut absolument que les oppositions entre le fédéral et les provinces, du moins au niveau de la prise de décisions, s'exercent dans un cadre formel qui permettrait de centrer le débat national. Il faudrait aussi que les décisions prises soient claires, publiques et efficaces.²⁸

Pour sa part, le professeur McWhinney déclare:

Nous avons notre propre institution typiquement canadienne, la Conférence des premiers ministres capable de grandir par elle-même. Ne devrions-nous pas tenter de la renforcer, de la développer et de nous en servir comme fondement? Cela ne serait-il pas plus sage que de convertir une institution législative fédérale qui existe déjà, le Sénat, en une image erronée que nous nous faisons d'une institution exécutive fédérale étrangère?²⁹

Dernièrement, Gordon Robertson, un expert réputé en matière de fédéralisme canadien, qui possède une longue expérience des hauts échelons de la Fonction publique, écrivait:

Ce problème réel du contrôle des actes du gouvernement central qui pourraient gravement toucher les provinces, peut faire ressortir l'importance de la distinction, faite dans le «Livre beige», entre l'objectif et le principe d'une part et la méthode de réalisation d'autre part. Il est nettement souhaitable, en principe, que de bonnes consultations se fassent avec les gouvernements provinciaux et que ces derniers aient voix au chapitre lorsque le gouvernement central prend des mesures qui les touchent directement. Toutefois, si

²⁸ G. V. LaForest "Towards a New Canada: The Canadian Bar Association's Report on the Constitution", *The Canadian Bar Review*, septembre 1979, pp. 507 et 508.

²⁹ Edward McWhinney, *Ibid.*, p. 135.

les problèmes suscités par le Conseil fédéral s'avéraient trop difficiles à résoudre, il serait préférable de s'en remettre conjointement à une réforme du Sénat et à une conférence des premiers ministres prévue par la Constitution . . .

La meilleure façon d'atteindre l'objectif que visaient le Livre beige et ceux qui proposaient la création d'un Sénat constitué uniquement de représentants nommés par les provinces, serait sans doute d'inscrire dans la Constitution l'obligation de convoquer périodiquement la conférence des premiers ministres, avec une claire définition des questions devant faire l'objet d'une décision formelle.³⁰

Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, et surtout depuis le milieu des années 1960, la conférence des premiers ministres, alliée à des réunions spéciales de ministres et de fonctionnaires, est devenue une institution bien établie qui a gagné force et légitimité. Durant toutes ces années, elle a servi de cadre à la négociation de modifications constitutionnelles spécifiques et d'une réforme constitutionnelle d'ensemble. On l'a perçue comme un moyen d'assurer aux gouvernements provinciaux une participation à l'élaboration des politiques fédérales découlant de l'exercice du pouvoir transcendant de dépenser, pour ce qui est des programmes à frais partagés, et du pouvoir d'urgence en temps de paix. Elle a aussi servi de forum pour la discussion et la coordination des politiques dans d'autres domaines.

Voici les observations de la Commission Pepin-Robarts sur les conférences intergouvernementales:

Au Canada, le «fédéralisme exécutif» est largement responsable de l'adaptation de notre système fédéral aux circonstances changeantes. Il a à son crédit des réussites remarquables comme celle, bien connue, d'avoir rendu possible la mise en œuvre de la péréquation des revenus des gouvernements provinciaux destinée à réduire les disparités régionales, des programmes d'encouragement au développement économique, des programmes de services essentiels de santé et de bien-être social normalisés à l'échelle du pays ainsi que des programmes visant au transfert des ressources et des responsabilités fiscales du gouvernement central aux gouvernements provinciaux.

Ces succès ne suffisent pas toutefois à masquer les faiblesses du procédé ni sa part de responsabilité dans la crise que traverse actuellement l'unité canadienne. Le grand public connaît bien les confrontations publiques parfois acerbes entre dirigeants fédéraux et provinciaux provoquées par ce fédéralisme exécutif. La façon de s'en servir a souvent donné aux gouvernements provinciaux l'impression que le choix des priorités et des conditions du gouvernement central les plaçait devant des faits accomplis et faussait leurs propres priorités. Pour sa part, le gouvernement central s'est maintes fois offusqué de l'attitude des dirigeants provinciaux qui se servaient du forum des

³⁰ Gordon Robertson, «Our Other National Sport», *Policy Options*, juin-juillet 1980, p. 10.

conférences intergouvernementales pour faire mousser leurs intérêts partisans au détriment du gouvernement central . . .

L'évolution particulière qu'a connue au Canada cette forme de relations intergouvernementales a entraîné un autre effet secondaire malheureux. Le fédéralisme exécutif s'est en effet implanté hors du cadre de nos institutions démocratiques et parlementaires traditionnelles et a donné parfois l'impression d'être leur concurrent, sinon leur adversaire.³¹

Il est regrettable que la Commission Pepin-Robarts ait recommandé l'élargissement du fédéralisme exécutif sans tenter de l'améliorer. Il est vrai que les conférences intergouvernementales ont été le théâtre de confrontations publiques. C'est inévitable dans un système fédéral. Les propositions de la Commission ne feraient que multiplier pareilles confrontations fédérales-provinciales en leur fournissant un nouveau forum au sein du Parlement lui-même. Il est vrai que dans le passé le gouvernement central a placé les provinces devant des faits accomplis; mais si elles disposaient d'un mécanisme spécial leur permettant d'approuver l'exercice par le gouvernement fédéral de ses pouvoirs prépondérants, la source de leur mécontentement pourrait disparaître. On a beau prétendre que les relations intergouvernementales se sont déroulées en dehors du cadre de nos institutions démocratiques, il faut se rendre compte que jusqu'à présent, les décisions affirmatives prises au cours des rencontres fédérales-provinciales ont été soumises à l'approbation du Parlement et des assemblées législatives.

En conclusion, nous prétendons qu'il n'existe pas de solution idéale pour concilier le principe de non-subordination des deux ordres de gouvernement d'une part et l'exercice des pouvoirs fédéraux transcendants d'autre part. Néanmoins, nous croyons que si la constitution prévoyait une conférence des premiers ministres, investie de fonctions et de pouvoirs précis et dotée de mécanismes appropriés pour prendre des décisions, on choisirait la solution la meilleure pour le pays. Ainsi, des usages bien établis au Canada au niveau des relations intergouvernementales s'en trouveraient améliorés et officialisés. Sans implanter un mécanisme institutionnel révolutionnaire et non éprouvé, il s'agirait néanmoins d'une évolution importante vers le vrai fédéralisme. Nous proposons que la conférence des premiers ministres ainsi inscrite dans la Constitution, porte le nom de Conseil fédéral-provincial.

6. LE CONSEIL FÉDÉRAL-PROVINCIAL: COMPOSITION, RÔLE ET FONCTIONNEMENT

Le Conseil fédéral-provincial serait créé par une disposition spéciale de la nouvelle constitution. Il se composerait des premiers ministres, ou de leurs délégués ministériels désignés expressément pour les rencontres fédérales-provinciales spécialisées. Il aurait un secrétariat permanent et un comité consultatif de fonctionnaires.

³¹ La Commission de l'unité canadienne, *Ibid.*, pp. 101, 102.

Le Conseil assumerait trois rôles. Premièrement, un *rôle constitutionnel*: il serait chargé de négocier les modifications à apporter à la constitution ainsi que la délégation des pouvoirs si cette délégation est incluse dans la constitution. Deuxièmement, un *rôle de surveillance*: les gouvernements provinciaux seraient ainsi autorisés à approuver les propositions du gouvernement fédéral touchant directement les secteurs de compétence provinciale *avant* que le Parlement n'en soit saisi officiellement. Les gouvernements provinciaux auraient alors une meilleure idée des propositions. Troisièmement, un *rôle de coordination*: il fonctionnerait à la manière des actuelles rencontres fédérales-provinciales des ministres des finances où l'on tente d'obtenir un consensus sur l'orientation générale de la politique fiscale. Étant donné que dans une fédération, les décisions des deux ordres de gouvernement concernent la même population, il est bien désirable qu'ils concilient et coordonnent autant que possible leurs politiques respectives.

Le premier et le troisième rôle de ce Conseil correspondent à des usages bien établis et il est inutile de les préciser ici. La fonction de surveillance consisterait à contrôler l'exercice des pouvoirs extraordinaires que garderait le gouvernement fédéral, notamment le pouvoir d'urgence et celui de dépenser. Elle ne s'exercerait au sujet du premier pouvoir qu'en temps de paix.³² Quant au contrôle du pouvoir de dépenser, il se limiterait aux domaines de compétence provinciale. Il s'appliquerait aux programmes à frais partagés, mais ne toucherait ni la redistribution du revenu des particuliers assurée par les politiques sociales du gouvernement fédéral, ni les activités de recherche et les activités culturelles fédérales autorisées par la constitution. A mesure que se dérouleront les négociations actuelles sur une nouvelle constitution, le rôle de surveillance du Conseil pourrait être élargi à d'autres secteurs de compétence fédérale intéressant directement les gouvernements provinciaux. Le Conseil pourrait également avoir droit de regard sur des décisions et propositions provinciales qui pourraient empiéter sur des champs de compétence fédérale.

Comment le Conseil fonctionnerait-il et prendrait-il des décisions? Ses réunions officielles seraient publiques. Dans l'exercice de son rôle constitutionnel, le Conseil rendrait ses décisions suivant la formule d'amendement en vigueur à ce moment-là. Le rôle de coordination ne pose pas de problème à cet égard; il serait purement consultatif et les conclusions du Conseil, pas plus que ses recommandations, ne seraient exécutoires.

Nous proposons que, dans l'exercice du rôle de surveillance, les propositions soumises à un vote du Conseil soient approuvées à la fois par une majorité des provinces et une majorité de la population, ce qui serait conforme aux principes de la démocratie. Ainsi, aucune province ne pourrait exercer un droit de veto et nul groupe de provinces, que ce soit de l'Est, du Centre ou de l'Ouest du pays, ne pourrait forcer la ratification. De toute façon, une province qui refuserait de participer à un programme fédéral fondé sur le pouvoir transcendant de dépenser et approuvé par le Conseil, aurait droit à l'équivalent fiscal des fonds fédé-

³² Le pouvoir de décréter l'état d'urgence serait exercé, en cas de guerre, d'invasion et d'insurrection, réelles ou appréhendées.

raux. Le gouvernement canadien a déjà reconnu cette option pour ses programmes à frais partagés.

Une autre formule en vue d'obtenir un consensus, proposée en 1972 par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, serait également acceptable. Elle exigerait l'assentiment des gouvernements provinciaux dans au moins trois des quatre régions du Canada. Dans les régions de l'Ouest et de l'Atlantique, les propositions devraient être approuvées par au moins deux des quatre provinces de chaque région.

Quoi qu'il en soit, suivant nos usages démocratiques et parlementaires, les décisions du Conseil ne seraient pas irrévocables. Il faudrait les soumettre à l'approbation du Parlement et des assemblées législatives selon les règles qui régissent le vote au Conseil.

On a déjà dit que les relations fédérales-provinciales ont évolué au Canada à peu près de la même façon que les négociations patronales-ouvrières dans de nombreux pays, plus particulièrement en Amérique du Nord, et qu'elles ont trop souvent abouti à des confrontations, des frustrations et à la paralysie. Lorsque d'importants conflits d'intérêt surgissent, ces résultats sont presque inévitables dans un système fédéral. A notre avis toutefois, le fait que les responsabilités ne soient pas partagées dans d'importants domaines intéressant les deux ordres de gouvernement explique, dans une large mesure, les mauvaises relations intergouvernementales au Canada. Conséquemment, on a dramatisé à l'excès les conflits parce qu'ils semblaient opposer une province ou l'autre à Ottawa, ce dernier étant toujours considéré comme le coupable. Nous croyons que la création du Conseil proposé réduirait ces risques au minimum parce que d'importants domaines d'intérêt national seraient assujettis aux décisions conjointes prises par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. En d'autres termes, le conseil institutionnaliserait le fédéralisme coopératif en l'incorporant à la constitution.

On trouvera, annexé à cette première partie du rapport, un tableau synoptique portant sur la composition, le rôle et les mécanismes décisionnels du Conseil fédéral-provincial proposé.

7. CONCLUSION

Bien entendu, la réforme constitutionnelle a plusieurs dimensions. La répartition des compétences est probablement la question la plus controversée. Néanmoins, dans une société moderne et complexe, il est impossible de réserver l'exclusivité des compétences dans plusieurs secteurs à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement. De plus, il existe des pouvoirs extraordinaires qui transcendent le partage des compétences et que le gouvernement central doit avoir pour conserver à l'ensemble du système politique une certaine souplesse. L'exercice de ces pouvoirs prépondérants soulève un autre problème constitutionnel fondamental. C'est pourquoi le Livre beige affirme à bon droit que «La réforme constitutionnelle échouera si elle se limite à améliorer l'actuel partage des compétences». Il ajoute une description du problème particulier que crée l'exercice par le gouvernement fédéral des pouvoirs transcendants:

Dans l'histoire du fédéralisme canadien, les pouvoirs unilatéraux ont été fréquemment utilisés et souvent ils ont été source de conflits et de crises. Ils introduisent dans nos institutions une dimension d'unitarisme qui risque constamment de déséquilibrer le partage des compétences en faveur du gouvernement central. Ils violent ce principe de base du fédéralisme qu'est l'absence de subordination d'un gouvernement à un autre.³³

On a proposé diverses solutions à ce problème. Les recommandations visant à une solution parlementaire sont incompatibles avec le principe de la non-subordination. Certaines d'entre elles, comme la Chambre de la fédération proposée dans le bill C-60, perpétueraient la subordination des provinces au Parlement central. D'autres, comme le Conseil de la fédération, préconisée par la Commission Pepin-Robarts, empièteraient sur la souveraineté et l'intégrité du Parlement en tant qu'institution fédérale en l'assortissant d'une chambre confédérale qui participerait directement au processus législatif.

Nous estimons qu'une solution vraiment compatible avec une fédération authentique peut se trouver au niveau des relations intergouvernementales, en établissant dans la constitution une institution canadienne unique en son genre, la conférence des premiers ministres, qui porterait le nom de Conseil fédéral-provincial et qui aurait comme responsabilité, notamment, de surveiller l'exercice des pouvoirs transcendants du gouvernement fédéral. On pourrait lui confier également la surveillance des décisions et propositions des gouvernements provinciaux qui pourraient empiéter sur les domaines de compétence fédérale.

Étant donné les usages courants en ce qui a trait aux relations intergouvernementales, un tel arrangement, prévu dans la constitution, ne serait pas révolutionnaire. Il marquerait pourtant une évolution importante puisque la souveraineté des provinces serait sauvegardée en fait et en droit de la meilleure façon possible et que l'un de leurs griefs les plus profonds serait supprimé. A notre avis, ce nouvel arrangement signifierait que, pour la première fois de leur histoire, les Canadiens jouiraient d'un système politique fondé sur une véritable fédération.

³³ La Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Ibid.*, p. 68.

ANNEXE

RÉSUMÉ DE LA PROPOSITION VISANT À CRÉER UN CONSEIL FÉDÉRAL-PROVINCIAL

1. COMPOSITION:

Les premiers ministres ou leurs représentants ministériels aidés d'un secrétariat permanent et d'un comité consultatif de fonctionnaires.

2. RÔLES:

(1) *Rôle constitutionnel*: Négocier les amendements constitutionnels.

(2) *Rôle de surveillance*: Approuver les propositions du gouvernement fédéral fondées sur l'exercice de ses pouvoirs exceptionnels dans les champs de compétence provinciale ainsi que les propositions provinciales qui pourraient empiéter sur les domaines de compétence fédérale.

(3) *Rôle de coordination*: Harmoniser et coordonner les politiques des deux ordres de gouvernement dans les domaines où elles s'influencent réciproquement.

3. MÉCANISMES DÉCISIONNELS:

(1) *En ce qui touche le rôle constitutionnel*, les décisions seraient prises en vertu de la formule d'amendement en vigueur à ce moment-là.

(2) *En ce qui touche le rôle de surveillance*, les propositions devraient être approuvées par une majorité des provinces représentant la majorité de la population, ou bien avec l'accord d'au moins trois des quatre régions du Canada, y compris au moins deux provinces des régions de l'Ouest et de l'Atlantique.

(3) *En ce qui touche le rôle de coordination*, le consensus, le cas échéant, ne serait pas exécutoire.

4. APPROBATION PARLEMENTAIRE:

Les décisions prises par le conseil devraient être ratifiées par le Parlement et les assemblées législatives provinciales.

PARTIE II

VERS UN SÉNAT RENOUVELÉ

Dans la première partie de ce rapport, nous avons rejeté l'idée d'une Chambre confédérale du Parlement, composée de délégations des gouvernements provinciaux et ayant le pouvoir de désavouer les lois fédérales. Dans la présente partie, nous étudierons trois questions.

Premièrement: est-il souhaitable d'avoir une seconde chambre authentiquement fédérale au Parlement national?

Deuxièmement: dans l'affirmative, ses membres devraient-ils être élus ou nommés?

Troisièmement: si ses membres doivent être nommés, une réforme du Sénat actuel répond-elle aux besoins du Canada?

1. LE BESOIN D'UNE SECONDE CHAMBRE

On prétend parfois qu'une chambre haute n'est absolument pas nécessaire. Le Nouveau parti démocratique et son prédécesseur, le CCF, ainsi que d'importantes sections du mouvement syndical, ont réclamé l'abolition du Sénat. Le Comité sur la constitution du Parti libéral du Québec en a fait autant dans son Livre beige.

L'argument en faveur d'un Parlement unicaméral veut qu'une Chambre élue par la volonté du peuple peut tout faire, surtout si ses comités sont pourvus des pouvoirs et du personnel nécessaires. La Chambre réglera elle-même les grandes questions de politique, tandis que les comités veilleront aux détails. Si la Chambre commet une erreur importante, les électeurs riposteront à l'élection suivante.

(1) L'expérience des autres pays

Cette thèse ne semble pas correspondre à l'évolution des systèmes parlementaires modernes. Le professeur Frank Scott (qui avait lui-même dans le passé appuyé la thèse d'un Parlement unicaméral pour la fédération canadienne) déclarait au Comité mixte de la Constitution, en 1970: «Environ 60 nouvelles constitutions ont été rédigées depuis la fin de la Seconde guerre mondiale et un grand nombre prévoient une seconde chambre . . . Ce n'est pas une institution qui tend à disparaître et, à mon avis, un Sénat comportant une certaine représentation régionale aurait maintenant une place justifiée».

De nombreux États unitaires ont une seconde chambre, par exemple la France, la Belgique et les Pays-Bas. L'abolition n'est sérieusement réclamée dans aucun. La Chambre des Lords, au Royaume-Uni, est, logiquement, la

moins défendable; elle continue pourtant à exister et son utilité est généralement reconnue; même les pairs travaillistes, malgré que leur parti demande son abolition, favorisent son maintien sous réserve de certaines réformes, et ils l'ont déclaré publiquement et catégoriquement.

Il existe évidemment plus de motifs qui militent en faveur d'une seconde chambre dans les pays régis par une constitution fédérale. Ce n'est certainement pas sans raison que chaque État fédéral, en dehors du bloc soviétique, possède une chambre haute. Il semble que les peuples qui ont rédigé leurs constitutions, malgré l'évolution considérable des idées et des institutions au fil du temps, aient eu de bonnes raisons d'agir comme ils l'ont fait et que leurs successeurs n'aient pas trouvé de motif récent pour les contredire.

Le Sénat canadien a été une cible de choix pour la critique, en particulier de la part de ceux qui étaient peu au courant de ses travaux. Comme beaucoup de nos institutions, il a besoin d'une réforme fondamentale et nous présenterons, dans la suite de notre rapport, des recommandations à ce sujet. Cependant, nous croyons qu'il convient de rappeler brièvement les réalisations du Sénat au cours des années, non pas dans un esprit d'auto-défense en vue de préserver le *statu quo*, mais pour indiquer que, même tel qu'il est, il prouve l'utilité d'une seconde chambre.

(2) L'expérience canadienne

Depuis de nombreuses années, le Sénat en tant qu'organisme législatif, a accompli un rôle important de révision. Sa tâche principale, à ce sujet, a été de réviser les projets de loi du gouvernement, en particulier des projets de loi complexes et techniques adoptés par la Chambre des communes ou qu'il présente lui-même.³⁴ L'expérience a amplement prouvé que les comités de la Chambre des communes ont beaucoup trop de travail pour pouvoir accorder aux projets de loi l'attention et l'examen minutieux que nombreux d'entre eux nécessitent avant d'être adoptés. C'est le Sénat qui effectue en grande partie ce travail de révision et ce, sur une échelle considérable; ajoutons qu'il est particulièrement bien équipé pour le faire. Ses membres possèdent des compétences et une expérience impressionnantes dans les domaines du droit, de l'agriculture, des affaires, de l'administration et de la politique; certains sénateurs sont d'anciens premiers ministres provinciaux, d'anciens ministres des gouvernements fédéral ou provinciaux, ou encore d'anciens députés de la Chambre des communes ou des assemblées législatives.

Les récents travaux du Comité permanent des banques et du commerce sont un bon exemple de ce qu'accomplit le Sénat et de la façon dont il procède.

Il est souvent arrivé que des projets de loi complexes présentés à la Chambre des communes n'aient été renvoyés au Sénat qu'à la fin d'une session; il était

³⁴ Pour une description générale du rôle législatif et du rôle d'enquêteur que remplit le Sénat par l'intermédiaire de ses comités, voir le document rédigé par Barbara Plant Reynolds, intitulé *Comités permanents du Sénat*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, mars 1980. Cette étude est déposée avec notre rapport.

alors presque impossible de leur accorder l'examen minutieux qu'ils méritaient et qui s'imposait. Le Comité permanent des banques et du commerce a donc (depuis 1971) pris l'habitude d'étudier ces bills à l'avance, c'est-à-dire à partir du moment où ils sont présentés à la Chambre des communes.³⁵ Il demande au Sénat de lui référer le «sujet» des bills en question. Après l'acceptation du Sénat, le Comité soumet le projet de loi à un examen minutieux qui souvent dure des mois et fait ensuite rapport sur les amendements qui lui semblent nécessaires. Ce rapport est évidemment mis à la disposition du gouvernement qui peut proposer et effectuer à la Chambre des communes lesdites modifications; parfois, le gouvernement trouve les modifications suggérées si nombreuses et si importantes qu'il préfère retirer le projet de loi et présenter, lors d'une session ultérieure, une version révisée les incorporant totalement ou en partie.

A la Loi sur la faillite de 1975, le comité du Sénat a proposé 139 modifications. Le gouvernement a retiré le projet et, en 1978, 1979 et 1980, a présenté au Sénat de nouveaux bills incorporant la plupart des modifications présentées par le comité.

On pourrait mentionner de nombreux exemples du genre, notamment la loi de 1971 sur la réforme fiscale. Le Comité des banques et du commerce a passé trois mois à étudier le Livre blanc préliminaire, a reçu environ 443 mémoires, entendu 118 témoins et suggéré plus de 40 modifications aux propositions. Le gouvernement a inclus la plupart de ces modifications dans le projet de loi présenté à la Chambre des communes. Le comité du Sénat a ensuite soumis le bill au même examen minutieux, pendant une autre période de trois mois, et a recommandé neuf autres modifications qui ont toutes été adoptées par la Chambre des communes. Par conséquent, lorsque le bill a été formellement présenté au Sénat, celui-ci qui l'étudiait en fait depuis six mois, avait veillé à ce que soient apportées la plupart des modifications qu'il jugeait nécessaires et était en mesure de régler la question en quelques jours. La presse, ne tenant compte que de ces quelques jours d'étude, a accusé le Sénat et son comité d'avoir manqué à leur devoir en négligeant l'un des projets de loi les plus longs, les plus complexes et les plus importants de l'histoire du pays.

Les réunions des comités du Sénat sont rarement passionnantes ou spectaculaires; elles sont presque toujours exemptes de parti pris de sorte qu'elles intéressent peu la presse. Cependant, elles jouent un rôle indispensable car elles simplifient et clarifient les lois, épargnent de l'argent aux contribuables, soustraient les citoyens aux dispositions injustes et inapplicables et mettent le public et les tribunaux à l'abri de procès inutiles et coûteux.

Le Sénat pourrait encore mieux s'acquitter de cette fonction et plus loin dans ce rapport, nous suggérons plusieurs moyens par lesquels il pourrait y parvenir.

Le Sénat joue également un *rôle d'enquêteur*. Il a de plus en plus, au cours des dernières décennies, exercé des fonctions que les Pères de la Confédération

³⁵ Robert Fortier, «A New Initiative in Canadian Senate Procedure», Les Parlements du Commonwealth (2^e édition révisée), Secrétariat du Lok Sabha, New Delhi, 1976. (On peut obtenir copies de cet article au bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat).

n'avaient pas prévues et qui sont devenues une partie importante de son travail. Il s'est chargé d'enquêter sur des questions d'intérêt public que les gouvernements pouvaient avoir négligées ou à l'égard desquelles ils n'avaient pas jugé opportun d'agir. Ces tâches peuvent, bien entendu, être exercées par des commissions royales d'enquête ou par des groupes de travail. Cependant, ceux-ci doivent être mis sur pied par le gouvernement qui peut ne pas voir d'un très bon œil que la question fasse l'objet d'une enquête. Un comité du Sénat peut s'acquitter de ces fonctions aussi bien, sinon mieux qu'une commission royale d'enquête ou un groupe de travail et à un coût moindre. En outre, personne n'est chargé de surveiller les suites du rapport d'une commission royale ou d'un groupe de travail. La chose est différente dans le cas d'un comité du Sénat. Après avoir reçu le rapport du comité, le Sénat peut suivre l'évolution de ses recommandations; si rien ne se passe, il peut soulever la question avec force et, le cas échéant, à maintes reprises; il peut également, en cas de besoin, créer un autre comité et le charger de pousser l'étude plus loin.

Des comités spéciaux du Sénat se sont penchés, au cours des vingt-cinq dernières années, sur l'utilisation des terres au Canada (1957-1963), la main-d'œuvre et l'emploi (1960-1961), la vieillesse (1963-1966), la politique scientifique (1968-1977), le pipe-line du Nord (1978-1979), la Constitution (1978-1979).³⁶ Le Comité permanent des finances nationales a aussi procédé à un certain nombre d'enquêtes sur les activités de divers ministères et organismes du gouvernement. Le Comité permanent des affaires étrangères a étudié de nombreux aspects des relations canado-américaines. En fait, ces deux comités permanents, de même que le Comité permanent de l'agriculture, ont, depuis 1972, publié régulièrement des rapports d'enquête. Un sous-comité du Comité permanent de la santé, du bien-être et des sciences a, ces trois dernières années, étudié la délinquance imputable aux expériences de l'enfance.

En outre, les sénateurs contribuent largement aux travaux des comités mixtes et leur permettent de mieux fonctionner que ceux formés uniquement de représentants de la Chambre des communes, parce que, d'une part, ils ont plus de temps à leur disposition que les députés et que, d'autre part, leurs fonctions sont permanentes. Il va sans dire que dans un domaine tel que l'immigration, un comité mixte peut travailler plus efficacement et que son rapport aura plus de poids.

On prétend souvent que les rapports des comités du Sénat ne sont que des exercices académiques stériles, mais tel n'est pas le cas.

Le rapport du Comité sur la main-d'œuvre et l'emploi a entraîné la création du ministère de l'Industrie et du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, l'adoption d'une série de mesures législatives relatives à la formation de la main-d'œuvre, l'adoption de la *Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques*, la création du programme du MEER et l'établissement du Conseil de développement de l'Atlantique.

³⁶ Pour une description générale et un résumé des travaux de ces comités, voir le document rédigé par Barbara Plant Reynolds, intitulé *Comités spéciaux du Sénat*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, mars 1980. Cette étude est déposée avec notre rapport.

Le rapport du Comité sur l'utilisation des terres a suscité la création du ministère des forêts et de plusieurs programmes de ce ministère, des modifications importantes à la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles*, à la *Loi sur le crédit aux syndicats agricoles* et à la *Loi sur l'assurance-récolte*, un inventaire beaucoup plus poussé des sols, une diffusion beaucoup plus grande de l'information sur l'agriculture, ainsi que l'adoption de la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA).

Le rapport du Comité sur la vieillesse a eu pour effet l'abaissement de l'âge minimal d'admissibilité à la pension de sécurité de la vieillesse, l'adoption du supplément de revenu garanti et des modifications à la législation en matière de logement.

Le rapport du Comité sur la politique scientifique a entraîné la création du ministère d'État aux Sciences et à la Technologie. Environ 60 des 85 recommandations du Comité ont été adoptées par le gouvernement.

Le rapport du Comité sur les médias a amené des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui ont donné un nouvel essor à l'industrie canadienne des périodiques.

Le Sénat a joué un rôle régional beaucoup moins important qu'on le prévoyait en 1867. Il avait été institué en particulier pour protéger les intérêts des régions moins peuplées, dans les questions de compétence fédérale. Les provinces de l'Atlantique ainsi que le Bas-Canada craignaient que l'Ontario, dont la population était plus importante et continuerait probablement à augmenter, ait trop de poids à la Chambre des communes où la représentation était proportionnelle à la population. Ils ont donc insisté pour que les provinces maritimes et le Québec aient, en tant que régions distinctes, le même nombre de sénateurs que l'Ontario, et, afin d'assurer l'équilibre, pour que Terre-Neuve ait quatre sénateurs. Une modification à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1915, a prévu une quatrième région (les quatre provinces de l'Ouest) qui à son tour eut le même nombre de sénateurs que l'Ontario.

Il convient également de souligner que le rôle qu'on a voulu confier aux sénateurs était de représenter les régions ou les provinces, non pas les gouvernements provinciaux ou les assemblées législatives. Jamais ils n'ont eu pour rôle de protéger les domaines de compétence des assemblées législatives car cela revenait aux tribunaux.

Mais, dans la fédération très centralisée établie par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, tout domaine ne relevant pas expressément des assemblées législatives provinciales devrait ressortir automatiquement au gouvernement fédéral. En conséquence, les Pères de la Confédération étaient d'avis qu'il fallait au Parlement une institution pour empêcher l'Ontario d'exercer une certaine hégémonie au détriment des autres régions dans des domaines comme les tarifs, l'activité bancaire, les échanges interprovinciaux et internationaux, le transport international et inter-provincial ainsi que les communications et même la législation du travail.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne précisait pas toutefois le rôle de protecteur des régions attribué au Sénat, et, moins encore, les moyens à utiliser pour jouer ce rôle. Il n'est donc pas facile de juger si le Sénat s'est acquitté du mandat que les Pères de la Confédération lui ont confié.

Ce qui rend la chose encore plus difficile, c'est qu'en grande partie la protection que le Sénat était censé assurer aux régions est en fait venue d'autres organismes comme les tribunaux, le Cabinet et les caucus régionaux.

Les tribunaux ont défendu les droits des provinces. Le comité judiciaire du Conseil privé britannique (jusqu'en 1949, notre cour d'appel de plus haute instance) a interprété l'Acte de l'Amérique du Nord britannique depuis 1892 de façon telle que les pouvoirs du Parlement fédéral ont progressivement diminué contrairement à ceux des assemblées provinciales; et pour sa part, la Cour suprême du Canada a, depuis 1949, largement maintenu cette tendance. De la sorte, les domaines dans lesquels les provinces devaient être protégées se sont avérés moins nombreux que ne l'avaient prévu les Pères de la Confédération.

Depuis le début de la Confédération, les régions ont été bien représentées au Cabinet et les vues des ministres les représentant ont été suffisamment écoutées pour assurer la protection des différentes régions, rendant de ce fait le travail des sénateurs moins nécessaire, à cet égard.

De plus en plus, également, les caucus régionaux des partis, composés de sénateurs et de députés, ont pris en charge la défense des intérêts régionaux dans les sphères de compétence fédérale et l'ont fait de façon très efficace.

Le Sénat est donc devenu un organe parmi d'autres chargés de faire valoir et de protéger les intérêts des régions.

Dans sa sphère de compétence limitée, le Sénat a été, en réalité, une assemblée efficace où ont pu s'exprimer les régions et qui a su également protéger leurs intérêts, comme en témoignent le *Hansard* ainsi que les procès-verbaux des comités.

On peut donner un exemple récent qui a trait au bill sur le Code maritime de 1977. Le Sénat a sauvé les provinces atlantiques, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario, comme province des Grands lacs, d'une proposition du projet de loi visant à abolir tous les ports d'enregistrement côtiers pour les cargos et à les remplacer par le seul port d'Ottawa. Grâce à quelque 80 amendements, le Sénat a également soustrait les provinces côtières à certaines dispositions qui auraient pu occasionner de graves problèmes à leurs industries de transport maritime.³⁷

Un autre exemple récent du rôle de protecteur des intérêts régionaux joué par le Sénat, c'est le rapport de son Comité permanent de l'agriculture sur les problèmes éprouvés par l'économie rurale du comté de Kent au Nouveau-Brunswick. Il a donné le coup d'envoi à l'élaboration d'un programme extrêmement efficace de développement agricole dans ce comté ainsi que dans d'autres régions.

³⁷ On trouvera une analyse du rôle joué par le comité sénatorial permanent des transports et des communications et l'étude qu'il a faite du bill sur le code maritime de 1977 dans Wilbrod Leclerc «A 'Useless' Senate Rebuffs Transport», *Optimum*, volume 9, n° 2, 1978, p. 46.

Le Comité permanent de l'agriculture a également joué le rôle de chien de garde vigilant, soucieux de préserver les intérêts des agriculteurs dans les Prairies, et les nombreuses lois et modifications à la législation agricole sont autant de témoignages éloquentes du travail efficace accompli par le Sénat.

Au chapitre des relations fédérales-provinciales au niveau des gouvernements, le Sénat n'a pas joué un rôle important. Au demeurant, il n'a jamais été conçu pour cela. Aucun gouvernement fédéral ou provincial ne s'y attendait et ce serait manquer de réalisme de supposer que cela changera. Les gouvernements provinciaux veulent traiter de ces questions directement avec le gouvernement fédéral. Dans l'ensemble, il s'agit de discuter de problèmes complexes touchant la politique ou l'administration, dont les modalités ne peuvent être débattues qu'au cours de longues négociations à différents paliers entre les gouvernements en cause.

Le Sénat s'est donc efforcé de représenter les régions et de protéger leurs intérêts. Mais il aurait pu faire davantage. Si les recommandations du Comité sont adoptées, le Sénat sera en mesure de faire encore plus et notamment, d'être le porte-parole des régions qui pourront ainsi exprimer leurs doléances et influencer la politique fédérale.

Beaucoup s'imaginent que la restructuration de la Chambre haute est la panacée aux problèmes dus au mécontentement ou à la désaffection des régions. C'est une illusion. Ces problèmes sont attribuables à des facteurs géographiques, économiques, culturels, démographiques qui ne disparaîtront pas du jour au lendemain, peu importe la constitution ou les pouvoirs conférés à la Chambre haute.

Toutefois, nous croyons qu'étant donné la montée du régionalisme au Canada, surtout au cours de la dernière décennie, le rôle de surveillance du Sénat, à l'égard des répercussions des politiques fédérales sur les régions, doit être renforcé et précisé.

Le Sénat n'a pas joué un grand rôle dans la *protection des minorités, qu'elles soient linguistiques ou autres*. Certains critiques l'accusent de n'avoir pas défendu efficacement la cause des minorités raciales, religieuses ou linguistiques. Il y a un peu de vrai dans cela. Le Sénat n'a pas, par exemple, épousé la cause des Japonais d'origine canadienne pendant la Seconde Guerre mondiale. En revanche, c'est lui qui, en 1877, malgré l'opposition du gouvernement, a officialisé le bilinguisme dans l'*Acte des Territoires du Nord-Ouest*.

Le Sénat a discuté à maintes reprises de la question des écoles: celles du Manitoba en 1891, 1893, 1895 et 1897; de la Saskatchewan et de l'Alberta en 1905; et de l'Ontario (le règlement 17) en 1917. Il n'a toutefois pas discuté la question des écoles du Nouveau-Brunswick au début des années 1870. Mais alors la Chambre des communes réagissait si violemment à ces questions que tout effort du Sénat aurait été presque inutile. La question des écoles du Nouveau-Brunswick a suscité une foule de résolutions et de contre-propositions qui ont finalement abouti, en 1873, à l'adoption d'une motion priant le gouvernement de désavouer la loi du Nouveau-Brunswick. Les débats de la Chambre des communes sur le *Remedial Bill* de 1896, qui aurait rétabli les écoles sépa-

rées catholiques romaines au Manitoba, ont été parmi les plus longs et les plus violents de son histoire.

Le Sénat a toutefois accordé une attention particulière à deux groupes particuliers de la société canadienne: les personnes âgées et les enfants. Un Comité spécial sur la vieillesse a présenté, en 1966, un rapport remarquable (recommandant, entre autres, un revenu garanti aux personnes âgées); le Comité spécial sur les politiques relatives à l'âge de la retraite, qui a siégé de 1978 à 1980, vient tout juste de terminer son rapport. Un sous-comité du Comité permanent de la santé, du bien-être et des sciences a consacré plus de trois ans, faisant d'ailleurs œuvre de pionnier à cet égard, à l'étude de la délinquance imputable aux expériences de l'enfance. Ses travaux ont déjà attiré l'attention du monde entier.

Ici encore, le Sénat pourrait faire davantage pour protéger les minorités; l'adoption de nos recommandations lui fournirait les outils nécessaires, surtout en matière de protection des minorités linguistiques (anglophones au Québec et francophones dans les autres provinces).

Ce bref rappel historique révèle que le Sénat a eu son utilité au fil des ans, comme seconde chambre. Il indique en outre clairement que certaines de ses fonctions auraient pu être exercées plus efficacement ce qui démontre davantage le besoin d'améliorer et de réformer le Sénat que celui de l'abolir. En outre, à part le Nouveau parti démocratique et le Comité sur la constitution du parti libéral du Québec, il ne semble pas y avoir de fortes pressions pour que soit institué un Parlement unicaméral au Canada.

(3) Le rôle complémentaire d'une seconde chambre

Ce rappel historique permet également d'indiquer, en termes généraux, quel serait le type idéal de seconde Chambre, spécialement dans un pays comme le Canada. En substance, nous avons besoin d'une chambre haute qui ne doublerait pas la Chambre des communes dans son travail mais la compléterait et corrigerait ses insuffisances. Sir John A. Macdonald a succinctement décrit ce rôle complémentaire de la seconde chambre en la qualifiant de «chambre de réflexion». Ce rôle se fonde sur certaines caractéristiques fondamentales que possède la Chambre des communes mais qu'aucune réforme ne peut changer de façon substantielle. En voici quelques-unes:

(1) Le système politique canadien est fondé sur le principe de la démocratie parlementaire et personne ne propose sérieusement d'abandonner ce principe. Cela signifie que la Chambre des communes est régie par la discipline de parti et qu'elle est dominée par le Cabinet, surtout lorsque le gouvernement est majoritaire. Une seconde Chambre moins soumise à cette discipline de parti et plus indépendante du Cabinet peut offrir des garanties contre les décisions arbitraires et permettre plus de détachement au moment de l'étude des mesures législatives.

(2) Les débats à la Chambre des communes sont habituellement prolongés et répétitifs. Ils reflètent les vues générales des partis tout en étant assez généraux. La discussion en comité tend à être une continuation des débats de la Chambre. Qui plus est, les députés sont toujours à court de temps. On

s'attend à ce qu'ils étudient les mesures législatives, votent les crédits et approuvent les prévisions détaillées des ministères ainsi que les mesures budgétaires. En plus des fonctions parlementaires qu'ils exercent à la Chambre et dans ses comités, ils doivent participer aux caucus des partis et à leurs comités et maintenir un contact étroit avec leurs électeurs. Il en résulte que les mesures législatives—surtout les projets de loi complexes et techniques dont le nombre ne cesse d'augmenter—ne font pas l'objet d'une étude détaillée par la Chambre des communes. Une seconde chambre, moins préoccupée par les principes des projets de loi et aidée par des comités moins partisans et plus indépendants, peut consacrer plus de temps et d'expérience à l'étude détaillée des mesures législatives.

(3) La discipline de parti à la Chambre aboutit souvent à des compromis dans l'intérêt national. Les débats tendent également à traduire les préoccupations nationales. Tout cela est bien. Mais les répercussions particulières d'une mesure législative sur les régions, les minorités et les individus risquent alors d'être à peine effleurées. C'est une critique qu'on entend de plus en plus au Canada aujourd'hui. Une seconde chambre convenablement conçue à cette fin peut remplir cette fonction de surveillance.

(4) Le roulement à la Chambre est assez élevé. Un nombre sans cesse croissant de députés quittent les rangs pour diverses raisons, notamment la frustration. D'autres ne sont pas réélus et il faut s'y attendre dans une démocratie. Cela n'est pas bon pour le processus législatif, surtout lorsqu'on passe à l'étude détaillée d'une question où l'expérience et la spécialisation sont vraiment nécessaires. Une seconde chambre, avec plus de stabilité et de continuité, peut compenser le roulement inévitablement élevé qui existe à la Chambre.

(5) On ne doit pas s'attendre à ce que les députés, à court de temps et désireux d'être réélus, accordent toute l'importance voulue aux longues enquêtes ou aux questions complexes. En outre, leurs initiatives à cet égard peuvent être contrecarrées par le gouvernement. L'expérience a toutefois démontré que ce rôle d'enquête assumé par les parlementaires peut améliorer les programmes gouvernementaux en vigueur et inspirer de nouvelles orientations. Encore ici, une seconde chambre bien constituée peut être très utile.

2. UNE SECONDE CHAMBRE ÉLUE OU NOMMÉE?

Bien que l'idée d'un Parlement monocaméral soit impopulaire au Canada aujourd'hui, un nombre sans cesse croissant de personnes semblent être en faveur d'un Sénat dont les membres seraient élus. Les observations présentées plus haut à l'égard des besoins spécifiques d'une seconde chambre peuvent aider à éclaircir cette question.

Les tenants de l'idée d'une seconde chambre élue s'opposent habituellement à l'adoption du modèle américain. Le Sénat américain fait partie d'un système de gouvernement démocratique entièrement différent: le système président-Congrès, par opposition au nôtre où le Cabinet est responsable devant le Parle-

ment. L'Exécutif américain ne fait pas partie du Parlement comme ici; il n'est pas responsable devant le Parlement, comme chez nous. Le système américain est fondé sur la séparation de l'exécutif et du législatif, alors que le nôtre se caractérise par la concentration de ces deux pouvoirs. L'implantation, dans l'un d'eux, d'une institution propre à l'autre serait vouée à l'échec. Le Sénat américain est extrêmement puissant parce qu'il est élu et qu'il a des pouvoirs spéciaux en ce qui concerne l'approbation des traités et certaines nominations. Que le Sénat canadien soit nommé ou élu, il n'aura jamais autant de pouvoirs, à moins qu'on ne change tout le système de gouvernement.

Les partisans d'une seconde chambre élue reconnaissent que la Chambre des communes devrait garder la suprématie dans le domaine législatif, le Sénat jouant alors, de façon générale, les rôles complémentaires que nous avons évoqués ci-dessus. Par ailleurs, ils ne sont pas favorables à l'élection des sénateurs à majorité simple par circonscription.

Ils proposent tout d'abord de préserver l'actuelle répartition du nombre de sièges au Sénat en quatre groupes. Le système électoral serait celui de la représentation proportionnelle dans chaque groupe. Par exemple, le Québec se voit actuellement attribuer 24 sièges. Avant une élection dans cette province, chaque parti politique présenterait donc 24 candidats classés par ordre de préférence, et les sièges seraient répartis entre les partis politiques proportionnellement aux voix qu'ils ont obtenues.

En premier lieu, selon les partisans de cette formule, une seconde chambre nommée qui dispose des mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre des communes n'est pas compatible avec nos traditions démocratiques. Cet argument n'est pas dépourvu de mérites, du moins en théorie, même si, en fait, le Sénat n'a pas utilisé depuis plusieurs années son droit de veto absolu pour rejeter dans son entier un projet de loi de la Chambre des communes.

En Australie, le Sénat est investi de pouvoirs pratiquement équivalents à ceux de la Chambre des représentants. Il peut rejeter les projets de loi portant affectation de crédits ou de nature fiscale, ou les retarder indéfiniment, comme il l'a fait en novembre 1975. Quoique majoritaire à la Chambre basse, le gouvernement, privé d'argent, n'a pu faire face à ses tâches essentielles. Il a refusé de renoncer au pouvoir et de demander une dissolution. Si bien que le gouverneur général a été obligé de la démettre de ses fonctions et de confier à un gouvernement intérimaire la tâche de dissoudre simultanément la Chambre des représentants et le Sénat, conformément à ce que prévoit la Constitution australienne. La décision a provoqué des tumultes et des ressentiments qui ne se sont pas encore dissipés. Certains spécialistes australiens en droit constitutionnel estiment maintenant que, du fait de ces événements, le gouvernement australien sera désormais responsable devant le Sénat aussi bien que devant la Chambre des représentants, les deux chambres ayant en outre le pouvoir de le renverser; le Sénat sera donc en mesure de faire et de défaire les gouvernements. Les Canadiens toléreraient-ils un tel système?

Deuxièmement, les partisans d'un Sénat élu dénoncent l'actuelle méthode de nomination des sénateurs. Pour eux, les besoins des Canadiens seraient mieux

satisfaits par une seconde chambre élue à la proportionnelle. Un Sénat élu de cette façon aurait la particularité de refléter l'évolution de l'opinion et des sentiments de la population de chaque province dans toute sa diversité et en fonction de son degré de satisfaction. De cette façon, les partis de moindre importance seraient représentés proportionnellement à leur popularité auprès de la population. La formule aurait encore l'avantage de calmer bien des sentiments de frustration en donnant aux libéraux de l'Ouest, aux conservateurs et aux néo-démocrates du Québec ainsi qu'aux néo-démocrates des provinces de l'Atlantique, la représentation à Ottawa que leur refuse actuellement le système électoral de la majorité des voix à la Chambre.

Le choix des candidats au Sénat fait suivant l'ordre de préférence établi par les partis et selon la représentation proportionnelle serait-il la meilleure solution? Permettrait-il de venir à bout des considérations partisans? Quel serait le rôle des chefs et des congrès de partis dans cette sélection? Des personnalités qui auraient pu devenir d'excellents sénateurs hésiteraient sans doute à se soumettre à ce processus. Par ailleurs, une fois élu, le sénateur devrait suivre la ligne du parti et perdrait ainsi de son indépendance et de son objectivité, particulièrement s'il tient à voir son nom réapparaître sur la liste du parti à la prochaine élection. Compte tenu des rôles particuliers du Sénat, cette procédure électorale ne nous semble pas constituer une amélioration par rapport à la situation actuelle. Nous pensons, par contre, qu'il serait possible d'améliorer considérablement la méthode de nomination, par exemple en garantissant une représentation provinciale aussi bien que fédérale. On trouvera, dans une section ultérieure de ce rapport, nos recommandations à ce sujet.

Le troisième argument des partisans d'une seconde Chambre élue concerne la durée excessive du mandat des sénateurs dans le système actuel. Nous reconnaissons que des changements s'imposent à ce chapitre. Mais quelle formule retiendrait-on dans un Sénat élu? Les sénateurs seraient-ils élus pour une période déterminée? La composition du Sénat serait-elle modifiée à chaque élection générale fédérale? Si les sénateurs étaient élus pour une période déterminée, ils cesseraient rapidement d'être véritablement représentatifs à moins que cette période ne soit très courte et dans ce cas, comme dans celui d'un renouvellement à chaque élection générale, les sénateurs ne feraient qu'une brève apparition et auraient à peine le temps d'apprendre leur métier, ce qui s'oppose à la continuité et à l'expérience indispensables à une Chambre investie d'un rôle de révision. L'instabilité pourrait être encore plus grande si les sénateurs étaient élus à chaque élection provinciale.³⁸ Le meilleur compromis entre le système actuel et le renouvellement du Sénat à chaque élection consisterait à nommer les sénateurs pour un terme déterminé.

Le choix entre l'élection ou la nomination des membres du Sénat se pose clairement: ou bien les Canadiens veulent une seconde Chambre qui soit une réplique de la Chambre des communes et ait les mêmes pouvoirs, auquel cas les

³⁸ Dans une province donnée, le changement à chaque élection pourrait ne pas être très grand puisque le pourcentage du vote populaire qu'obtient chaque parti ne varie pas beaucoup ordinairement. Mais l'effet cumulatif pour l'ensemble des dix provinces pourrait être considérable.

sénateurs devraient être élus, ou bien ils veulent que la seconde Chambre soit un complément de la Chambre des communes et joue un rôle principalement consultatif, auquel cas les sénateurs devraient de préférence être nommés. Un nombre croissant de Canadiens sont en faveur de l'élection des sénateurs, mais ils forment à notre avis une petite minorité. En somme, nous pensons que les Canadiens seraient mieux servis par un Sénat réformé mais dont les membres seraient nommés.

L'idéal serait, croyons-nous, de nommer un Sénat dont le droit de veto serait seulement suspensif. Ainsi, la seconde Chambre serait toujours en mesure d'assumer efficacement les fonctions complémentaires qui lui reviennent et la suprématie de la Chambre des communes élue serait garantie, non seulement en pratique mais aussi en principe. Le Sénat aurait évidemment moins de poids politique que la Chambre, et sa valeur dépendrait de la qualité de ses fonctions consultatives.

3. RÉFORME DU SÉNAT

Il y a trop longtemps qu'on discute de la réforme du Sénat. Voici le temps d'agir. Certaines des modifications qui s'imposent peuvent être apportées par le Sénat lui-même. D'autres peuvent être faites par le gouvernement, principalement par le Premier ministre. D'autres, enfin, exigeraient un amendement à la Constitution mais pourraient probablement être apportées unilatéralement par le Parlement. Nous espérons qu'on accordera à ces modifications une grande priorité au cours de la présente session. La loi requise pourrait même émaner du Sénat, après consultation avec le gouvernement.

(1) Fonctions du Sénat

(a) *Législation*

La fonction législative du Sénat est évidemment essentielle. Nous l'avons décrite un peu plus haut et n'avons pas de modifications à proposer. Cependant, nous formulerons un peu plus loin des recommandations précises quant aux pouvoirs du Sénat.

(b) *Enquêtes*

Dans son rapport de 1972, le Comité mixte spécial sur la constitution recommandait que le rôle du Sénat en matière d'enquête soit «poursuivi et accru à l'initiative du Sénat lui-même», ce qui a été fait. Il recommandait aussi que «le gouvernement lui-même recoure davantage au Sénat sur ce plan».

Le but premier des enquêtes des comités du Sénat devrait être d'influencer la politique, les priorités ou l'administration du gouvernement. Par conséquent, le Sénat lui-même devrait lancer les enquêtes qu'il juge opportunes. Nous doutons qu'il soit souhaitable de laisser au gouvernement le soin de proposer les domaines que devrait étudier le Sénat plutôt que les deux Chambres réunies en comité mixte.

Nous estimons que les comités permanents du Sénat devraient habituellement lancer et mener des enquêtes relatives aux domaines que leur attribue le règlement du Sénat, comme le font déjà les comités permanents des finances nationales, de l'agriculture et des affaires étrangères. Les enquêtes pourraient parfois être menées par les sous-comités qui tiendraient des audiences et présenteraient leurs recommandations au comité principal. (Comme nous l'avons signalé plus haut, c'était déjà le cas du sous-comité de la santé, du bien-être social et des sciences, qui a étudié la délinquance imputable aux expériences de l'enfance). Si ces propositions étaient adoptées, on aurait moins besoin des comités spéciaux.

(c) *Représentation des régions*

Pour diverses raisons exposées plus haut, le Sénat n'a pas consacré beaucoup de temps à sa fonction régionale. Aujourd'hui, le régionalisme augmente, au Canada comme ailleurs. On déplore souvent que les politiques fédérales ne correspondent pas aux aspirations des régions ou aillent à l'encontre des intérêts régionaux. C'est presque inévitable dans un pays aussi diversifié que le Canada où le gouvernement fédéral doit se préoccuper de l'ensemble national. Toutefois, il faudrait chercher de façon plus systématique à concilier l'intérêt de la nation et les aspirations des régions. Le Conseil fédéral-provincial proposé dans la Partie I de notre rapport apporterait une contribution appréciable à cet égard. Nous estimons aussi que si le Sénat avait un rôle constitutionnel précis à jouer sur ce plan, il examinerait systématiquement les répercussions régionales des politiques fédérales et deviendrait une tribune où les régions pourraient faire entendre leurs griefs.

(d) *Représentation des minorités*

Le Sénat pourrait faire beaucoup plus qu'il n'a fait jusqu'ici pour la protection des droits des minorités, notamment des minorités linguistiques (anglophones du Québec, francophones des autres provinces). La Charte des droits et libertés, même enchâssée dans la Constitution, ne résoudra pas tous les problèmes de ces minorités. De plus, les politiques et programmes linguistiques fédéraux devraient faire l'objet d'une étude parlementaire beaucoup plus systématique. Le Sénat est bien placé pour jouer, de façon suivie, ce rôle de surveillance.

(e) *Protection des droits de la personne*

Il n'y a pas si longtemps, la question des droits humains n'était pas en évidence dans les discussions constitutionnelles ou politiques au Canada. Le Sénat a pris part aux travaux du Comité mixte sur les droits de l'homme en 1947 et évidemment, à l'adoption de la *Déclaration Canadienne des droits* en 1961, et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 1977.

Cette question revêtira à coup sûr une importance croissante à l'avenir, que la nouvelle constitution renferme ou non une charte des droits de la personne. Le Sénat devrait à cet égard jouer un rôle parallèle à celui déjà proposé pour la protection des droits linguistiques, et il devrait posséder des mécanismes particuliers pour traiter efficacement de ces deux questions.

(f) *Clarification du rôle du Sénat dans la constitution*

Les fonctions du Sénat en matière de législation et d'enquête sont généralement reconnues et bien établies. Toutefois, les trois autres mentionnées précédemment sont relativement nouvelles; c'est pourquoi, il serait utile pour tous les intéressés de les énoncer clairement. Par conséquent, nous recommandons que la constitution précise de façon générale mais claire le rôle du Sénat au niveau de la représentation et de la protection des intérêts des régions et des minorités linguistiques et autres, dans les domaines qui relèvent de la compétence fédérale.

(2) **Composition du Sénat**

(a) *Dimension*

Comme la population des provinces de l'Ouest a augmenté considérablement, on admet généralement que la représentation de cette région au Sénat devrait être accrue. Par ailleurs, nous sommes convaincus que diminuer la représentation actuelle de n'importe quelle province ou région est politiquement irréalisable. Nous avons en outre remarqué que la proposition du bill C-60 de donner deux sièges supplémentaires à Terre-Neuve semble être généralement bien accueillie.

Il est clair que les régions les moins peuplées devraient, proportionnellement parlant, avoir plus de représentants au Sénat, notamment lorsque ces régions sont situées aux extrémités du pays et ressentent vivement la distance qui les sépare du siège du gouvernement. Il est évident aussi que la représentation doit tenir compte du pouvoir et de l'importance économiques de chaque région, indépendamment de sa population. Il n'est pas facile de faire la part des choses même pour les régions, et encore moins pour les provinces, notamment lorsqu'une diminution de la représentation actuelle est écartée, comme cela se doit.

Nous recommandons que le nouveau Sénat compte 126 membres au lieu de 104. Nous croyons qu'ainsi, la représentation régionale serait mieux assurée et que le Sénat serait davantage en mesure de s'acquitter efficacement de ses responsabilités croissantes. La répartition des membres serait la suivante:

Terre-Neuve	8	Manitoba	10
Nouvelle-Écosse	10	Saskatchewan	10
Nouveau-Brunswick	10	Alberta	12
Île-du-Prince-Édouard	4	Colombie-Britannique	12
Québec	24	Yukon	1
Ontario	24	Territoires du Nord-Ouest	1

Nous recommandons également que l'on conserve la disposition constitutionnelle prévoyant la nomination de quatre à huit autres sénateurs répartis également entre les quatre régions du Canada (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest), mais que cette nomination relève du gouverneur général. En raison des pouvoirs actuellement dévolus à la Reine aux termes de la Constitution, la responsabilité d'augmenter le nombre de sénateurs revient au gouvernement du

Royaume-Uni. Vu sa désuétude, le libellé de la disposition devrait être modifié pour refléter la situation constitutionnelle actuelle.

Cette disposition prévoyant la nomination d'un nombre additionnel de sénateurs visait à éviter que les Chambres en arrivent à une impasse et à s'assurer que, le cas échéant, la volonté de la Chambre élue prévale. Si l'on adopte notre recommandation voulant que le Sénat n'ait qu'un droit de veto suspensif, il ne serait plus nécessaire de conserver à cette fin la disposition prévoyant la nomination de sénateurs supplémentaires. Il y aurait toutefois peut-être lieu de la maintenir pour permettre à un gouvernement qui n'a pas de député d'une province particulière à la Chambre des communes, de nommer un ou des sénateurs pour représenter cette province au sein du Cabinet, advenant qu'il n'y ait pas de vacances à combler au Sénat pour cette province.

(b) *Modalités de nomination*

Les principales propositions qu'on a récemment soumises au sujet de la réforme du Sénat veulent que la nomination des sénateurs relève des gouvernements provinciaux. De cette façon, les provinces pourraient, par l'intermédiaire de la Chambre haute, désavouer les lois fédérales. Les propositions visant à créer soit un «Conseil de la fédération» soit une «Chambre des provinces» auraient pour résultat de détruire le rôle complémentaire de la Chambre haute comme participante au processus législatif fédéral.

Comme nous l'avons souligné dans la Partie I, les auteurs de ces propositions semblent s'être directement inspirés du Bundesrat ouest-allemand qui se compose entièrement de ministres des gouvernements provinciaux (Länder) et dont les pouvoirs sont semblables à ceux qu'on veut accorder au nouveau Sénat canadien. Toutefois, cette institution bien adaptée à l'Allemagne de l'Ouest ne conviendrait pas nécessairement au Canada.

L'Allemagne de l'Ouest est un pays beaucoup plus petit, dont la société beaucoup plus homogène est davantage habituée à la politique de consensus. En outre, les pouvoirs législatifs des Länder sont très limités. Leur rôle consiste surtout à appliquer les lois adoptées par le Parlement fédéral. Il est certainement souhaitable de permettre aux assemblées chargées d'appliquer les lois, de participer directement à leur élaboration. Ce n'est pas ce qui se passe au Canada en général, et personne ne propose de réduire les pouvoirs de nos provinces à ceux des Länder de l'Allemagne de l'Ouest.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral continue de nommer les sénateurs, mais qu'une nomination sur deux soit faite à partir d'une liste de candidats établie par le gouvernement de la province (ou du territoire), et qu'on étudie la possibilité de combler les vacances prochaines en choisissant des candidats figurant sur cette liste. Si cette recommandation ainsi que celles portant sur la durée du mandat et sur la retraite étaient adoptées, il en résulterait assez rapidement que la moitié des sénateurs auraient été nommés sur la recommandation des gouvernements provinciaux et territoriaux. (Si un gouvernement provincial négligeait de soumettre une liste dans un délai de six mois, le gouvernement fédéral pourrait alors nommer lui-seul le sénateur.) Ce système

est essentiellement celui que recommandait, en 1972, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution.

Le mode de nomination préconisé assurerait une représentation politique plus équitable au Sénat et empêcherait, dans une certaine mesure, qu'un parti ne détienne une majorité écrasante, situation généralement jugée préjudiciable à la vie politique.

Nous recommandons aussi que la Constitution stipule que toutes les vacances au Sénat soient comblées dans les six mois suivant la date où elles se produisent. Il est contraire à l'esprit de la Constitution que des sièges de sénateurs demeurent vacants pendant des années (comme cela s'est produit il n'y a pas si longtemps). On devrait donc empêcher ces situations de se produire.

Quel que soit le mode de nomination retenu, le premier critère devant déterminer le choix des sénateurs devrait être d'assurer une représentation équilibrée des divers secteurs de la société et de fournir au Sénat les gens d'expérience qu'il lui faut pour s'acquitter efficacement de ses fonctions.

(c) Durée du mandat

Le Comité mixte sur la Constitution proposait, en 1972, proposait que l'âge de la retraite pour les sénateurs soit fixé à 70 ans au lieu de 75 ans. Nous n'estimons pas que cette mesure permettrait vraiment d'améliorer la qualité de la Chambre haute, ni celle de ses travaux. La plupart des sénateurs âgés de 70 à 75 ans sont des membres utiles et actifs. L'objectif de cette proposition est d'éliminer les sénateurs qui, pour une raison ou une autre, sont devenus improductifs. Le même problème peut se poser au sujet de personnes beaucoup plus jeunes. Afin de résoudre le problème, nous soumettons trois recommandations précises.

Premièrement, les sénateurs devraient être nommés pour une durée fixe de dix ans. Leur mandat pourrait être reconduit pour des durées de cinq ans si un comité sénatorial mis sur pied dans ce but le recommandait par vote secret. Les sénateurs continueraient d'être tenus de prendre leur retraite à 75 ans.

Un mandat d'une durée moindre que dix ans n'attirerait sans doute pas le genre d'hommes et de femmes dont une deuxième Chambre a besoin. Un mandat de six ans, (qui a été proposé), risquerait d'obliger certains candidats à interrompre leur carrière en plein essor. A la fin de leur mandat, ils ne pourraient pas retourner simplement à leur carrière et la reprendre au point où ils l'avaient laissée. Cela revêt encore plus d'importance si l'on accorde, comme nous le recommandons, des responsabilités accrues au Sénat, qui exigeraient de l'expérience et de la continuité.

Nous jugeons essentiel que le renouvellement du mandat soit décidé par le gouvernement mais seulement sur la recommandation d'un comité du Sénat. Le comité fonderait sa recommandation non sur des considérations partisans mais sur la qualité du travail du sénateur et sur son aptitude à poursuivre ce travail. Si cette décision était laissée exclusivement au gouvernement, on pourrait douter de l'indépendance des sénateurs.

Deuxièmement, tout sénateur qui atteint l'âge de 65 ans et compte au moins quinze années de service (ou qui atteint l'âge de 70 ans et compte au moins dix

années de service) pourrait faire valoir son droit à la retraite avec pleine pension. Le conjoint survivant aurait alors droit à la pension habituelle. (La *Loi sur les juges* contient des dispositions analogues à l'égard des juges).

Troisièmement, tout sénateur qui pendant deux années consécutives n'assiste pas à un tiers au moins des séances du Sénat devrait se démettre de ses fonctions. (Cette disposition remplacerait l'article 31.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, actuellement en vigueur, selon lequel le siège d'un sénateur devient vacant lorsque celui-ci n'assiste pas aux séances durant deux sessions consécutives du Parlement).

(d) *Conditions exigées des sénateurs*

Nous recommandons de ne plus exiger des candidats au Sénat qu'ils soient propriétaires fonciers. Nous recommandons aussi de supprimer les dispositions concernant la division du Québec en districts sénatoriaux et de ne plus exiger que les sénateurs québécois aient leur résidence ou leurs biens dans un district donné. Cette disposition, qui fut insérée dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, visait à assurer une représentation au Sénat des régions du Québec à majorité anglophone. La situation a changé puisque ces régions sont aujourd'hui majoritairement francophones.

(3) **Les pouvoirs du Sénat**

(a) *Pouvoir législatif général*

En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, les pouvoirs législatifs du Sénat sont identiques à ceux de la Chambre des communes, sauf que le Sénat ne peut proposer de lois financières. Nous recommandons que cette restriction soit maintenue, mais qu'elle soit redéfinie de manière que les mesures concernant simplement les dépenses administratives courantes soient exclues de cette règle. Cela permettrait au gouvernement de présenter plus de projets de loi au Sénat et épargnerait du temps à la Chambre des communes, étant donné que le gros du travail de reformulation (spécialement des projets de loi techniques, peu controversés) pourrait être assuré par le Sénat avant d'être acheminé à la Chambre des communes. Le Sénat serait ainsi appelé moins souvent à étudier d'importants projets de loi de la Chambre des communes dans les quelques jours précédant l'interruption ou l'ajournement des travaux du Parlement ou la fin d'une session. Dans ces dernières circonstances, surtout si le bill doit entrer en vigueur dans les journées qui suivent, le Sénat peut difficilement accomplir son travail essentiel de révision.

A l'heure actuelle, le Sénat a le pouvoir juridique et le droit de refuser n'importe quelle mesure législative aussi souvent qu'il le juge à propos. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Sénat n'a pas exercé ce droit depuis très longtemps. Ses membres sont très conscients du fait qu'un tel refus provoquerait un tollé de protestations contre ce «viol de la volonté du peuple» telle qu'exprimée par la Chambre des communes élue.

On peut penser qu'en présence d'une loi qui, de l'avis du Sénat, compromettrait sérieusement l'unité nationale ou qui aurait soulevé une vive opposition dans une région ou plusieurs régions du pays (spécialement si elle était présen-

tée vers la fin d'une session parlementaire et reflétait une politique jamais sanctionnée par le peuple lors d'une élection générale), la Chambre haute pourrait refuser de l'adopter jusqu'à ce que la population l'ait approuvée, lors d'une élection générale. (C'est ce qui a eu lieu pour le projet de loi concernant l'aide navale en 1913).

Nous ne croyons pas que, dans une société démocratique, de pareils pouvoirs puissent être conférés à une seconde chambre dont les membres seraient nommés. Il est important toutefois de s'assurer que tout projet de loi vivement controversé qui a été adopté par la Chambre des communes réponde vraiment à la volonté du peuple ou, à tout le moins, à l'opinion de ses représentants. Dans de tels cas, la Chambre des communes devrait au moins être obligée de repenser la question.

Nous croyons qu'à cette fin le droit de veto absolu n'est pas nécessaire. En effet, le caractère absolu de ce pouvoir empêche le Sénat de l'utiliser et de rejeter un bill, aussi médiocre soit-il, même temporairement. Nous croyons qu'un veto suspensif de six mois serait nettement suffisant pour le Sénat. Le gouvernement, la Chambre des communes et le pays seraient ainsi forcés de reconsidérer la question. Le Sénat disposerait d'un délai suffisant pour présenter ses objections clairement à la population. Si au bout de six mois, le gouvernement et la Chambre des communes étaient convaincus de l'appui du public au point de faire adopter le bill à la Chambre des communes, le Sénat aurait fait son travail et pourrait y acquiescer la conscience en paix. Le bill devrait évidemment être présenté et adopté de nouveau à la Chambre des communes. Un simple délai de six mois au terme duquel le bill entrerait en vigueur sans être étudié de nouveau par la Chambre des communes annulerait l'essence même du veto suspensif.

(b) *Droit de désaveu des règlements*

Actuellement, une masse énorme de mesures législatives, importantes par surcroît, est effectivement adoptée par voie de règlements et autres textes réglementaires du gouverneur général en conseil (le cabinet) en vertu de l'autorité que lui confère le Parlement. Ces mesures sont pour la plupart étudiées par le Comité mixte permanent (de la Chambre des communes et du Sénat) des règlements et autres textes réglementaires. Celui-ci les analyse méticuleusement en fonction d'une liste élaborée de critères précis. Mais son mandat se résume uniquement à faire rapport aux deux chambres et, dans de nombreux cas, un rapport défavorable ne change en rien la situation, même si les deux chambres en admettent les conclusions. Mêmes si, dans son rapport, le Comité dit que le règlement ou le texte réglementaire est complètement invalide, rien ne se produit. La mesure reste en vigueur tant qu'elle n'est pas contestée devant les tribunaux, et elle ne peut l'être que si la compétence juridique du Cabinet de l'adopter est mise en doute.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires recommandait dans son quatrième rapport aux deux Chambres, durant la première session de la présente législature, «que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire» (c'est-à-dire non entérinée

par les deux Chambres avant son entrée en vigueur) «puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation».

Nous appuyons cette recommandation dans la mesure où elle s'applique au Sénat. Son adoption lui donnerait un moyen efficace de protéger les droits des citoyens lorsque, à son avis, ces droits sont lésés par un genre quelconque de législation déléguée, même si la mesure en cause est techniquement légale. La protection de ces droits doit constituer une préoccupation majeure d'un Sénat réformé, et celui-ci devrait disposer des pouvoirs nécessaires pour l'assurer.

(c) *Pouvoirs d'enquête*

Le Sénat a déjà tous les pouvoirs nécessaires pour mener les enquêtes qu'il juge utiles. Il a déjà amplement exercé ce pouvoir et il devrait continuer à le faire. Il ne devrait accepter aucune limitation à ce pouvoir.

(4) **Fonctionnement du Sénat**

(a) *Le président du Sénat*

Nous recommandons que le Président du Sénat soit élu par les sénateurs et que son rôle soit défini dans la constitution de manière à correspondre aux attributions et responsabilités du Président de la Chambre des communes.

(b) *Représentation du Cabinet au Sénat*

Les deux derniers gouvernements, manquant de représentants régionaux à la Chambre des communes, ont nommé trois sénateurs aux postes de ministres, dont deux au moins avec portefeuille. Il se pourrait que les gouvernements à venir aient à faire face au même problème et qu'ils aient à recourir à la même solution.

La présence de plus d'un ministre au Sénat (outre un ministre sans portefeuille) est une situation inusitée, mais non pas inconnue, depuis 1911. Jusqu'en 1896, il était normal d'avoir trois, quatre ou cinq ministres siégeant au Sénat sur un cabinet de 13 à 16 membres. Tous les portefeuilles, à l'exception de ceux des Finances, des Chemins de fer et des canaux, des Douanes et de l'éphémère secrétariat d'État aux provinces, ont été détenus par un sénateur. Deux sénateurs ont été premiers ministres: Sir John Abbott, de 1891 à 1892, et Sir Mackenzie Bowell, de 1894 à 1896.

Une telle situation est inconcevable aujourd'hui (à moins, peut-être, d'avoir un sénat élu). Il ne fait cependant pas de doute que la présence de trois ministres au Sénat depuis l'été 1979 a non seulement attiré l'attention du public sur les travaux du Sénat mais, ce qui est plus important, a facilité ces travaux. Lorsqu'il n'y avait qu'un seul ministre, à savoir le Leader du gouvernement au Sénat, celui-ci ne pouvait généralement répondre aux questions qu'en en prenant note et en demandant un délai de réflexion souvent considérable.

Nous recommandons que lorsqu'un gouvernement n'a pas à la Chambre des communes de représentant d'une province, comme cela s'est produit souvent et

parfois pendant des années, il nomme au cabinet, avec ou sans portefeuille, un sénateur de cette province.

(c) *Caucus régionaux*

Afin de permettre au Sénat de mieux s'acquitter de sa responsabilité de représentation et de protection des régions, nous recommandons la création de caucus régionaux regroupant tous les partis. Ces caucus pourraient se faire l'écho des régions, identifier l'évolution de leurs aspirations, de leurs besoins et de leurs griefs et noter les réactions des législatures et des gouvernements provinciaux à l'égard de la législation et des politiques fédérales.

(d) *Comité permanent des affaires régionales*

Nous recommandons la création d'un Comité permanent des affaires régionales dont les présidents des caucus régionaux formeraient le noyau. Son mandat serait de recevoir les rapports des caucus régionaux, de déterminer les problèmes régionaux et de recommander les meilleurs moyens de les résoudre, d'informer les gouvernements provinciaux des projets de loi fédéraux susceptibles d'avoir une incidence sur les intérêts régionaux et de les inviter à lui présenter leurs opinions ainsi qu'aux autres comités du Sénat.

(e) *Comité permanent des langues officielles*

Nous recommandons la création d'un Comité permanent des langues officielles, composé d'un nombre égal de sénateurs francophones et anglophones. Ce comité serait chargé de surveiller l'application d'une charte des droits linguistiques insérée dans la constitution, de la *Loi sur les langues officielles* et, d'une façon générale, de la politique fédérale de bilinguisme.

Le bill C-60 et le rapport de la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec contiennent tous deux des dispositions à ce sujet. Les propositions du bill C-60 auraient modifié considérablement le mode de fonctionnement du Parlement. Celles de la Commission du Parti libéral du Québec auraient complètement déchargé le Parlement de cette question en la remettant à un comité d'un Conseil fédéral, lequel aurait eu un droit de veto sur certaines lois et un pouvoir administratif étendu sur la Fonction publique. Nous sommes convaincus que nos recommandations donneront de meilleurs résultats et créeront moins de problèmes.

Le Comité mixte spécial chargé présentement d'étudier les rapports du Commissaire aux langues officielles ne peut pas jouer le rôle que nous proposons de confier au nouveau comité permanent du Sénat. Premièrement, ce comité est spécial et temporaire. De plus, ses attributions sont beaucoup plus restreintes. Même si les législatures successives maintiennent le Comité mixte spécial sur les rapports du Commissaire aux langues officielles, le comité permanent du Sénat que nous envisageons aurait quand même un grand rôle à jouer.

(f) *Comité permanent des droits de la personne*

Nous recommandons la création d'un comité permanent des droits de la personne. Même si ces droits sont protégés par une charte enchâssée dans la cons-

titution, il faudra soigneusement surveiller dans quelle mesure ils sont respectés dans la pratique, non seulement pour juger de l'efficacité réelle de la charte, mais également pour proposer des solutions aux problèmes que pourra révéler l'expérience. Si la charte des droits de la personne n'est pas enchâssée dans la constitution, le comité sera encore plus nécessaire. De toute façon, ce comité serait chargé de surveiller continuellement tout ce domaine; il devrait étudier tous les aspects des droits de la personne et les conséquences de tout projet de loi déposé au Parlement à ce sujet et en faire rapport; il devrait étudier également les rapports annuels de la Commission des droits de la personne et servir de tribune pour la discussion de l'ensemble de cette question.

(g) *Consultations entre le Sénat et la Chambre des communes*

Nous recommandons que la disposition contenue dans le règlement du Sénat concernant les consultations entre les deux Chambres soit élargie et que cette façon de procéder, très rarement employée aujourd'hui, fasse partie des voies normales utilisées pour résoudre les différends sur les projets de loi envoyés du Sénat à la Chambre des communes ou vice versa. Nous recommandons également que cette procédure soit employée pour assurer la collaboration entre les comités des deux Chambres qui étudient les mêmes projets de loi.

(h) *Étude préalable des projets de loi*

Nous avons déjà fait mention des difficultés qu'éprouve le Sénat dans l'accomplissement de son rôle législatif, du fait que des projets de loi importants ne lui parviennent que juste avant l'ajournement du Parlement, la fin d'une session ou même une dissolution. Nous avons également souligné comment le Comité des banques et du commerce, présidé par le sénateur Hayden, a contourné cette difficulté en étudiant la teneur des projets de loi avant qu'ils ne soient déposés au Sénat. Cette façon de procéder s'appelle maintenant la «formule Hayden». Nous recommandons que les autres comités permanents du Sénat l'utilisent pour les projets de loi importants.

Les comités permanents doivent, bien sûr, éviter d'approuver le principe d'un projet de loi pendant cette étude préalable et également éviter d'empêcher les discussions en seconde lecture, lorsque le Sénat est saisi du bill.

(5) **Conclusions**

Dans cette partie de notre rapport, nous avons présumé qu'en établissant dans la constitution la Conférence des premiers ministres, qu'on appellerait «conseil fédéral-provincial», on pourrait résoudre le profond grief des gouvernements provinciaux à l'égard de l'exercice unilatéral des pouvoirs fédéraux transcendants dans des domaines de compétence provinciale. Nous avons donc examiné la possibilité et l'opportunité d'une seconde chambre au Parlement, laquelle ne servirait pas de porte-parole aux gouvernements provinciaux mais serait plutôt une véritable chambre fédérale.

Première conclusion: le Canada a réellement besoin d'une seconde chambre. Cette conclusion est fondée sur l'expérience d'un bon nombre d'autres pays et

plus particulièrement d'autres fédérations, sur les états de service du Sénat, qui a prouvé son utilité au cours des ans malgré ses imperfections évidentes, ainsi que sur notre interprétation de l'opinion des Canadiens. Nous avons donc conclu qu'une seconde chambre est nécessaire non comme une simple réplique de la Chambre des communes mais comme organe complémentaire de réflexion et de modération chargé de faire ce que la Chambre des communes ne peut pas effectuer efficacement. Vu sous cet angle, le rôle du Sénat devrait être de réviser les lois, d'effectuer des enquêtes sur différentes questions d'intérêt public, de refléter les aspirations régionales et de protéger les droits linguistiques, ceux des minorités et des individus.

Deuxième conclusion: il est préférable que les sénateurs soient nommés plutôt qu'élus. Si cette seconde chambre devait être une réplique de la Chambre des communes, dotée des mêmes rôles et pouvoirs, nous serions en faveur d'un Sénat élu. Nous croyons cependant qu'un Sénat nommé serait mieux à même d'assumer les rôles complémentaires et surtout consultatifs qu'il devrait remplir dans notre système démocratique et parlementaire, au sein duquel la Chambre des communes doit être l'organe législatif suprême. Cette seconde chambre serait moins partisane et plus indépendante; elle apporterait une plus grande continuité et un meilleur bagage d'expérience, surtout avec un système de nomination amélioré. Certains ont allégué qu'un Sénat nommé manque de crédibilité et de légitimité. Selon nous, un sénat élu à la représentation proportionnelle, investi d'un rôle complémentaire et des pouvoirs limités qui devraient être ceux d'une seconde chambre, présenterait les mêmes faiblesses et accomplirait sa mission avec moins d'efficacité.

Troisième conclusion: le Sénat actuel devrait être substantiellement réformé. Il faudrait renforcer considérablement son rôle de protecteur des intérêts régionaux, des droits linguistiques, des droits des minorités et des particuliers. Il faudrait augmenter le nombre des sénateurs afin de favoriser un meilleur équilibre régional et de permettre un plus fort volume de travail. Le gouvernement fédéral devrait continuer à nommer les sénateurs, mais la moitié devraient l'être d'après les listes établies par les gouvernements provinciaux. Les sénateurs seraient nommés pour dix ans mais leur mandat serait renouvelable pour des périodes successives de cinq ans sur recommandation par vote secret d'un Comité spécial du Sénat. Des mesures précises devraient être adoptées pour permettre aux quelques sénateurs qui ont été nommés à vie et qui ont plus de 75 ans et, dans certains cas, même à d'autres moins âgés, de prendre leur retraite. Il faudrait aussi limiter le pouvoir législatif du Sénat à un droit de veto suspensif.

Quatrième conclusion: il faudrait améliorer le fonctionnement interne du Sénat. Le président devrait être élu par le Sénat et son rôle défini dans la Constitution. La pratique consistant à nommer au Sénat des ministres avec ou sans portefeuille, lorsqu'une province ne peut être représentée au Cabinet à partir de la Chambre des communes, devrait être maintenue.

On devrait constituer de nouveaux comités permanents du Sénat sur les problèmes régionaux, sur les droits linguistiques, sur ceux des minorités et des

individus. Les consultations entre le Sénat et la Chambre des communes devraient être élargies pour inclure leurs comités; elles devraient devenir le processus normal de règlement des divergences d'opinion entre les deux Chambres à propos des projets de loi.

Ce rapport comprend d'autres suggestions spécifiques en vue d'améliorations internes. Nous sommes convaincus que si nos recommandations et nos propositions étaient appliquées, elles contribueraient largement à faire du Sénat une seconde Chambre plus efficace et à le placer en meilleure position pour compléter la Chambre des communes et servir les Canadiens.

