



**LE PROCESSUS
DE MODIFICATION DE LA
CONSTITUTION DU CANADA**

**Rapport du Comité mixte spécial
du Sénat et de la Chambre des communes**

**Coprésidents:
L'hon. Gérard Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député**

Le 20 juin 1991

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Fascicule n° 1
Le mardi 21 mai 1991
Le jeudi 23 mai 1991
Le mardi 28 mai 1991
Le mercredi 29 mai 1991
Le jeudi 30 mai 1991
Le mardi 4 juin 1991
Le mercredi 5 juin 1991
Le jeudi 6 juin 1991
Le mardi 10 juin 1991
Le mardi 11 juin 1991
Le mercredi 12 juin 1991
Le mardi 18 juin 1991

Volume No. 1
Tuesday, May 21, 1991
Thursday, May 23, 1991
Tuesday, May 28, 1991
Wednesday, May 29, 1991
Thursday, May 30, 1991
Tuesday, June 4, 1991
Wednesday, June 5, 1991
Thursday, June 6, 1991
Monday, June 10, 1991
Tuesday, June 11, 1991
Wednesday, June 12, 1991
Tuesday, June 18, 1991

Coprésidents:
L'hon. Gérard
Jim Edwards

Joint Chairmen:

LE PROCESSUS DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Process-verbaux et témoignages de Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le

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

Processus de
modification de la
Constitution du
Canada

Process for amending
the Constitution of
Canada

Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes

CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la
Constitution du Canada

A study of the process for amending the Constitution of
Canada

Y COMPRIS:

Le Rapport au Sénat et à la Chambre des communes

IN CLUSIVE:

The Report to the Senate and to the House of Commons

Coprésidents:
L'hon. Gérard Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député

Trentième session de la trentième
1991

Thirty-third Parliament, Thirty-third
Session

Le 20 juin 1991

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mardi 21 mai 1991
Le jeudi 23 mai 1991
Le mardi 28 mai 1991
Le mercredi 29 mai 1991
Le jeudi 30 mai 1991
Le mardi 4 juin 1991
Le mercredi 5 juin 1991
Le jeudi 6 juin 1991
Le lundi 10 juin 1991
Le mardi 11 juin 1991
Le mercredi 12 juin 1991
Le mardi 18 juin 1991

Coprésidents:

L'hon. Gérard Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député

SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, May 21, 1991
Thursday, May 23, 1991
Tuesday, May 28, 1991
Wednesday, May 29, 1991
Thursday, May 30, 1991
Tuesday, June 4, 1991
Wednesday, June 5, 1991
Thursday, June 6, 1991
Monday, June 10, 1991
Tuesday, June 11, 1991
Wednesday, June 12, 1991
Tuesday, June 18, 1991

Joint Chairmen:

Hon. Gérard Beaudoin, Senator
Jim Edwards, M.P.

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

Processus de modification de la Constitution du Canada

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

Process for amending the Constitution of Canada

CONCERNANT:

Une étude du processus de modification de la Constitution du Canada

Y COMPRIS:

Le Rapport au Sénat et à la Chambre des communes

RESPECTING:

A study of the process for amending the Constitution of Canada

INCLUDING:

The Report to the Senate and to the House of Commons

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES SUR LE PROCESSUS DE
MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents :

L'hon. Gérald Beaudoin, sénateur
Jim Edwards, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Gérald Beaudoin
Gérald Comeau
Philippe Gigantès
Michael Kirby
Nathan Nurgitz—(5)

Représentant la Chambre des communes :

Les députés

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Autres sénateurs qui ont participé aux travaux du Comité :

Willie Adams
E.W. Barootes
Eric Berntson
Roch Bolduc
Pat Carney
Consiglio Di Nino
Jerahmiel S. Grafstein
Richard Hatfield
Daniel Hays
Janis Johnson
James Kelleher
Noel Kinsella
Paul Lucier
Finlay MacDonald
Michael Arthur Meighen
Gildas Molgat

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND
OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE PROCESS
FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen:

Hon. Gérald Beaudoin, Senator
Jim Edwards, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Gérald Beaudoin
Gérald Comeau
Philippe Gigantès
Michael Kirby
Nathan Nurgitz—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
Jean-Pierre Blackburn
Coline Campbell
Ronald Duhamel
Jim Edwards
Lynn Hunter
Wilton Littlechild
Rob Nicholson
Lorne Nystrom
André Ouellet
Ross Reid—(12)

(Quorum 9)

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

Other Senators who served on the Committee:

Willie Adams
E.W. Barootes
Eric Berntson
Roch Bolduc
Pat Carney
Consiglio Di Nino
Jerahmiel S. Grafstein
Richard Hatfield
Daniel Hays
Janis Johnson
James Kelleher
Noel Kinsella
Paul Lucier
Finlay MacDonald
Michael Arthur Meighen
Gildas Molgat

Raymond Perrault
Jean-Marie Poitras
Mira Spivak
John Sylvain
Jean-Maurice Simard
Norbert Thériault—(22)

Autres députés qui ont participé aux travaux du Comité :

Warren Allmand
Eugène Bellemare
Maurizio Bevilacqua
Bud Bird
Bill Blaikie
Ethel Blondin
John Brewin
Harry Brightwell
Pauline Browes
Catherine Callbeck
Gabriel Desjardins
Maurice Dionne
Benno Friesen
Jean-Robert Gauthier
Beryl Gaffney
Mac Harb
Robert Layton
Francis LeBlanc
Derek Lee
Ronald MacDonald
Shirley Maheu
Joe McGuire
Peter Milliken
Rey Pagtakhan
Denis Pronovost
George Proud
Marcel Prud'homme
Scott Thorkelson
Pierrette Venne
Ian Waddell—(30)

Raymond Perrault
Jean-Marie Poitras
Mira Spivak
John Sylvain
Jean-Maurice Simard
Norbert Thériault—(22)

Other Members of Parliament who served on the Committee:

Warren Allmand
Eugène Bellemare
Maurizio Bevilacqua
Bud Bird
Bill Blaikie
Ethel Blondin
John Brewin
Harry Brightwell
Pauline Browes
Catherine Callbeck
Gabriel Desjardins
Maurice Dionne
Benno Friesen
Jean-Robert Gauthier
Beryl Gaffney
Mac Harb
Robert Layton
Francis LeBlanc
Derek Lee
Ronald MacDonald
Shirley Maheu
Joe McGuire
Peter Milliken
Rey Pagtakhan
Denis Pronovost
George Proud
Marcel Prud'homme
Scott Thorkelson
Pierrette Venne
Ian Waddell—(30)

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du lundi 17 décembre 1990 :

— Qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit chargé de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada, y compris, le cas échéant, sur des propositions de remaniement de l'une ou de plusieurs des formules de modification, en fonction plus particulièrement :

- i) du rôle de la population canadienne dans le processus;
- ii) de l'efficacité du processus et des formules actuels en matière de modifications constitutionnelles;
- iii) des solutions de rechange aux processus et formules actuels, y compris celles qui sont présentées dans le document de travail rédigé par le gouvernement du Canada et intitulé «La modification de la Constitution du Canada»;

Que le Comité mixte spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs, et que les députés membres du Comité soient désignés lorsque le Comité de sélection fera rapport, au plus tard trois jours de séance après l'adoption de la présente motion, lequel rapport sera réputé avoir été adopté au moment de son dépôt;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances de la Chambre des communes et les périodes d'ajournement;

Que le Comité ou un sous-comité soit autorisé à se déplacer et à tenir des audiences publiques à l'intérieur du Canada;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que des allocations soient accordées aux partis qui sont représentés au sein du Comité en proportion de leur représentation à la Chambre des communes afin de leur assurer l'aide d'experts dans les travaux du Comité;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'employés professionnels, de bureau et en sténographie que les coprésidents jugeront à propos;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1991. Toutefois, si la Chambre ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier de la Chambre des communes et du Greffier du Sénat;

Que les changements dans la liste des membres du Comité s'appliquent immédiatement après que le député qui agit comme whip en chef de tout parti reconnu en a déposé avis sous sa signature auprès du greffier du Comité;

Que le quorum soit fixé à neuf membres du Comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit envoyé au Sénat le priant de se joindre à la Chambre pour les fins susmentionnées et de choisir, s'il le juge opportun, cinq sénateurs pour le représenter audit Comité mixte spécial.

Cette motion, mise aux voix, est agréée sur division.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 30 janvier 1991 :

— Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour former un comité mixte spécial chargé de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada, y compris, le cas échéant, sur des propositions de remaniement de l'une ou de plusieurs des formules de modification, en fonction plus particulièrement :

- i) du rôle de la population canadienne dans le processus;
- ii) de l'efficacité du processus et des formules actuels en matière de modifications constitutionnelles;
- iii) des solutions de rechange aux processus et formules actuels, y compris celles qui sont présentées dans le document de travail rédigé par le gouvernement du Canada et intitulé «La modification de la Constitution du Canada»;

Que le Comité mixte spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs et que les sénateurs membres du Comité soient désignés au plus tard trois jours de séance après l'adoption de la présente motion;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement au Sénat;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le Comité ou un sous-comité soit autorisé à se déplacer et à tenir des audiences publiques au Canada;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que des allocations soient accordées aux partis qui sont représentés au sein du Comité en proportion de leur représentation à la Chambre des communes afin de leur assurer l'aide d'experts dans les travaux du Comité;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'employés professionnels, de bureau et en sténographie que les coprésidents jugeront à propos;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1991. Toutefois, si le Sénat ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier de la Chambre des communes et du Greffier du Sénat;

Que les changements dans la liste des membres du Comité pour les députés de la Chambre des communes s'appliquent immédiatement après que le député qui agit comme whip en chef de tout parti reconnu en a déposé avis sous sa signature auprès du greffier du Comité;

Que le quorum soit fixé à neuf membres du Comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 14 mai 1991 :

— Qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit institué afin de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada, y compris, le cas échéant, sur des propositions de remaniement de l'une ou de plusieurs des formules de modification, en fonction plus particulièrement :

- i) du rôle de la population canadienne dans le processus;
- ii) de l'efficacité du processus et des formules actuels en matière de modifications constitutionnelles;
- iii) des solutions de rechange aux processus et formules actuels, y compris celles qui sont présentées dans le document de travail rédigé par le gouvernement du Canada et intitulé «La modification de la Constitution du Canada»;

Que le Comité mixte spécial soit constitué de cinq sénateurs et douze députés;

Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le Comité soit formé des honorables sénateurs Beaudoin, Comeau, Gigantès, Kirby et Nurgitz;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement au Sénat;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le Comité ou un sous-comité soit autorisé à se déplacer et à tenir des audiences publiques au Canada;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que des allocations soient accordées aux partis qui sont représentés au sein du Comité en proportion de leur représentation à la Chambre des communes afin de leur assurer l'aide d'experts dans les travaux du Comité;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'employés professionnels, de bureau et en sténographie que les coprésidents jugeront à propos;

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session de la trente-quatrième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 1^{er} juillet 1991. Toutefois, si le Sénat ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier du Sénat et du Greffier de la Chambre des communes;

Que les changements dans la liste des membres du Comité pour les députés de la Chambre des communes s'appliquent immédiatement après que le député qui agit comme whip en chef de tout parti reconnu en a déposé avis sous sa signature auprès du greffier du Comité;

Que le quorum du Comité soit fixé à neuf membres lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit envoyé à la Chambre des communes pour l'inviter à se joindre au Sénat aux fins exposées ci-dessus et à désigner, si elle le juge à propos, certains de ses membres pour faire partie de ce Comité mixte spécial.

ATTESTÉ

Le Greffier du Sénat

GORDON BARNHART

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 17 mai 1991 :

— Qu'un message soit envoyé au Sénat informant leurs Honneurs que la Chambre des communes se joint à lui pour reconstituer le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada institué au cours de la deuxième session de la législature actuelle et pour lui déléguer les pouvoirs et l'assujettir aux conditions stipulées dans l'Ordre de renvoi du 17 décembre 1990.

Que les représentants de la Chambre des communes à ce Comité soient les mêmes qu'au dernier jour de la deuxième session de la législature actuelle.

Que les témoignages entendus par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été renvoyés au Comité mixte constitué aux termes de la présente motion;

Que la partie du budget du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada restée inutilisée à la fin de la deuxième session de la législature actuelle soit réputée constituée le budget total du Comité mixte constitué aux termes de la présente motion, sous réserve de l'octroi d'un budget supplémentaire par le Bureau de régie interne;

Que tous les contrats conclus par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été conclus par le Comité mixte constitué aux termes de la présente motion et soient réputés valides, sous réserve d'un ordre contraire dudit Comité; et

Que les motions et ordres adoptés par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été adoptés par le Comité mixte constitué aux termes de la présente motion, à moins d'un ordre contraire dudit Comité.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 22 mai 1991 :

— Que les motions et ordres adoptés par le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada au cours de la deuxième session de la législature actuelle soient réputés avoir été adoptés par le Comité mixte, à moins d'un ordre contraire dudit Comité; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

ATTESTÉ

Le Greffier du Sénat

GORDON BARNHART

REMERCIEMENTS
MEMBRES DU COMITÉ

COPRÉSIDENTS

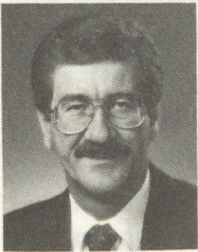


Sén. Gérald Beaudoin



Jim Edwards, député

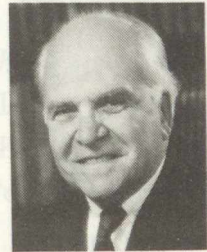
MEMBRES DU COMITÉ : sénateurs



Gérald Comeau



Rob Nicholson



Philippe Gigantès



Michael Kirby



Nathan Nurgitz

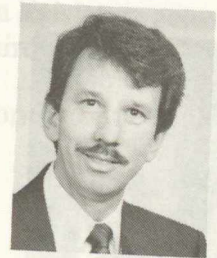
MEMBRES DU COMITÉ : députés



Ken Atkinson



Gabrielle Bertrand



Jean-Pierre Blackburn



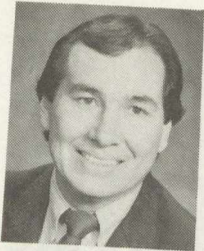
Coline Campbell



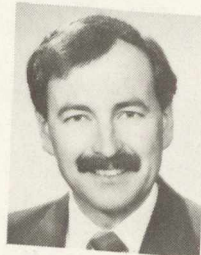
Ronald Duhamel



Lynn Hunter



Wilton Littlechild



Rob Nicholson



Lorne Nystrom

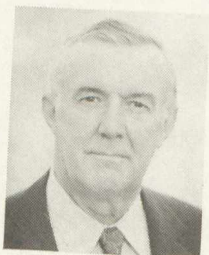


André Ouellet



Ross Reid

Ont également participé de façon particulière :



Sén. Richard Hatfield



Pauline Browes, députée



Shirley Maheu, députée

REMERCIEMENTS

Le Comité désire reconnaître le dévouement, la persévérance et l'aide précieuse des personnes suivantes qui ont donné de leur temps sans compter pour la préparation de notre rapport :

Les cogreffiers :

Serge Pelletier

Eugene Morawski

Autres greffiers de comités :

Martine Bresson

Bernard Fournier

Marie Louise Paradis

Marc Toupin

Personnel de recherche :

Bibliothèque du Parlement :

Daniel Dupras

Molly Dunsmuir

Alain Lafleur

Nis Moller

Peter Niemczak

Jack Stilborn

Recherche des partis :

Paul Lepsoe, P.-C.

Guy Pratte, Lib.

Ian Peach, N.P.D.

Autre chercheur :

Pierre Thibault

Internes parlementaires :

Wayne Burnett

Nancy MacDonald

Lori Anne Heckbert

Simone Philogène

Équipage de télédiffusion :

Jim Archibald

Ivan Barclay

André Baulne

Michael Gibbs

Bernard Goulet

Ed Greskow

Michel Bois
Alain Bourque
Paul Bourque
Leslie Cain
Pierre Castonguay
Susan Finn
John Franklin

Jeannine Kennedy
Jean Leduc
Jacques Léger
Brian Morrison
Jeff Porter
Don St-Pierre
Larry Way

Personnel du bureau :

Adjointe administrative :
Sharron Scullion

Secrétariat :

Nancy Coelho
Jeannine Deveault
Claire Gauvreau
Sophie Montsion
Pierrette Robert

Éditeurs / réviseurs :
Ruth Crow
Mario Pelletier

Autre personnel de bureau :

Fiona Bladon
Josée Brousseau
Lianne Brown
Hélène Cousineau
Lena L'Écuyer

Diane Lefebvre
Carol MacDonald
Edna Perrier
Joanne Pronovost
Louise Rousseau

Service central de soutien et des publications

ainsi que plusieurs autres qui ont contribué à la rédaction de ce rapport.

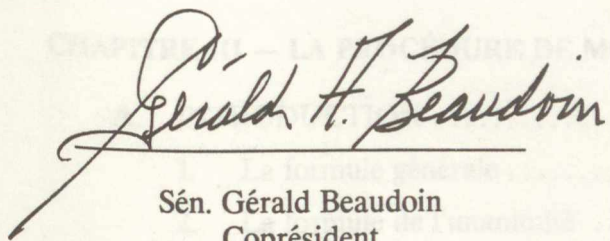
Les coprésidents

PRÉFACE DES COPRÉSIDENTS

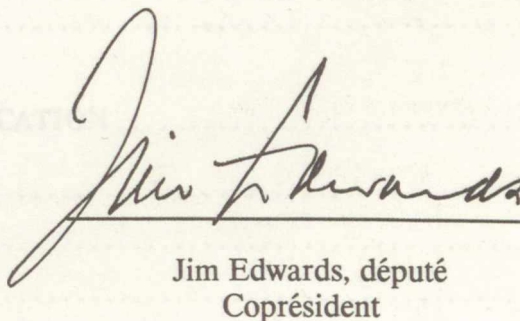
Notre Comité aura vécu 135 jours. Les centaines d'heures d'audiences publiques, les longues journées de délibérations et de débats à huis clos, ont été démunies d'esprit partisan. Même si nos membres ont tous abordé les questions débattues à la lumière de leurs propres valeurs et perspectives, les désaccords n'ont eu lieu que sur des questions de principe. Tous ont gardé le même objectif avec ferveur : dégager des propositions qui pourraient permettre au Canada de traverser non seulement la crise actuelle mais un autre siècle.

À mi-chemin de nos travaux, nous avons perdu un précieux collaborateur. Le sénateur Richard Hatfield, qui durant presque deux décennies comme premier ministre du Nouveau-Brunswick a joué un rôle clé dans la réforme du fédéralisme canadien, est décédé le vendredi 26 avril 1991. Dès sa nomination au Comité, il a fait montre d'un grand enthousiasme. Même au moment où sa santé déclinait, il tâchait de rester associé de près à nos travaux. Il a confié à des amis que son plus vif regret serait de ne pas en voir l'aboutissement.

Nous sommes très reconnaissants pour la contribution faite au présent rapport par les deux greffiers du comité et par leur personnel, par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, par les interprètes, par les traducteurs et par tous ceux qui y ont travaillé.



Sén. Gérald Beaudoin
Coprésident



Jim Edwards, député
Coprésident

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I — LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL	3
A. HISTORIQUE	3
B. LA SITUATION APRÈS L'ÉCHEC DE L'ACCORD DU LAC MEECH	6
C. LE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF	7
D. CONCLUSION	8
CHAPITRE II — MANDAT ET MODE DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ	9
A. MANDAT	9
B. TRAVAUX DU COMITÉ	9
CHAPITRE III — LA PROCÉDURE DE MODIFICATION	11
A. INTRODUCTION	11
1. La formule générale	11
2. La formule de l'unanimité	12
3. La formule bilatérale	13
4. La formule unilatérale fédérale	13
5. La formule unilatérale provinciale	13
6. Explications générales	14
B. LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT	14
1. Ce que nous avons entendu	14
2. Notre analyse	15
3. Nos recommandations	16

C.	LES AUTOCHTONES ET LES TERRITOIRES	16
1.	Les peuples autochtones	16
a.	Ce que nous avons entendu	16
b.	Notre analyse	17
c.	Nos recommandations	18
2.	Les territoires	18
a.	Ce que nous avons entendu	18
b.	Notre analyse	19
c.	Nos recommandations	19
D.	LE PARLEMENT ET LES LÉGISLATURES PROVINCIALES	20
1.	Ce que nous avons entendu	20
a.	Égalité, veto et unanimité	20
b.	Les propositions	22
2.	Notre analyse	23
a.	L'idée d'égalité des provinces	23
b.	Le caractère distinct du Québec	23
c.	À la recherche d'une protection constitutionnelle	23
d.	Un veto pour le Québec	24
e.	La formule Pepin-Robarts	24
f.	La formule de Victoria	25
g.	Cinq veto régionaux	25
h.	La protection des intérêts du Québec	25
3.	Nos recommandations	28
E.	LES MÉCANISMES DE SOUPLESSE	29
1.	L'article 43 (modifications bilatérales)	29
a.	Ce que nous avons entendu	29
b.	Notre analyse	29
2.	Le droit de retrait	30
a.	Ce que nous avons entendu	30
b.	Notre analyse	30
3.	Arrangement administratif et délégation de compétence législative	31
4.	Nos recommandations	31
F.	LA PÉRIODE DE RATIFICATION DE TROIS ANS	32
1.	Ce que nous avons entendu	32
2.	Notre analyse	32
3.	Nos recommandations	33

G.	ÉGALITÉ PROVINCIALE ET DROITS DE PROPRIÉTÉ DES PROVINCES	33
1.	Ce que nous avons entendu	33
2.	Notre analyse	34
3.	Nos recommandations	34
CHAPITRE IV — LE RÉFÉRENDUM		35
A.	INTRODUCTION : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE	35
1.	Définition et types de référendums	35
2.	Référendums nationaux de 1898 et de 1942	36
3.	Référendums provinciaux	36
4.	Référendums de Terre-Neuve et Labrador de 1948	36
5.	Référendum et vote de confiance	37
6.	Libellé de la question référendaire et déroulement du référendum	37
7.	Lois sur le référendum	37
B.	CE QUE NOUS AVONS ENTENDU	37
1.	Le principe du référendum	38
a.	Quelques interrogations sur le principe du référendum	38
b.	Responsabilité politique	38
c.	Référendum obligatoire ou référendum facultatif	39
d.	Référendum et minorités	40
e.	Participation de la population lors des référendums	40
f.	À quelle étape du processus de modification	40
g.	Délai pour la tenue d'un référendum	41
2.	Organisation et déroulement du référendum	41
a.	Constitutionnalisation du référendum ou adoption d'une loi fédérale ...	41
b.	Rédaction de la question référendaire	41
c.	Financement	42
d.	Campagne référendaire	42
e.	Information lors d'un référendum	42
f.	Interprétation des résultats du référendum	43
C.	ANALYSE	43
1.	Un référendum de ratification enchassé dans la Constitution	43
2.	Un référendum facultatif autorisé par une législation fédérale	44
D.	NOS RECOMMANDATIONS	44
CHAPITRE V — LES ASSEMBLÉES CONSTITUANTES		45
A.	DE QUOI S'AGIT-IL?	45

B.	CE QUE NOUS AVONS ENTENDU	46
1.	Propositions	46
2.	Principes	46
a.	Les arguments pour	46
b.	Les arguments contre	47
C.	NOTRE ANALYSE	49
1.	Considérations préliminaires	49
2.	Représentation	49
3.	Participation	51
D.	CONCLUSIONS	52
E.	NOS RECOMMANDATIONS	53
CHAPITRE VI — LES AUDIENCES PUBLIQUES		55
A.	CE QUE NOUS AVONS ENTENDU	55
1.	Nécessité de tenir des audiences publiques	55
2.	À quelle étape du processus?	55
3.	Devant quel type d'organisme?	56
B.	ANALYSE	56
C.	NOS RECOMMANDATIONS	57
CHAPITRE VII — LA CONTRIBUTION DES EXPERTS ÉTRANGERS		59
A.	INTRODUCTION	59
B.	LA BELGIQUE (Francis Delpérée)	59
C.	L'AUSTRALIE (Leslie Zines)	61
D.	LA SUISSE (Jean-François Aubert)	63
E.	L'ALLEMAGNE (Helmut Steinberger)	65
F.	ÉTATS-UNIS (James Pope)	67
LISTE DES RECOMMANDATIONS		69
RAPPORT MINORITAIRE		75
ADDENDUM		79
ANNEXE A — PARTIE V DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982		81
ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS		85
ANNEXE C — LISTE DES SOUMISSIONS		105

INTRODUCTION

Le Canada est manifestement au seuil d'une ère de grande réforme constitutionnelle. Les Canadiens se trouvent donc devant deux questions fondamentales : quelle est la meilleure façon de réaliser des changements et quels sont les changements précis qui s'imposent?

Le présent rapport, qui renferme nos conclusions et recommandations sur le processus de modification de la Constitution, apporte des éléments de réponse à la première question¹. Notre attention s'est portée à la fois sur la procédure de modification, où les règles de ratification sont établies, et sur les phases moins définies du processus, où les propositions de réforme sont élaborées et le public peut se faire entendre.

Nous commençons, au chapitre premier, par un historique des réformes constitutionnelles au Canada. Après le chapitre II, qui expose le mandat du Comité, nous examinons au chapitre III les règles qui figurent à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* et qui régissent actuellement le processus de modification de la Constitution canadienne. Ce chapitre est peut-être la partie la plus technique du rapport. Il traite surtout des changements qui exigeront des modifications constitutionnelles. Nos observations concernant la participation des autochtones et des territoires aux discussions constitutionnelles font toutefois exception. Elles se retrouvent là parce qu'elles découlent de l'analyse nécessaire à d'autres fins dans le rapport.

Les chapitres IV à VI portent sur des composantes du processus de réforme constitutionnelle qui ne sont pas régies par les règles établies à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Leur but principal est d'examiner et de comparer divers mécanismes qui permettraient d'intensifier la participation populaire et de rendre le processus plus sensible aux besoins de la population. Nous examinons, au chapitre IV, la possibilité de recourir aux référendums, notamment pour faire approuver les propositions constitutionnelles. Au chapitre V, nous nous penchons sur une étape antérieure du processus, pendant laquelle les changements recherchés prennent la forme de propositions, et y examinons l'opportunité de convoquer une assemblée constituante. Nous traitons, au chapitre VI, des audiences publiques tenues par des comités parlementaires et de la possibilité d'y recourir à diverses étapes du processus de réforme constitutionnelle.

Au chapitre VII, nous dressons un bilan de ce que des spécialistes internationaux nous ont appris sur les constitutions fédérales de certains pays étrangers. Enfin, au chapitre VIII, nous donnons la liste de nos recommandations.

La note dominante de ce rapport est notre croyance en la possibilité d'un progrès authentique. Le Canada n'est en mesure de modifier sa propre Constitution que depuis 1982; il ne fait que commencer, selon nous, à explorer toute l'étendue des possibilités de renouvellement constitutionnel, tant sur le plan de la procédure que du fond. Nos travaux nous ont permis de déceler des façons d'améliorer le processus qui pourraient, croyons-nous, avoir une incidence marquée sur toute tentative de réforme constitutionnelle à l'avenir. Il y a là des possibilités réelles de progrès.

¹ Les questions concernant le partage des compétences législatives et les institutions centrales — Chambre des communes, Sénat et Cour suprême — ne font pas partie de notre mandat. En conséquence, nos recommandations ne porteront pas sur ces sujets.

Les questions relatives au partage des pouvoirs et aux institutions centrales (Chambre des communes, Sénat, Cour suprême) ne font pas partie de notre mandat. On ne se surprendra donc guère que nos recommandations ne portent pas sur ces sujets.

Mais notre optimisme ne découle pas seulement des possibilités entrevues. Nous sommes convaincus, à la suite des échanges que nous avons eus avec les Canadiens ces derniers mois, que la volonté de changement existe. Le mécontentement qui s'est manifesté lors des négociations de l'Accord du lac Meech persiste et ouvre désormais la voie, de façon générale, à une réforme constitutionnelle étendue. À l'évidence, les Canadiens et les Canadiennes veulent des changements.

Le pays a aussi, selon nous, l'aptitude nécessaire pour réaliser une réforme constitutionnelle. Nos discussions d'un bout à l'autre du pays ont fait ressortir des désaccords profonds, mais elles nous ont aussi permis de redécouvrir que les Canadiens sont des gens raisonnables qui peuvent et veulent travailler ensemble pour trouver un terrain d'entente. Nous ne nous sommes heurtés nulle part au dogmatisme aveugle qui, en rejetant tout compromis, aboutit inévitablement au désaccord. Nous avons, au contraire, trouvé des gens pondérés dont les fermes convictions sont le fruit de l'expérience personnelle et de l'attachement au principe d'équité.

Nous croyons qu'en les aidant à mieux comprendre leurs différences, une culture politique commune offre aux Canadiens l'assise essentielle sur laquelle fonder leur consensus. Nous espérons que ce rapport contribuera à améliorer le processus qui doit permettre de réaliser ce consensus et de renouveler la Constitution. Aujourd'hui, comme en 1864-1867, les parlementaires doivent faire montre d'imagination créatrice.

CHAPITRE I

Le contexte constitutionnel

A. HISTORIQUE

1. En 1867, le Canada s'est doté d'une Constitution fédérale à la suite de la rencontre des délégués de la Province du Canada (Haut-Canada [Ontario] et Bas-Canada [Québec]), de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard à Charlottetown, en septembre 1864, et à Québec, en octobre 1864, et des délégués des trois premières provinces à Londres, en décembre 1866. Les 72 Résolutions de Québec et les 69 Résolutions de Londres servirent de base au *British North America Act 1867*, une loi britannique qui est la Loi fondamentale du pays, car à l'époque le Canada était une colonie britannique jouissant d'une autonomie interne. Avec le rapatriement de la Constitution en 1982, cette loi porte le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*.

2. Aux conférences de 1864 et de 1866, les «Pères de la Confédération» étaient tous des élus du peuple désignés par leurs législatures respectives. Bien que la première conférence eut lieu à Charlottetown, l'Île-du-Prince-Édouard n'entra dans la Confédération qu'en 1873,¹ après la création du Manitoba par une loi fédérale, en 1870, et après la Colombie-Britannique qui se joignit au Canada en 1871². La Saskatchewan et l'Alberta furent créées en 1905, par deux lois fédérales³. Terre-Neuve joignit le Canada en 1949; une loi britannique, cette année-là, donna force de loi constitutionnelle à l'entente Canada-Terre-Neuve.

3. Le Canada, en 1867, avait un régime parlementaire de type britannique : le gouvernement responsable existait depuis 1846 en Nouvelle-Écosse, et depuis 1847 dans la Province du Canada. Le régime était une monarchie constitutionnelle. A partir du 1^{er} juillet 1867, le Canada devint une véritable fédération, comme le préambule et plusieurs articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* le montrent clairement. Les tribunaux devaient par la suite reconnaître ce caractère fédéral dans de très nombreux arrêts.

¹ Par arrêté en conseil du 26 juin 1873 (Londres).

² Par arrêté en conseil du 16 mai 1871 (Londres).

³ La Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest furent admis le 23 juin 1870 par arrêté en conseil (Londres). Les territoires britanniques de l'Amérique du Nord britannique ne faisant pas déjà partie du Canada furent annexés au Canada le 31 juillet 1880 par arrêté en conseil (Londres).

4. Entre 1919 et 1931, le Canada devint graduellement un pays indépendant⁴. Mais il conserva ses caractères fondamentaux: monarchie constitutionnelle, système parlementaire, gouvernement responsable, État fédéral. En 1982, une *Charte des droits et libertés* venait s'incorporer à la Constitution.

5. Malgré ses mérites évidents, la Constitution canadienne de 1867 avait une lacune: elle ne comportait pas de formule générale d'amendement. Quand un amendement constitutionnel s'est avéré nécessaire, par la suite, les Chambres fédérales ont dû s'adresser à la Reine et au Parlement de Westminster pour modifier la loi constitutive de 1867. Il y eut vingt-trois amendements de 1867 à 1982, année du rapatriement de la Constitution⁵.

6. La situation de 1867 était acceptable pour l'époque mais elle était devenue anachronique après l'indépendance du Canada, qui fut formellement reconnue en 1931 par le *Statut de Westminster*.

7. Les divers gouvernements au Canada se mirent à l'oeuvre à partir de 1927, pour trouver enfin une formule générale d'amendement en 1982. Il fallut plusieurs tentatives pour y arriver⁶.

8. Au référendum du 20 mai 1980, la population québécoise refusa à 60 % de donner au gouvernement du Québec le mandat de négocier la souveraineté et une association économique avec le reste du Canada. En septembre 1980, se tint à Ottawa, une importante conférence constitutionnelle, qui portait, entre autres choses, sur la formule d'amendement. Cette conférence fut un échec.

9. En octobre 1980, le gouvernement du premier ministre Trudeau tenta de rapatrier unilatéralement la Constitution. Deux provinces seulement le suivirent: l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Trois autres (Manitoba, Terre-Neuve et Labrador et Québec) en contestèrent l'initiative devant leurs cours d'appel. La tentative fut jugée constitutionnelle par les cours

⁴ *Re: Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] R.C.S. 792.

⁵ Voici la liste des modifications constitutionnelles de 1867 à 1982:

1) L'Acte de la Terre de Rupert de 1868; 2) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871; 3) L'Acte du Parlement du Canada de 1875; 4) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1886; 5) La Loi de 1893 sur la révision du droit statutaire; 6) L'Acte concernant l'Orateur canadien (nomination d'un suppléant) de 1895; 7) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1907; 8) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1915; 9) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1916; 10) La loi de 1927 sur la révision du droit statutaire; 11) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930; 12) Le Statut de Westminster de 1931; 13) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940; 14) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1943; 15) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1946; 16) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1949; 17) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no 2) de 1949; 18) La Loi de 1950 sur la révision du droit statutaire; 19) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1951; 20) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1960; 21) L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1964; 22) Modifications par arrêté en conseil (article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique); 23) Loi constitutionnelle de 1982.

⁶ Un premier essai en 1927, après la *Déclaration Balfour* de 1926 sur l'égalité des Dominions; un second en 1931, au moment de l'adoption du *Statut de Westminster*; un troisième en 1935, où fut créé un comité parlementaire de la Chambre des communes; un quatrième en 1949, lors du mini-rapatriement du premier ministre Louis Saint-Laurent Fulton; un cinquième en 1960-61, avec la formule d'amendement de la Loi constitutionnelle de 1867; un sixième en 1964, avec la formule Fulton-Favreau; un septième en 1968-71, avec la Charte de Victoria et les quatre veto régionaux; un huitième en 1976, avec les trois options proposées par M. Trudeau (1^o le rapatriement; 2^o une protection des droits fondamentaux et linguistiques); un neuvième en 1979 (lors d'une conférence qui comprenait quinze points à l'ordre du jour dont la formule d'amendement); un dixième en 1980 (avec 12 points à l'ordre du jour dont le rapatriement et une formule d'amendement) et enfin un onzième en novembre 1981, qui aboutit à la procédure de modification actuelle.

manitobaine et québécoise, mais inconstitutionnelle par la terre-neuvienne. La Cour suprême du Canada fut saisie du litige en avril 1981. Le 28 septembre 1981, le plus haut tribunal du pays déclara que les Chambres fédérales pouvaient, en droit, s'adresser unilatéralement à la Reine et au Parlement de Westminster pour rapatrier la Constitution et y inclure une Charte des droits, mais qu'une convention constitutionnelle exigeait, pour ce faire, un appui substantiel des provinces, appui qui faisait défaut dans les circonstances⁷.

10. Le premier ministre Trudeau convoqua une conférence des premiers ministres pour obtenir pareil appui. Neuf provinces sur dix donnèrent leur accord le 5 novembre 1981. Dans les jours et les semaines qui suivirent, le Sénat et la Chambre des communes adoptèrent une résolution sur la Constitution du Canada et votèrent une adresse conjointe⁸ à la Reine. Le Parlement de Westminster adopta la *Loi de 1982 sur le Canada*, qui comprend la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette *Loi de 1982 sur le Canada* rapatriait la Constitution et y enchâssait une procédure de modification, une Charte des droits et quelques modifications constitutionnelles, dont l'article 92A qui octroyait un pouvoir de taxation indirecte aux provinces en matière de richesses naturelles. Le Québec, lors des négociations à Ottawa en novembre 1981, refusa de donner son accord. L'Assemblée nationale du Québec entérina cette position, qui fut appuyée majoritairement par le Parti libéral du Québec, de concert avec le Parti québécois alors au pouvoir⁹.

11. Le Québec contesta devant jusqu'à la Cour suprême du Canada la constitutionnalité de ce rapatriement, en arguant que «l'appui substantiel» des provinces devait comprendre celui du Québec. La Cour suprême du Canada, en décembre 1982, déclara qu'il n'y avait pas de convention constitutionnelle à cet effet, et que le Québec n'avait pas de veto¹⁰. Le Québec était donc lié par la *Loi constitutionnelle de 1982*.

12. Le Parti libéral prit le pouvoir au Québec aux élections générales de décembre 1985. En mai 1986, au Mont-Gabriel, le Québec posait cinq conditions pour rejoindre la «famille constitutionnelle» à la table des négociations¹¹. Le 12 août 1986 à Edmonton, lors de leur conférence annuelle, les premiers ministres provinciaux acceptaient de limiter le dialogue aux cinq points proposés par Québec. Le 30 avril suivant, au lac Meech, les onze premiers ministres signaient l'Accord du lac Meech. L'Assemblée nationale du Québec tint des audiences publiques quelques jours plus tard, puis le 3 juin 1987, à l'édifice Langevin à Ottawa, l'entente était mise en forme juridique et signée par les onze premiers ministres. Restait la question de la ratification par les onze assemblées législatives, pour respecter la procédure de modification enchâssée en 1982 dans la Constitution canadienne, aux articles 38 à 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

13. La Chambre des communes et huit assemblées législatives donnèrent leur aval. Le Nouveau-Brunswick et le Manitoba manquèrent à l'appel. Terre-Neuve rescinda son accord le 6 avril 1990. Une dernière conférence constitutionnelle se tint par la suite à Ottawa, du 2 au 9 juin

⁷ Renvoi: *Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

⁸ À la Chambre des communes le 2 décembre 1981, il y eut un vote favorable (246 à 24), de même qu'au Sénat le 8 décembre 1981 (59 à 23).

⁹ Les résultats du vote à l'Assemblée nationale furent de 111 à 9.

¹⁰ Renvoi sur le veto du Québec, [1982] 2 R.C.S. 793

¹¹ Les cinq conditions étaient les suivantes: 1) reconnaissance explicite du Québec comme société distincte; 2) garantie de pouvoirs accrus en matière d'immigration; 3) limitation du pouvoir fédéral de dépenser; 4) reconnaissance d'un droit de veto; et 5) participation du Québec à la nomination des trois juges civilistes à la Cour suprême du Canada.

1990. Le Nouveau-Brunswick donna enfin son accord le 15 juin 1990, mais le Manitoba et Terre-Neuve ne ratifièrent pas l'entente. L'Accord du lac Meech devint donc caduc le 23 juin 1990, soit trois ans après la ratification par le Québec.

14. Il y aurait beaucoup à écrire sur l'histoire du rapatriement de la Constitution du Canada. Le Québec, depuis le début des pourparlers en 1927, avait demandé un droit de veto. La question revint à l'ordre du jour une bonne dizaine de fois. Plusieurs formules furent mises de l'avant:

- a) la formule Fulton-Favreau exige une résolution du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de deux tiers des provinces, représentant au moins 50 p. 100 de la population pour toutes les révisions sauf celles où l'unanimité s'impose;
- b) la formule de Victoria demande une résolution du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative d'au moins deux des provinces de l'Atlantique, chaque province qui compte ou a déjà compté au moins 25 p. 100 de la population du Canada, et d'au moins deux des provinces de l'Ouest, représentant au moins 50 p. 100 de la population de cette région;
- c) la formule Pepin-Robarts consiste en une résolution de la Chambre des communes et du Conseil de la Fédération (Chambre haute), ratifiée par un référendum récoltant une majorité à la fois (1) dans les provinces de l'Atlantique, (2) au Québec, (3) en Ontario et (4) dans les provinces de l'Ouest et les territoires;
- d) la formule de Toronto exige une résolution du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de deux tiers des provinces, représentant au moins 80 p. 100 de la population;
- e) la formule de Vancouver, qui a servi de base à l'actuelle procédure normale de modification, requiert l'approbation du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de deux tiers des provinces, représentant au moins 50 p. 100 de la population.

B. LA SITUATION APRÈS L'ÉCHEC DE L'ACCORD DU LAC MEECH

15. À la fin de l'été 1990, le gouvernement du Québec institua la Commission Bélanger-Campeau. Il s'agissait d'une commission parlementaire élargie¹². Cette Commission proposait en conclusion :

¹² Outre les dix-huit membres de l'Assemblée nationale, les autres membres étaient les suivants : Michel Bélanger (coprésident), Jean Campeau (coprésident), André Ouellet (Parti libéral du Canada), Jean-Pierre Hogue (Parti progressiste-conservateur du Canada), Lucien Bouchard (Bloc québécois), M^e Marcel Beaudry (associé dans le cabinet Ernst et Young), M. Jean-Claude Beaumier (président de l'Union des municipalités du Québec), M^e Claude Béland (président de la Confédération des Caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec), M. Guy D'Anjou (président de la Fédération des commissions scolaires catholiques), M. Ghislain Dufour (président du Conseil du patronat du Québec), M. Louis Laberge (président national de la Fédération des travailleurs du Québec), M. Gérald Larose (président de la Confédération des syndicats (présidente de la Centrale de l'enseignement du Québec), M. Charles-Albert Poissant (président du conseil d'administration et chef de la direction de Donohue Inc.), M. Jacques Proulx (président de l'Union des producteurs agricoles) et M. Serge Turgeon (président de l'Union des artistes).

La Commission recommande à l'Assemblée nationale l'adoption au printemps 1991 d'une loi établissant le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec¹³.

Cette Commission proposait aussi un modèle de loi sur le référendum :

Cette loi renfermerait trois sections, à savoir un préambule, une première partie portant sur la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, et une seconde partie portant sur l'offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

16. Au niveau fédéral, deux initiatives ont vu le jour : le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer), en novembre 1990; et, un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution (le Comité) le 30 janvier 1991. Dans le Discours du Trône du 13 mai 1991, le gouvernement a signalé son intention d'établir un Comité parlementaire dans le but de réviser ses propositions sur la Constitution et de consulter les Canadiens sur le sujet.

C. LE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF

17. Il convient de dire quelques mots sur le fédéralisme exécutif. Les onze premiers ministres ont commencé à se réunir assez régulièrement après la Seconde Guerre mondiale. Ces réunions ont donné naissance à ce que plusieurs juristes et politologues ont appelé le «fédéralisme exécutif».

18. Cette nouvelle «institution» ou «tradition» est née en partie du fait que le Sénat, selon plusieurs auteurs, n'a peut-être pas toujours su jouer son rôle de Chambre des régions et des provinces. Les premiers ministres provinciaux ont donc rempli le vide qui s'était créé. Cette «institution» doit aussi sa naissance, en partie, à l'absence d'une formule d'amendement dans la Constitution. Lorsque des modifications à la Constitution devenaient nécessaires, les deux ordres de gouvernement se rencontraient pour négocier les amendements que le Parlement de Westminster était invité à adopter par la suite.

19. Comme en 1787 aux États-Unis, le pouvoir législatif, en 1867, était prédominant au Canada, mais l'exécutif a fini par prendre le dessus au XX^e siècle. Il en a résulté une dynamique nouvelle au sein de la confédération, où le «fédéralisme exécutif» s'est imposé en matière de négociation d'amendements constitutionnels.

20. Les conférences interprovinciales instituées en 1887 et reprises, après un long laps de temps, en 1960, sont devenues annuelles depuis lors. Elles ont contribué au renforcement du «fédéralisme exécutif»¹⁴.

21. Les conférences constitutionnelles fédérales-provinciales se sont multipliées. On n'a qu'à songer à la Conférence sur la formule Fulton-Favreau de 1964, à la conférence de Victoria en 1971, qui porte en partie sur la formule d'amendement des quatre veto régionaux, ou à la conférence de novembre 1981 sur le rapatriement de la Constitution.

¹³ Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mars 1991, p. 89.

¹⁴ Ces conférences avaient d'abord été convoquées par le premier ministre québécois Honoré Mercier et elles ont été reprises par un de ses lointains successeurs, le premier ministre Jean Lesage.

D. CONCLUSION

22. Le contexte actuel n'est pas sans rappeler, à certains égards, celui des années 1864, au moment où les Pères de la Confédération établissaient un système fédéral de gouvernement. La situation politique et économique était alors vraiment difficile et il fallait faire preuve d'imagination créatrice. C'est aussi le cas aujourd'hui.

23. Les périodes de centralisation et de décentralisation se succèdent dans l'histoire des États fédéraux. Le fédéralisme n'est pas statique, loin de là. À ce moment difficile de l'histoire canadienne, il revient aux parlementaires d'assumer leurs responsabilités, et celles-ci concernent au premier chef le contrat social par excellence, c'est-à-dire la Constitution du pays et sa mise à jour.

CHAPITRE II

Mandat et mode de fonctionnement du Comité

A. MANDAT

1. Le 17 décembre 1990, la Chambre des communes adoptait une résolution qui instaurait un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, chargé d'étudier la procédure de modification de la Constitution et de proposer des améliorations. La résolution invitait le Sénat à se joindre aux Communes pour former ce comité, invitation que le Sénat a acceptée le 30 janvier 1991.
2. Le mandat confié au Comité par les deux Chambres du Parlement était bien précis. Il portait sur la façon de modifier la Constitution et sur les règles énoncées à cet égard dans la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le mandat n'imposait toutefois pas l'examen d'autres grandes questions constitutionnelles, bien que le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la réforme du Sénat et d'autres institutions fédérales, ainsi que les droits des autochtones et d'autres minorités, aient inévitablement fait surface dans nos discussions.
3. Le mandat mentionne des aspects importants du processus de modification : a) le rôle de la population canadienne; b) l'efficacité du processus actuel et des règles ou procédures de modification qui le régissent, et c) la nécessité d'examiner des solutions de rechange, telles que référendums, assemblées constituantes et audiences publiques. Mais le mandat ne nous limitait pas à l'étude de ces questions. Il laissait donc le Comité libre de déterminer ce qu'englobe le processus de modification et de décider quelles réformes il devrait envisager.
4. La création de ce Comité démontre que le Parlement croit que la procédure de modification requiert des améliorations et que toute nouvelle démarche pour changer la Constitution doit commencer par un examen attentif du processus de modification actuel et des règles de procédure qui le régissent. Ces convictions ont déterminé l'orientation fondamentale de nos travaux.

B. TRAVAUX DU COMITÉ

5. Le Comité a amorcé ses travaux à Ottawa le 5 février 1991. Il s'est réuni pour élire ses deux coprésidents et a établi la méthode qu'il entendait suivre pour s'acquitter de son mandat. Il a décidé de tenir, à Ottawa, une première série d'audiences auxquelles il convierait des universitaires et

autres spécialistes du processus de modification. Des audiences publiques dans toutes les capitales provinciales, ainsi qu'à Vancouver et à Montréal, ont suivi. Étant donné la nature de nos travaux, nous avons estimé particulièrement important que ce comité soit en contact direct avec les Canadiens de toutes les régions du pays.

6. Nous avons donc commencé nos audiences avec des témoins-spécialistes le 19 février. Pendant ce temps, nous informions le public de notre mandat et l'invitions, au moyen d'annonces parues dans les journaux d'un océan à l'autre ou diffusées à la chaîne de télévision parlementaire, à donner son avis. Nous espérons que, en plus de nous fournir dès le départ une bonne base de connaissances, les témoignages des spécialistes seraient utiles aux personnes qui répondraient à notre invitation de présenter des mémoires.

7. Le 18 mars 1991, nous amorçons nos audiences dans l'Ouest par un premier arrêt à Edmonton, avant de nous rendre à Yellowknife, Whitehorse, Victoria, Vancouver, Regina et Winnipeg. Puis, à partir du 8 avril, nous avons parcouru la région de l'Atlantique en nous arrêtant à Fredericton, Halifax, St. John's et Charlottetown. Nous avons ensuite entendu des témoins à Toronto, Ottawa et Montréal avant de conclure nos audiences en dehors de la Capitale nationale à Québec le 30 avril. Après avoir entendu d'autres témoins, notamment cinq spécialistes sur la constitution de cinq autres États fédéraux étrangers soit la Belgique, l'Australie, la Suisse, l'Allemagne et les États-Unis, à Ottawa, nous avons commencé, dès le début de mai, à rédiger le présent rapport.

8. Le Comité a reçu plus de 500 mémoires présentés par environ 450 personnes et organismes et a entendu 209 témoins (individus et organismes) au cours de ses audiences. Nous tenons à remercier sincèrement tous ceux qui ont participé à nos travaux en présentant un mémoire, en comparaisant efforts faits par ces Canadiens à cette occasion. Nous avons été impressionnés, et parfois touchés, par les réponses brièvement aux questions soulevées dans notre mandat, à des analyses approfondies et des exposés de cinquante et même cent pages. Nombreux sont ceux qui se soucient de notre pays et de son avenir. Nous les en remercions au nom de tous les Canadiens.

9. Ce rapport n'entérine pas tout ce que tous les témoins nous ont déclaré. C'eût été impossible puisque nos témoins divergeaient d'opinion sur tous les points que nous avons entrepris d'examiner. Les pages qui suivent reflètent toutefois ce que nous avons entendu et montrent clairement que nos décisions ont été influencées par l'apport des Canadiens qui ont bien voulu nous faire bénéficier de leurs connaissances, de leurs perceptions et de leurs opinions.

La procédure de modification

A. INTRODUCTION

1. La procédure de modification de la Constitution du Canada, prévue à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comprend cinq formules d'amendement. Chacune de ces formules s'applique à une catégorie particulière de modifications constitutionnelles et définit les exigences relatives aux dispositions qui permettent de modifier les aspects de la Constitution relevant de chaque catégorie. Il y a donc cinq façons de modifier notre Constitution : 1) la formule générale (deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population); 2) la formule de l'unanimité; 3) la formule bilatérale; 4) la formule unilatérale fédérale; et 5) la formule unilatérale provinciale. Nous en traitons brièvement.

1. La formule générale

2. La Constitution du Canada peut être modifiée, selon le paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, avec le consentement des deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population des provinces. Le paragraphe 38(1) se lit comme suit :

38(1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

- a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;
- b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.»

3. Cette formule générale, communément appelée «2/3 et 50 p. 100», a un caractère résiduel c'est-à-dire qu'elle s'applique à toute modification autre que celles visées par d'autres articles. Elle s'applique, notamment, au partage des compétences législatives, à la plupart des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux questions prévues au paragraphe 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

42(1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

- a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;
- b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;
- c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada;
- e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

4. Le paragraphe 38(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet à une province d'exercer son droit de retrait («*opting out*»), dans la mesure où une modification constitutionnelle réduirait ses pouvoirs législatifs, ses droits de propriété ou ses privilèges. Les paragraphes 38(2) et 38(3) se lisent comme suit :

38(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

5. Lorsqu'une province exerce son droit de retrait, à l'occasion d'un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, une juste compensation est fournie, selon l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

6. Le droit de retrait ne s'applique pas aux modifications visées par le paragraphe 42(1), selon le paragraphe 42(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

2. La formule de l'unanimité

7. L'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que certaines modifications de la Constitution nécessitent le consentement du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province. Cinq matières requièrent le consentement unanime. L'article 41 se lit ainsi :

41. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

- a) la charge de la Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;

- b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;
- c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;
- d) la composition de la Cour suprême du Canada;
- e) la modification de la présente partie.

3. La formule bilatérale

8. L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* autorise des modifications à des dispositions de la Constitution qui n'affectent qu'une ou plusieurs provinces, mais pas toutes les provinces. Le consentement de la province concernée est requis. L'article 43 prévoit que :

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisées par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

- a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;
- b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

9. L'article 43 fournit donc deux exemples. Le mot «notamment» suggère qu'il peut y en avoir d'autres.

4. La formule unilatérale fédérale

10. L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* autorise le Parlement à modifier les dispositions de la Constitution relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes, sous réserve des articles 41 (unanimité) et 42 (formule générale). L'article 44 se lit ainsi :

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes.

5. La formule unilatérale provinciale

11. Selon l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une législature a compétence pour modifier la Constitution de sa province, sous réserve de l'article 41. L'article 45 se lit comme suit :

45. Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la Constitution de sa province.

6. Explications générales

12. Les modifications se font par une proclamation émise par le gouverneur général et autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des législatures provinciales. La Chambre des communes, ou le Sénat, ou une assemblée législative provinciale, peut prendre l'initiative des procédures.

13. La Chambre des communes peut opposer son veto à tout amendement émanant du Sénat ou d'une législature provinciale. Le veto du Sénat, par contre, n'est effectif que sur des matières énoncées à l'article 44. Dans tous les autres cas, le veto sénatorial est seulement suspensif (pour 180 jours), aux termes du paragraphe 47(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

14. Une résolution d'agrément adoptée par une province, dans les cas visés aux articles 38, 41, 42 ou 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, peut être révoquée à tout moment avant la proclamation de l'amendement qu'elle autorise.

15. Selon le paragraphe 39(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une modification constitutionnelle n'entre pas en vigueur avant un an, à moins que l'assemblée législative de chaque province ait adopté une résolution d'agrément ou de désaccord. Le délai de ratification maximal est de trois ans pour les modifications faites en vertu de l'article 38 (formule générale). Il n'y a pas de délai de précisé pour les autres formes de modifications.

16. Enfin, il est à noter qu'aux termes de l'article 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le premier ministre du Canada doit convoquer une conférence constitutionnelle en vue d'examiner les dispositions de la procédure de modification dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de cette procédure le 17 avril 1982. Une conférence des premiers ministres devra donc être convoquée au plus tard en 1997.

B. LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT

1. Ce que nous avons entendu

17. Les règles que comporte la procédure de modification, qui déterminent en grande partie le processus de ratification des amendements, ont suscité une vive controverse parmi les témoins. Ceux-ci ne s'entendent pas sur la nécessité de faire des changements. Nombre d'entre eux, tout en réclamant des changements dans des domaines qui n'y sont pas assujettis, ont recommandé de ne pas toucher à la procédure de modification. Par contre, les témoins favorables à son remaniement, ne s'entendaient pas sur les changements requis.

18. Par ailleurs, les témoins opposés à des changements à la procédure s'appuyaient sur deux arguments principaux. Certains soutenaient que, même si divers changements aux règles de modification sont souhaitables en principe, il ne serait pas pratique de procéder à des changements de ce genre en ce moment. On nous a expliqué, à cet égard, que la décision du Québec de ne pas participer aux discussions constitutionnelles fédérales-provinciales, annoncée au lendemain de l'échec de l'Accord du lac Meech, empêche toute modification constitutionnelle qui exige l'unanimité (c'est le cas notamment de la procédure de modification).

19. D'autres témoins ont adopté une position légèrement différente et prétendu qu'il n'est pas nécessaire, même pas en principe, de changer les règles de ratification. Selon eux, comme la procédure de modification n'existe que depuis 1982, il est trop tôt pour se prononcer sur sa valeur. Ces témoins ont aussi soutenu que la procédure de modification n'était pas la cause principale de l'échec de l'Accord du lac Meech.

20. Un groupe plus restreint de témoins était d'avis qu'il est difficile de modifier la Constitution à cause de l'actuelle procédure de modification. Ils ont ajouté que cette situation était normale, car la Constitution énonce des valeurs durables et doit rester relativement immuable.

21. Des témoins, prenant la contrepartie de cette opinion, préconisaient des changements à la procédure de modification. Les changements proposés et les arguments invoqués varient grandement d'un témoin à l'autre et peuvent être considérés comme autant de façons de s'éloigner du *statu quo*. Les positions les plus modérées visent des changements qui n'écartent pas le rôle du parlement fédéral et des législatures provinciales dans la ratification des modifications constitutionnelles. Par ailleurs, un autre groupe de témoins a insisté pour ajouter de nouveaux intervenants, tels que les peuples autochtones et les gouvernements des territoires, au processus de ratification.

22. Un autre groupe de témoins réclamait diverses autres réformes plus approfondies du processus actuel; leurs revendications allaient de l'élimination du rôle des provinces à la nécessité de restreindre davantage les modifications futures. Un dernier groupe, dont il sera question ailleurs, s'opposait à la ratification par les assemblées législatives et préconisait plutôt de recourir à des référendums.

2. Notre analyse

23. La procédure de modification est relativement récente (1982) : elle a été employée trois fois, dont deux fois avec succès. Il n'en demeure pas moins que les citoyens des territoires, les peuples autochtones et bon nombre de personnes au Québec ont, à des degrés divers et pour des raisons différentes, exprimé le sentiment qu'ils ne sont pas adéquatement protégés par la formule de base «2/3 et 50 p. 100» prévue aux articles 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹.

24. Les peuples autochtones ne sont pas satisfaits des paragraphes 42(1)e) (extension des provinces existantes) et 42(1)f) (création de nouvelles provinces). Un certain nombre de Canadiens sont insatisfaits de l'article 40 (compensation financière lorsqu'une province exerce son droit de retrait lors d'une modification concernant l'éducation et les autres domaines culturels). Le Québec l'est peut-être davantage : il est de plus insatisfait de sa protection au sein des institutions centrales (Sénat, Chambre des communes et Cour suprême). Le Québec ne croit pas qu'il soit adéquatement

¹ La procédure de modification de 1982 a été utilisée trois fois. D'abord, en 1983, l'article 38 — la formule générale — a servi pour un amendement concernant les peuples autochtones. Le Québec n'a pas voté, mais le Parlement fédéral et neuf provinces ont donné leur accord. En second lieu, la formule bilatérale de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a été employée pour une modification touchant l'application à Terre-Neuve et Labrador de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Troisièmement, l'Accord du lac Meech de 1987-1990 ne fut pas ratifié à temps et devint caduc le 23 juin 1990. La Résolution en raison de deux points requérait un accord unanime, vu que la procédure de modification était modifiée et qu'on affectait la composition de la Cour suprême (article 41). On s'est donc servi de la procédure de modification deux fois avec succès.

protégé au sein de la Constitution quant à sa présence à la Cour suprême (article 41d)) et au Sénat (article 42b) et c)). L'Accord du lac Meech aurait constitutionnalisé le statut de la Cour suprême, sa composition de trois juges civilistes ainsi que le nombre de sénateurs par province et les pouvoirs du Sénat. Les modifications à ces deux dispositions auraient exigé l'unanimité².

25. Nous allons revenir sur ces différents points plus loin dans ce chapitre. Le besoin de changement est des plus évident. Pour nous, en ce sens, la protection du Québec en ce qui concerne la Cour Suprême devrait être améliorée.

3. Nos recommandations

Nous recommandons que la Constitution du Canada soit modifiée afin de prévoir qu'au moins trois des juges de la Cour suprême du Canada soient choisis parmi les personnes qui, après avoir été admises au Barreau du Québec, ont, pendant au moins dix ans au total, été inscrites à ce Barreau ou juges d'un tribunal du Québec ou d'un tribunal créé par le Parlement du Canada. Les six autres juges seraient nommés à partir des autres provinces et des territoires.

C. LES AUTOCHTONES ET LES TERRITOIRES

26. L'insatisfaction actuelle au sujet de la procédure de modification vient de ce qu'elle ne définit pas formellement le rôle des peuples autochtones et des territoires. Ces problèmes sont abordés ci-après à tour de rôle.

1. Les peuples autochtones

a. Ce que nous avons entendu

27. Les peuples autochtones, et de nombreux autres témoins, s'entendent sur le principe de base que toute description des peuples fondateurs du Canada qui fait abstraction des peuples autochtones est fondamentalement erronée. Une telle reconnaissance a-t-on fait valoir, donnerait un rôle formel aux peuples autochtones dans les modifications constitutionnelles. Pour de nombreux témoins, cela doit aussi comprendre une garantie constitutionnelle que les questions de l'avenir. Plusieurs témoins ont fait valoir qu'il serait possible d'assurer un rôle aux peuples autochtones dans l'amorce du processus de modification en reprenant la disposition contenue dans les modifications d'accompagnement proposées en juin 1990. Celle-ci prévoyait l'obligation de conférences constitutionnelles triennales sur les questions autochtones, auxquelles des représentants autochtones participeraient directement.

² L'article 23.6 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit que les 24 sénateurs du Québec doivent avoir des biens-fonds de 4 000\$ dans le collège électoral qu'ils représentent. C'est le cas pour le Québec uniquement. Ceci suffit-il à lui donner une garantie complète, selon l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*? Certains l'affirment. Beaucoup de juristes en doutent. C'est pourquoi dans l'Accord du Lac Meech le Québec désirait la règle de l'unanimité pour assurer sa protection. D'autres provinces ont pris l'attitude que de toute façon le sujet de la réforme du Sénat justifiait par son importance la règle de l'unanimité.

28. Un autre grand thème abordé par les représentants autochtones qui ont comparu devant nous était la nécessité de reconnaître le droit des peuples autochtones à entériner les modifications constitutionnelles. Ce principe était considéré comme un corollaire de ce qui, pour un grand nombre de témoins, constituait la priorité constitutionnelle des peuples autochtones, soit la confirmation de leur droit à l'autodétermination. La notion qui sous-tend ce principe est celle des nations souveraines et des relations de gouvernement à gouvernement, ce qui suppose que le droit d'entériner se limiterait aux traités ou aux dispositions constitutionnelles qui établissent le statut et les droits des autochtones. Même si certains ont laissé entendre que le consentement pourrait avoir lieu pendant le processus d'élaboration des propositions (ou à la fin), et n'aurait donc pas besoin d'être inscrit dans la Constitution, d'autres ont demandé une garantie constitutionnelle.

29. L'obligation d'obtenir un consentement constitue, en pratique, un droit de veto. Plusieurs témoins ont toutefois indiqué que l'utilisation du mot «consentement», qui met l'accent sur la recherche d'un consensus plutôt que sur l'opposition, traduit l'esprit dans lequel un tel droit s'exercerait. Les peuples autochtones y voient non pas tant un moyen de bloquer des changements constitutionnels qu'un outil pour adapter les changements constitutionnels à leurs besoins. Cette exigence s'appliquerait à tout le moins aux modifications relatives aux dispositions existantes qui reconnaissent des droits aux peuples autochtones. Certains témoins voulaient en élargir l'application aux dispositions qui exercent une influence déterminante mais non nécessairement exclusive sur les intérêts des peuples autochtones.

30. Même si les représentants autochtones et d'autres témoins différaient d'opinion sur les mécanismes nécessaires, tous ont parlé de participation et de consentement. Il y a lieu de signaler qu'aucun témoin n'a défendu la thèse contraire dans ce débat. Personne n'a nié que les peuples autochtones doivent trouver une place définie dans notre processus de modification de la Constitution.

b. Notre analyse

31. Le point de vue selon lequel le Canada a deux peuples fondateurs a été mis de l'avant, il y a bien des années. Lord Durham, dès 1839, avait parlé de deux nations qui se bagarraient au sein d'un même État. Georges-Étienne Cartier, l'homme fort du Bas-Canada (Québec), John A. MacDonalld le leader du Haut-Canada (Ontario) et les Pères de la Confédération étaient tous de descendance française, anglaise, écossaise ou irlandaise.

32. Les peuples autochtones n'ont pas été invités à la table des négociations en 1867 et furent ignorés dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* sauf à l'article 91.24 qui confère au Parlement fédéral la compétence législative sur les «Indiens et les terres réservées aux Indiens». Plus récemment, les droits des peuples autochtones furent reconnus à l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux articles 35 et 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

33. Par la suite, surtout au tournant du siècle, des personnes qui n'étaient pas de descendance française ou britannique sont venues de différentes parties du monde, et ont puissamment collaboré à l'édification du Canada moderne. On inscrit d'ailleurs, à l'article 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, cet héritage multiculturel.

c. *Nos recommandations*

- 1) De façon à protéger les droits ancestraux et les droits issus des traités que la Constitution canadienne garantit aux peuples autochtones du Canada, nous recommandons qu'aucune modification à la Constitution du Canada qui concernerait directement les peuples autochtones ne puisse se faire sans le consentement desdits peuples autochtones du Canada³.
- 2) Nous recommandons que les représentants des peuples autochtones du Canada soient invités à participer à toute future conférence constitutionnelle.
- 3) Nous recommandons que la Constitution du Canada prévoie la tenue de conférences constitutionnelles biennales sur les droits des peuples autochtones, la première conférence ne pourra avoir lieu plus tard qu'une année après l'adoption de la modification en question⁴.

2. Les territoires

a. *Ce que nous avons entendu*

34. Les représentants des gouvernements des territoires et les citoyens du Nord qui ont présenté des mémoires ou ont témoigné devant nous avaient, à l'égard du processus constitutionnel, des craintes semblables à celles des autochtones. Ils se sentent exclus et impuissants. L'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui assujettit la création de nouvelles provinces et le rattachement en tout ou en partie des territoires aux provinces à la règle des deux tiers des provinces représentant cinquante pour cent de la population, inspire un ressentiment particulier.

35. Pour les habitants du Nord, il y a deux façons de remédier à l'exclusion. Il y a d'abord la nécessité d'assurer une participation territoriale aux discussions constitutionnelles lorsque les premiers ministres élaborent des propositions de modification. Nous aborderons ce sujet plus loin.

36. Il y a ensuite la nécessité de jouer un rôle officiel dans la ratification des modifications, tout au moins lorsque celles-ci touchent directement aux frontières ou au statut des territoires. Les témoins nous ont proposé plusieurs solutions à cet égard.

37. Plusieurs témoins ont demandé d'ajouter «et les territoires» partout où il est question des provinces dans la procédure actuelle de modification de la Constitution. Cet ajout permettrait aux assemblées territoriales de participer au processus de ratification au même titre que les provinces. Il serait aussi perçu comme la reconnaissance que les habitants du Nord et les autres Canadiens sont égaux.

38. La plupart des témoins du Nord réclameraient toutefois des pouvoirs réels sur les questions qui concernent directement les territoires, au lieu de pouvoirs quasi provinciaux qui, compte tenu des exigences de l'article 38 (les deux tiers des provinces et la moitié de la population) laisseraient

³ Ces questions sont prévues à la catégorie 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux articles 25, 35, 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

⁴ Un processus similaire était prévu à l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui n'est plus en vigueur.

encore à d'autres le pouvoir de décision. Une solution proposée consisterait à modifier le sous-paragraphe 42(1)e), qui assujettit le rattachement des territoires aux provinces à la règle des deux tiers et de la moitié de la population, afin d'exiger le consentement de l'assemblée législative du territoire concerné. D'autres ont aussi proposé de modifier les dispositions de l'article 43 relatives aux changements du tracé des frontières interprovinciales de façon à rendre nécessaire le consentement du territoire en cause.

39. Des témoins ont également recommandé de supprimer le sous-paragraphe 42(1)f), qui assujettit la création de nouvelles provinces à la règle des deux tiers et de la moitié de la population et place donc le sort des territoires entre les mains du gouvernement fédéral et des provinces existantes. Plusieurs témoins ont préconisé de faire relever la création de nouvelles provinces, ainsi que le rattachement d'un territoire à une province, de l'article 43 (entente bilatérale), ou d'établir une disposition constitutionnelle distincte à cet égard. Chacune des méthodes préconisées partait du même principe : la nécessité de revenir à la situation antérieure à 1982, alors que les décisions concernant le rattachement, en tout ou en partie, d'un territoire à une province se prenaient entre le territoire concerné et le gouvernement fédéral.

40. Comme ce fut le cas pour les peuples autochtones, les divergences entre les témoins qui ont abordé les problèmes territoriaux portaient sur les moyens, non sur les objectifs. Ceux qui ont parlé n'ont pas nié que les territoires doivent participer à la vie constitutionnelle du pays et jouer un rôle défini dans la ratification des modifications qui touchent directement leurs intérêts.

b. Notre analyse

41. On peut certes comprendre que les territoires ne veulent pas être rattachés, contre leur gré, à une province. On peut comprendre aussi qu'ils soient intéressés à revenir à la situation antérieure à 1982. Entre 1871 et 1982, un territoire fédéral pouvait accéder au statut de nouvelle province par une simple loi fédérale. Ce fut le cas pour le Manitoba en 1870 et pour la Saskatchewan et l'Alberta en 1905. Ces territoires ou parties de territoires fédéraux devinrent provinces par une loi fédérale. Il y a eu un doute au sujet du Manitoba en 1870; une loi britannique en 1871 est venue écarter ce doute juridique. De 1871 à 1982, la technique constitutionnelle était très simple.

42. Les provinces en ont jugé différemment en 1982. Si d'une part l'on comprend les appréhensions des personnes des territoires, l'on ne peut nier, d'autre part, que les autres provinces ont également de bonnes raisons d'être très intéressées par la création possible de nouvelles provinces. Ainsi, par exemple, la création de nouvelles provinces soulève la question de la péréquation, de l'équilibre des régions et des provinces. Actuellement, c'est la règle «deux tiers et 50 p. 100» qui s'applique.

43. Doit-on revenir à la situation antérieure à 1982? Doit-on en venir à la solution de l'Accord du lac Meech qui substituait à la règle du «deux tiers et 50 p. 100» celle de l'unanimité? Doit-on s'en tenir au *statu quo*?

44. L'article 43 ne peut régler cette question. Il faut un amendement constitutionnel pour répondre aux demandes des territoires.

c. Nos recommandations

- 1) Nous recommandons que le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires requiert le consentement des législatures des territoires et des provinces concernés et du Parlement du Canada.**

2) Nous recommandons :

- a) que la création de nouvelles provinces dans les territoires requiert seulement le consentement des législatures des territoires concernés et du Parlement du Canada; et
- b) qu'il soit reconnu que la création de nouvelles provinces peut changer l'équilibre à l'intérieur de la fédération et peut rendre nécessaire la révision de la procédure de modification; si la création d'une nouvelle province requiert un changement à la procédure de modification, ce changement serait adopté selon la procédure de modification en vigueur à ce moment-là.

3) Nous recommandons que les gouvernements des territoires soient invités à participer aux futures conférences constitutionnelles.

D. LE PARLEMENT ET LES LÉGISLATURES PROVINCIALES

1. Ce que nous avons entendu

a. Égalité, veto et unanimité

45. De nombreux témoins ont reconnu que la procédure de modification en vigueur actuellement au Canada témoigne d'une série de compromis complexes obtenus afin de concilier : le principe de l'égalité des provinces, avec le besoin de garanties spéciales que des provinces, y compris le Québec, jugeaient nécessaires. La règle de l'unanimité constitue un aspect important de cette harmonisation. Elle vise à accorder à toutes les provinces un droit de veto sur certains types de changements cruciaux et les protège tout en assurant leur égalité. En même temps, elle évite d'imposer des restrictions excessives sur toutes les modifications constitutionnelles.

46. Les témoins étaient toutefois grandement partagés quant au succès de la formule existante et quant à la direction que devrait prendre toute tentative pour la modifier. Pour certains d'entre eux l'égalité des provinces est indiscutable.

47. Les avis diffèrent cependant. Des témoins ont soutenu que la doctrine de l'égalité des provinces est relativement récente et a rarement été invoquée avant le début des années soixante-dix. Selon eux, cette doctrine ne s'inscrirait pas dans la tradition canadienne et les Pères de la Confédération auraient inséré, sans craintes apparentes, diverses disparités (ou asymétries) dans *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*.

48. Fait intéressant à souligner, nombre de témoins qui prônaient l'égalité des provinces ne rejetaient pas d'emblée des mesures de protections spéciales pour le Québec, et aucun n'a présenté d'arguments en faveur de l'égalité des provinces en tant que principe constitutionnel. Ceux qui la préconisaient considéraient que ce principe allait de soi. Des témoins beaucoup moins nombreux étaient d'avis que l'égalité des provinces devrait s'appliquer dans certains domaines, notamment les compétences législatives, sans toutefois s'étendre à la procédure de modification. Pour beaucoup de

témoins, par contre, cette doctrine est simplement une réalité inéluctable de la vie fédérale-provinciale; celle-ci étant trop profondément ancrée pour être changée. Plusieurs témoins nous ont dit, par exemple, qu'un grand nombre de provinces n'accepteraient pas actuellement de disparités provinciales touchant les pouvoirs de modification.

49. Quelques témoins ont abordé la question de l'égalité sous un autre angle. Leurs remarques à cet égard s'inspiraient clairement des théories récentes sur l'égalité des personnes. Le fait de traiter les gens d'égaux lorsqu'ils ne le sont pas mène à des inégalités a-t-on fait valoir. Il est effectivement nécessaire parfois de traiter les gens différemment pour les placer sur un pied d'égalité en ce qui concerne le niveau de vie et les perspectives d'avenir. Le but des programmes d'action positive est, par exemple, de permettre aux groupes qui font depuis longtemps l'objet de pratiques discriminatoires d'avoir les mêmes possibilités d'emploi que les autres Canadiens. Le même raisonnement, a-t-on avancé, vaut pour le rôle constitutionnel des provinces, bien que les problèmes du fédéralisme diffèrent de ceux que soulèvent les droits de la personne.

50. L'idée qu'un traitement différent soit nécessaire pour arriver à une égalité globale est revenue sans cesse dans les observations des Québécois. Les partisans anglophones des droits linguistiques de la minorité anglophone au Québec ont fait corps avec les autres Québécois sur ce point, tout en exprimant des craintes au sujet de leurs propres droits dans la province. Ces témoins ne croient pas que des pouvoirs distincts accordés au gouvernement du Québec au sujet des changements constitutionnels en matière de langue et de culture, ou même un droit de veto général accordé à la province, entrent en contradiction avec l'égalité. Au contraire, ces pouvoirs sont considérés comme une partie des éléments indispensables aux Québécois pour obtenir ce que la majorité anglophone hors Québec considère déjà comme acquis, soit la sécurité linguistique et culturelle. Les Québécois ont insisté clairement sur la nécessité de protéger leur différence dans la fédération et les institutions canadiennes.

51. La formule de l'unanimité a attiré tout particulièrement l'attention de ceux qui critiquent la procédure actuelle. Des témoins ont fait ressortir que cette exigence permet à n'importe quelle province de bloquer un changement constitutionnel, même si elle ne représente qu'une faible partie de la population du pays. Un des témoins a même demandé si le Canada peut se permettre de reporter des changements indispensables, simplement parce que «... le chas de l'aiguille que représente l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est trop étroit».

52. D'autres témoins ont soutenu, comme nous l'avons déjà vu, qu'il est peu probable que les provinces renoncent aux pouvoirs conférés actuellement par la règle de l'unanimité et que, puisqu'il le consentement unanime des assemblées législatives provinciales est nécessaire pour modifier cette règle, il faut l'accepter comme une caractéristique plus ou moins permanente du paysage constitutionnel canadien.

53. Quelques témoins estiment pourtant que la règle de l'unanimité constitue un moyen de défense important pour les petites provinces. Ils considèrent qu'elle permet à n'importe quelle province, peu importe sa taille, de protéger ses intérêts fondamentaux. D'autres ont soutenu qu'en empêchant la majorité d'imposer des changements aux provinces minoritaires, la règle de l'unanimité oblige les provinces à parvenir à un consensus.

54. Quelques témoins, partisans convaincus de la valeur de la règle de l'unanimité, ont préconisé de la réviser et d'en envisager l'élargissement. Ils ont soutenu, notamment, que les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et celles qui portent sur les droits linguistiques sont si fondamentales qu'elles exigent l'unanimité.

b. Les propositions

55. Presque toutes les propositions qui nous ont été faites reprennent celles qui sont formulées depuis que le Canada a entamé sa longue quête pour trouver une procédure de modification. On a avancé tout de même quelques solutions inédites.

56. Certains témoins ont préconisé de jongler avec les formules actuelles, pour répartir différemment les exigences d'unanimité et des deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population. Certains ont opté pour la démarche proposée dans l'Accord du lac Meech en soutenant que certains sujets qui, à l'heure actuelle, n'exigent l'appui que des deux tiers des provinces et 50 p. 100 de la population, sont suffisamment fondamentaux pour requérir l'unanimité.

57. Les témoins ont proposé de nombreuses variantes à la règle actuelle des deux tiers et de 50 p. 100. Ces propositions auraient pour effet de maintenir l'égalité officielle des provinces en ne conférant aucun pouvoir spécial à l'une ou l'autre d'entre elles, mais elles porteraient l'exigence démographique à 80 p. 100 ou 85 p. 100 de la population : ce qui reviendrait, en pratique, à accorder un droit de veto aux provinces les plus peuplées. D'aucuns ont mentionné que cette formule pourrait exiger l'appui de toutes les provinces représentant (ou ayant déjà représenté) une proportion donnée de la population (par exemple, 25 p. 100). Pour quelques-uns cette formule devrait remplacer la règle de l'unanimité, mais pour d'autres, elle devrait remplacer à la fois la règle de l'unanimité et la règle actuelle des deux tiers des provinces et de 50 p. 100 de la population.

58. D'autres témoins encore ont réclamé un droit de veto explicite pour le Québec. Pour ce faire, il suffirait, selon eux, de modifier la règle des deux tiers et 50 p. 100 en précisant que le Québec doit faire partie des deux tiers des provinces dont l'accord est requis pour ratifier une modification constitutionnelle⁵. Si certains ont soutenu que le droit de veto du Québec devrait s'appliquer à toutes les modifications, d'autres ont recommandé que ce veto ne s'applique qu'à des sujets spécifiques susceptibles d'influer sur les besoins et les intérêts particuliers du Québec. Ainsi, ces questions pourraient être assujetties à la règle de l'unanimité. De nombreux témoins sont allés plus loin et ont proposé d'y englober les questions relatives à la langue, à la culture, au système de droit civil et aux institutions centrales (Sénat, Chambre des communes et Cour suprême du Canada).

59. Des témoins ont soutenu qu'une procédure de modification établissant des veto régionaux, telle que la formule convenue par les premiers ministres fédéral et provinciaux à la conférence de Victoria en 1971⁶, demeure la solution qui convient le mieux au Canada. Ils ont fait valoir qu'une formule régionale évite les rigidités d'une unanimité qui cherche à allier des mesures de protection spéciales pour le Québec au respect de l'égalité des provinces. Ils ont soutenu, en outre, que les formules régionales évitent aussi le besoin d'un droit de veto limité au Québec et les difficultés politiques qui surgissent quand on veut persuader les Canadiens hors Québec de l'équité d'un tel mécanisme.

60. Les partisans d'une formule régionale ne s'entendent toutefois pas sur le découpage des régions. Dans le Nord et sur la Côte ouest, tout particulièrement, des témoins se sont opposés à la division classique en quatre régions prévue par la formule de Victoria. Ils ont plaidé en faveur de cinq régions.

⁵ Cette proposition se retrouve aussi dans «*Un Québec libre de ses choix*», le Rapport du Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, 28 janvier 1991, p. 41 (Communément appelé le «Rapport Allaire»).

⁶ Voir le chapitre premier, au paragraphe 14.

2. Notre analyse

a. L'idée d'égalité des provinces

61. Il est impossible d'établir un parallèle entre l'égalité des personnes et celle des provinces. Le type de fédéralisme qu'on choisit détermine si les provinces sont égales ou non, tandis que l'égalité des personnes est reconnue explicitement dans la *Charte canadienne des droits et libertés* à l'article 15.

62. On relève dans la Constitution canadienne bon nombre d'asymétries plus ou moins prononcées, par exemple : le droit civil et la *Common law*, les deux langues officielles, au niveau fédéral et dans deux provinces, certaines garanties constitutionnelles et des exceptions au principe de la représentation selon la population.

63. Les décisions sur le type de fédéralisme que nous voulons n'ont rien à voir avec la *Charte*. D'après la Cour suprême du Canada, le Parlement, quand il légifère, est lié par la *Charte*. Mais la façon de structurer une fédération n'est pas liée par la *Charte*.

64. En 1867, la représentation au Sénat était fondée non pas sur l'égalité des provinces mais sur l'égalité des trois régions ou des trois «divisions» et, à partir de 1915, des quatre régions. À l'intérieur même des régions, la représentation provinciale n'a pas toujours été basée sur l'égalité des provinces.

65. La proposition de réforme du Sénat selon la formule triple E (élu, égal et efficace) remet en question l'égalité des provinces, pour y substituer le principe de la représentation égale au Sénat.

b. Le caractère distinct du Québec

66. Il ne faut pas se surprendre que, dans un pays aussi complexe que le Canada, la procédure de modification tienne compte de cette complexité. Le caractère distinct ou unique du Québec doit se refléter dans la procédure de modification de la Constitution du Canada. On peut retracer l'origine de ce caractère distinct à l'*Acte de Québec* adopté par le Parlement de Westminster en 1774. Cette loi réintroduisait les lois civiles françaises dans une colonie britannique. Le Québec est la seule province où la langue et la culture françaises prédominent et où existe un système de droit civil. Ce caractère est reconnu dans une certaine mesure par plusieurs articles de la *Loi Constitutionnelle de 1867* : 92.13, 94, 98, 133, de même que par une loi aussi importante que la *Loi sur la Cour suprême du Canada*. Dans la procédure de modification on peut tenir compte de cette différence qui est l'une des caractéristiques fondamentales de notre pays.

c. À la recherche d'une protection constitutionnelle

67. Le Québec recherche une forme de protection constitutionnelle depuis un demi-siècle. La question a été soulevée dès la conférence fédérale-provinciale sur le sujet, en 1927. Une telle protection fut offerte à Victoria en juin 1971, mais le Québec rejeta la *Charte* de Victoria parce qu'il subsistait un désaccord sur le partage des pouvoirs.

68. Par la suite, le Québec revendiqua un veto direct ou indirect. La formule dite de Toronto, qui exigeait les deux tiers des provinces regroupant 80 p. 100 de la population, et la formule «deux tiers et 75 p. 100» qui ont été mises de l'avant n'eurent pas de suite.

69. Durant les négociations de l'Accord du lac Meech, la demande du Québec pour un veto sur les changements constitutionnels dans certains secteurs clés aboutit finalement à l'élargissement de la règle de l'unanimité à l'article 41, de sorte que toutes les provinces, y compris le Québec, aient un droit de veto. Les dispositions suivantes se seraient ajoutées à l'article 41 :

- a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;
- b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;
- c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- d) sous réserve de l'article 41d), la Cour suprême du Canada;
- e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

70. La règle de l'unanimité manque toutefois de souplesse. On ne la retrouve pas, en général, dans les constitutions des fédérations modernes et peu de témoins l'ont proposé.

d. Un veto pour le Québec

71. Des membres du Comité ont aussi soulevé à plusieurs reprises la question d'un veto sur tout ce qui exige actuellement l'appui de «deux tiers/50 p. 100». Le Québec devrait donc faire partie des «deux tiers». Des témoins ont affirmé qu'on devrait donner au Québec un tel veto, sans qu'il soit nécessaire d'accorder des veto régionaux.

72. Cette protection serait justifiée du fait que le Québec possède une langue, une culture, et un système de droit (*Code civil*) qui diffèrent de ceux des autres provinces.

e. La formule Pepin-Robarts

73. La formule de modification constitutionnelle préconisée dans le Rapport Pepin-Robarts de 1979 consistait en une résolution du Conseil de la Fédération (Chambre haute) et de la Chambre des communes, ratifiée par un référendum canadien récoltant une majorité dans : a) les provinces atlantiques; b) le Québec; c) l'Ontario; d) les quatre provinces de l'Ouest et le Nord. C'est la formule référendaire australienne adaptée au contexte canadien. Cette formule d'amendement tiendrait ainsi compte de la diversité régionale de la société canadienne. L'approbation finale viendrait du peuple.

f. *La formule de Victoria*

74. La formule des quatre veto régionaux, proposée à Victoria en 1971, a refait surface lorsque les membres du Comité ont interrogé les témoins⁷.

75. Quelques témoins ont émis l'opinion que cette formule serait devenue désuète et qu'elle ne devrait pas renaître. D'autres, par contre, ont prétendu le contraire.

g. *Cinq veto régionaux*

76. Quelques-uns ont aussi parlé de cinq régions au lieu de quatre. La Colombie-Britannique constituerait la cinquième région.

h. *La protection des intérêts du Québec*

77. Se pose ici la question du veto partiel, c'est-à-dire un veto dans les domaines où le Québec peut revendiquer une spécificité : langue, culture, *Code civil*, par exemple.

78. Ainsi, au sein des institutions centrales (Sénat, Chambre des communes et Cour suprême du Canada), le Québec aurait un veto qui lui confirmerait la garantie de trois juges sur neuf à la Cour suprême⁸. Actuellement, l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne donne pas une protection étanche au Québec en ce qui concerne la Cour suprême, selon certains juristes comme le professeur Peter Hogg.

79. Avant les négociations de ce qui est devenu l'Accord du lac Meech en 1987, le Québec recherchait un droit de veto sur les modifications constitutionnelles importantes, comme l'une de ses cinq conditions pour adhérer à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Pendant les négociations de l'Accord, les autres provinces proposèrent la règle de l'unanimité.

80. Certains témoins ont proposé la règle de la double majorité (anglophone et francophone) au Sénat dans les matières culturelles et linguistiques, et la règle de la double majorité («canadienne» et «québécoise») pour les questions qui touchent le droit civil. Dans ces domaines d'amendements à la Constitution, le Sénat aurait plus qu'un veto suspensif; il jouirait d'un veto absolu, c'est-à-dire, décisionnel.

81. Qu'il s'agisse de veto partiel, de garantie constitutionnelle ou encore de protection spéciale pour le Québec au sein des institutions centrales (Sénat, Chambre des communes, Cour suprême du Canada), le Québec peut difficilement se contenter de la procédure actuelle de modification dans ce domaine. Il demande une protection plus claire pour la composition de la Cour suprême et du Sénat. Dans une fédération, les institutions centrales jouent un très grand rôle. L'article 42 ne saurait suffire ici.

⁷ Voir chapitre 1, paragraphe 14.

⁸ Ces juges doivent venir de la magistrature québécoise ou avoir été membres du Barreau du Québec pendant au moins dix ans.

82. La formule Pepin-Robarts ou la formule de Victoria pourrait remplacer ou modifier en partie les articles 38, 41 et 42, en laissant intacts les articles 43, 44 et 45. L'une de ces formules⁹ pourrait aussi ne remplacer que l'article 41.

83. Étant donné la gamme étendue des modalités par lesquelles il serait possible de remplacer l'actuelle procédure de modification et l'ampleur des éléments qu'il faut prendre en considération, l'évaluation des formules d'amendement n'est pas une mince tâche. Les grandes lignes de la procédure de modification qui nous semble la mieux adaptée aux besoins du Canada ressortent toutefois d'un examen des points critiques sur lesquels ces formules doivent maintenir l'équilibre.

84. Les procédures de modification assurent, entre la résistance et la réceptivité au changement, un équilibre constitutionnel d'une importance vitale. Il faut, pour maintenir la stabilité du droit fondamental du pays, une certaine résistance au changement. Cette résistance est aussi nécessaire pour faire en sorte que les modifications soient examinées à fond et ne résultent pas d'emballements passagers. D'un autre côté, une trop forte résistance au changement crée de la rigidité et empêche une constitution d'évoluer de pair avec les priorités et les besoins du public.

85. L'équilibre entre la stabilité et le changement est particulièrement précaire au Canada parce que la Constitution offre des protections vitales au Québec et à d'autres provinces, ainsi qu'à des minorités. Lorsque les règles de modification actuelles furent établies en 1982, le besoin qu'avait le Québec de se protéger contre l'imposition de changements inacceptables, conjugué à la détermination des autres provinces d'obtenir des pouvoirs égaux à ceux du Québec, a abouti à l'établissement d'une procédure de modification qui comporte de fortes sauvegardes contre les changements dont on ne veut pas. Comme nous l'avons vu, certains changements doivent être approuvés à l'unanimité pour être ratifiés et les provinces dissidentes peuvent se dérober aux changements dans la plupart des autres domaines.

86. Les règles de modification permettent clairement de résister aux changements dans les domaines où le consentement unanime est requis à moins qu'un consensus très net ne se manifeste en leur faveur. D'un autre côté, la procédure générale permet toutefois de procéder à des changements même lorsque trois provinces regroupant 49,9 p. 100 de la population s'y opposent. Même si les provinces peuvent se soustraire aux changements effectués en vertu de cette règle, elles sont susceptibles, sauf dans les domaines de l'éducation et de la culture, d'y perdre financièrement.

87. Selon nous, la formule actuelle est un compromis maladroit qui, en plus d'empêcher des changements nécessaires, n'offre pas toute la protection dont les provinces, le Québec notamment, ont besoin. Les Canadiens ne doivent pas oublier que le Québec est, pour six millions de leurs concitoyens francophones qui perçoivent leur gouvernement et les pouvoirs que celui-ci détient comme leur première ligne de défense contre l'attrait assimilateur des 250 millions de Nord-Américains anglophones qui les entourent, un abri institutionnel. La reconnaissance que nous accordons au caractère distinct de la société québécoise reste vaine à moins d'être prêts à faire le nécessaire pour le préserver. Pour la plupart des Québécois, l'une des améliorations nécessaires serait manifestement de donner une plus grande portée aux mesures de protection contre les changements constitutionnels inacceptables.

⁹ Pour explications, voir chapitre I, paragraphe 14 et Annexe A.

88. Toute nouvelle procédure de modification doit aussi répondre aux préoccupations des Canadiens qui habitent les régions minoritaires, à savoir l'Ouest et les provinces atlantiques. Dans ces régions, beaucoup de Canadiens prônent vivement la doctrine de l'égalité des provinces et souhaitent, en outre, avoir davantage à dire dans les décisions nationales.

89. À nos yeux, la doctrine de l'égalité des provinces n'exclut pas les variantes dans les rôles ou les pouvoirs provinciaux. De telles variations, ou asymétries, ont vu le jour depuis 1867 et ont, dans la plupart des cas, contribué à la souplesse qui constitue un des avantages fondamentaux de nos ententes fédérales. De la même manière qu'il ne faut pas considérer que l'égalité des personnes exige l'égalité de traitement, il ne faudrait pas croire que l'égalité des provinces empêche de façonner les rôles et pouvoirs des provinces en fonction des besoins propres à la population d'une province donnée.

90. Nous craignons aussi qu'une conception étroite de l'égalité des provinces n'entraîne des conflits avec l'égalité des personnes. Si la plus petite province, qui ne compte que 0,5 p. 100 de la population canadienne, détient les mêmes pouvoirs en matière de changements constitutionnels que la plus grande, où l'on retrouve 37 p. 100 de la population du pays, le poids constitutionnel de chaque habitant de la première devient tout à fait disproportionné par rapport à celui d'un citoyen de cette dernière.

91. Les Canadiens et les Canadiennes ne peuvent pas avoir les deux (égalité des personnes et égalité des provinces); ils peuvent cependant atteindre un juste milieu s'ils sont disposés à reconnaître que le principe de l'égalité des provinces permet d'avoir des rôles et des pouvoirs différents, selon les besoins particuliers des provinces et dans le but de promouvoir l'égalité dans l'ensemble du pays.

92. Il nous semble possible de réaliser un équilibre entre l'égalité des provinces et des personnes dans le cadre d'une procédure de modification, conçue selon le modèle de la formule de Victoria, qui reconnaît les provinces atlantiques, le Québec, l'Ontario et l'Ouest comme des régions et donne à chacune un droit de veto en matière de modifications constitutionnelles. En plus d'équilibrer l'égalité des provinces et des personnes, cette formule évite en grande partie la conjugaison d'une protection excessive (consentement unanime) et d'une protection insuffisante (deux tiers plus 50 p. 100) comme c'est le cas actuellement. Elle établit donc un équilibre plus constant entre la résistance et la réceptivité au changement tout en continuant, comme nous le préconisons, d'exiger le consentement unanime dans certains domaines essentiels.

93. Conjuguée à l'engagement de réaliser une réforme du Sénat qui permettrait d'accéder aux désirs des régions minoritaires d'avoir un plus grand mot à dire dans les décisions nationales, une formule fondée sur des régions pourrait, selon nous, répondre aux besoins tant des régions centrales que des régions périphériques du Canada.

3. *Nos recommandations*

1) Nous recommandons que la formule de modification prévue aux articles 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population des provinces) et la formule de modification prévue à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et de chacune des provinces) soient modifiées de façon à ce que les modifications constitutionnelles requièrent le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada et de chacune des quatre régions du Canada, comme suit :

- a) d'au moins deux des provinces suivantes : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve;
- b) du Québec;
- c) de l'Ontario; et
- d) d'au moins deux des quatre provinces suivantes : le Manitoba, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population de la région;

sauf que le consentement unanime est requis pour modifier :

- i) l'usage du français ou de l'anglais, tel que prévu à l'article 41c) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; y inclus les droits des minorités linguistiques;
- ii) les droits de propriété des provinces;
- iii) la charge de la Reine, celle du gouverneur général et celle du lieutenant-gouverneur;
- iv) pour toute modification aux dispositions i à iii,

et sauf pour les dispositions concernant les territoires et les peuples autochtones du Canada qui sont prévues aux autres recommandations.

- 2) En faisant cette recommandation, le Comité est conscient que, dans la pratique, une nouvelle procédure de modification ne devrait être acceptée que dans le cadre d'une importante révision constitutionnelle incluant, par exemple, la réforme du Sénat.
- 3) Nous recommandons que les formules de modification prévues aux articles 43, 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* demeurent inchangées.

E. LES MÉCANISMES DE SOUPLESSE :

94. Des témoins ont formulé diverses propositions de garanties constitutionnelles et autres afin d'éviter qu'une province dissidente n'utilise son veto pour bloquer un changement constitutionnel dans toutes les provinces. Certaines de ces propositions ne relèvent pas de la procédure de modification; elles ne sont donc mentionnées que pour considération ultérieure : 1) un usage accru de la capacité fédérale existante de déléguer des pouvoirs administratifs aux provinces; 2) les dispositions relatives à la délégation des pouvoirs législatifs; 3) que certaines compétences fédérales et provinciales exclusives actuellement deviennent des compétences concurrentes, et qu'on stipule dans chaque cas le palier de gouvernement qui aurait préséance sur l'autre.

95. D'autres recommandations ont été faites en vue d'accroître la souplesse de la procédure de modification constitutionnelle, et nous les avons examinées de plus près. Elles se rapportent à l'article 43, qui définit les règles relatives aux modifications touchant le gouvernement fédéral et certaines provinces; et au droit de retrait (article 38(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982*), qui fait partie de la formule générale actuelle (deux tiers et 50 p. 100).

1. L'article 43 (modifications bilatérales)

a. Ce que nous avons entendu

96. Quelques témoins ont proposé de recourir à l'article 43 afin de permettre la délégation de certaines compétences fédérales à une ou plusieurs provinces, qui auraient des motifs particuliers de les exercer, sans que les autres provinces soient touchées ou sans qu'elles accordent leur consentement.

97. D'aucuns ont laissé entendre que cet arrangement conviendrait notamment au Québec, car il pourrait négocier directement avec le gouvernement fédéral sur une catégorie limitée de questions qui revêtent pour lui une importance qu'elles n'ont pas pour d'autres provinces, comme les pouvoirs en matières linguistiques et culturelles. On a souligné, cependant, que l'article 43 visait uniquement les dispositions constitutionnelles applicables à quelques provinces. On a noté que l'article 43 ne devrait pas devenir un moyen de conclure des ententes bilatérales, et qu'il pourrait en résulter un fractionnement des pouvoirs et des compétences des provinces et une instabilité prolongée.

98. Cette approche n'a pas fait l'unanimité chez tous les témoins. On nous a conseillé d'écarter le recours à l'article 43 comme moyen d'adapter le partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux aux besoins particuliers du Québec ou de toute autre province. On a expressément mentionné les pouvoirs en matière de langue, d'éducation et de culture comme exemples de questions qui touchent toutes les provinces et qui, par conséquent, ne relèvent pas de l'article 43.

b. Notre analyse

99. L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne permet pas de donner des pouvoirs législatifs différents à une province. Les provinces, en principe, ont des pouvoirs égaux, au chapitre du partage des pouvoirs entre le Parlement central et les dix législatures provinciales.

100. Il existe déjà des asymétries importantes dans notre Constitution. L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui concerne l'éducation, n'est pas le même pour toutes les provinces, particulièrement pour le Manitoba, et surtout pour Terre-Neuve et Labrador¹⁰. L'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet l'uniformisation du droit privé; le Québec en est exempté étant la seule province à avoir un Code civil. L'article 98 de la *Loi constitutionnelle de 1867* tient compte de cette asymétrie pour la nomination des juges du Québec.

101. L'article 43 se restreint «aux dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement». Comme, en principe, les articles 91 (pouvoirs fédéraux) et 92 (pouvoirs des provinces) sont applicables à *toutes* les provinces, on ne peut se servir de l'article 43 pour reconnaître à une province un *statut législatif asymétrique*.

102. Une province pourrait obtenir des pouvoirs législatifs différents si le fédéral et sept provinces regroupant 50 p. 100 de la population donnaient leur accord. Bref, il faudrait un amendement constitutionnel basé sur l'article 38 et non sur l'article 43.

2. Le droit de retrait

a. Ce que nous avons entendu

103. Le paragraphe 38(3) et l'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982* permettent à une province d'échapper à des modifications réduisant les pouvoirs législatifs ou les droits de propriété et privilèges des provinces¹¹. La province reçoit une compensation financière lorsqu'elle se retire d'une modification qui transfère ses pouvoirs provinciaux en matière d'éducation et de culture. Divers témoins ont soutenu que ces dispositions sont précieuses à cause de la souplesse qu'elles offrent. Elles permettent aux provinces de se protéger contre des modifications qui ne répondent pas à leurs besoins, sans bloquer pour autant un changement constitutionnel ailleurs au Canada.

104. La plupart de ceux qui favorisent le droit de retrait recommandent l'élargissement du droit à une juste compensation, (comme le faisait l'Accord du lac Meech) à toute modification, et non pas seulement à l'éducation et à la culture.

105. Les avis sont toutefois loin d'être unanimes au sujet du droit de retrait. Quelques témoins ont tendance à douter que cette clause puisse permettre d'instaurer graduellement des variations de pouvoirs et de statut d'une province à l'autre.

b. Notre analyse

106. Le droit de retrait apparaît au paragraphe 38(3). L'article 40 ne reconnaît aux provinces le droit à une compensation financière que pour les amendements «en matière d'éducation et dans d'autres domaines culturels». L'Accord du lac Meech aurait étendu la compensation financière obligatoire dans tous les cas, aux provinces qui auraient exercé leur droit de retrait lors d'un transfert de compétence provinciale en faveur du Parlement.

¹⁰ La protection des droits confessionnels et le système d'écoles confessionnelles varient dans certains cas.

¹¹ Si une compétence législative était transférée au Parlement du Canada par un amendement à la Constitution, une province pourrait choisir de la retenir. C'est ce qu'on appelle le droit de retrait. De même, si par hypothèse des droits de propriété provinciaux étaient transférés au Parlement fédéral par amendement, une province pourrait choisir de les retenir.

107. Le droit de retrait ne s'applique que dans le cas du partage des pouvoirs à l'occasion de transfert de compétences législatives provinciales au Parlement fédéral. Le droit de retrait offre donc une certaine protection pour le partage des pouvoirs, alors qu'il n'en offre pas pour les institutions centrales. On ne se retire pas des institutions centrales. C'est l'une des raisons qui ont amené l'Accord du lac Meech à proposer un nouvel article 41 qui étendait les cas d'unanimité à dix au lieu de cinq domaines pour protéger les droits des provinces au sein des institutions centrales.

3. Arrangement administratif et délégation de compétence législative

108. La Constitution est destinée à servir d'assise durable au gouvernement; on ne saurait modifier comme une simple loi. Mais elle évolue sans cesse, par suite, notamment des décisions des tribunaux, dont la Cour suprême au premier chef.

109. Les arrangements administratifs entre Ottawa et les provinces (ou une province), que ce soit dans le domaine de l'immigration, de la sécurité sociale, des pêches ou autres, assouplissent aussi la mise en oeuvre du fédéralisme, sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution. C'est le cas au Canada depuis 1945 surtout.

110. Le Parlement fédéral ne peut déléguer ses pouvoirs à une législature provinciale et une législature ses pouvoirs au Parlement; ceci est impossible sans une modification à la Constitution¹². Les compétences octroyées au Parlement fédéral et aux législatures provinciales sont mutuellement exclusives. Certaines formules d'amendement furent proposées, pour autoriser pareille délégation. C'était le cas de la formule Fulton-Favreau. En 1981, on a écarté cette possibilité.

111. Compte tenu du contexte actuel relatif au «partage des pouvoirs» et vu qu'en vertu de la formule d'amendement des veto régionaux, le droit de retrait n'existerait plus, il pourrait être avantageux que le Parlement et les législatures puissent se déléguer des compétences pour mieux régler un problème particulier dans une province donnée.

4. Nos recommandations

La délégation de pouvoirs entre le Parlement et les législatures n'existe pas actuellement. Il faudrait en prévoir l'existence par modification constitutionnelle et nous recommandons vivement que le prochain comité parlementaire étudie cette question.

Nous recommandons aussi que la question du droit de retrait en rapport avec la procédure de modification des quatre veto régionaux sont étudiée par le prochain comité parlementaire. Le prochain comité devrait aussi étudier les domaines où une province pourrait exercer un droit de retrait avec compensation.

¹² Arrêt sur la délégation interparlementaire *A.G. Nova Scotia c. A.G. Canada*, [1951] R.C.S. 31

F. LA PÉRIODE DE RATIFICATION DE TROIS ANS

1. Ce que nous avons entendu

112. Quelques témoins ont fait des observations au sujet du délai maximum de trois ans, qui s'applique actuellement aux modifications constitutionnelles basées sur la règle des deux tiers et des 50 p. 100 de la population. Certains ont d'abord attiré notre attention sur le fait que le délai s'applique uniquement aux modifications visées par la formule générale et demandé qu'on modifie la Constitution pour stipuler clairement que ce délai s'applique à toutes les formules. On a suggéré en outre que le début de la période de ratification ne dépende pas de l'adoption d'une résolution constitutionnelle par une des assemblées législatives. La Constitution pourrait prévoir un autre point de départ du processus de ratification, qui n'a cependant pas été précisé.

113. Ceux qui ont parlé de la période de ratification s'inquiètent essentiellement de sa durée. Plusieurs témoins ont soutenu que la période de ratification devrait être portée à cinq ans, par exemple, afin de réduire les contraintes de temps que comporte le processus.

114. Cependant, la remarque la plus fréquente, chez les témoins qui demandaient de modifier le délai, était que le délai prévu actuellement est trop long. Les propositions de délai variaient de 30 jours à deux ans. La plupart des propositions formulées par les témoins sont directement reliées à l'expérience de l'Accord du lac Meech. D'aucuns soutiennent que le laps de temps pendant lequel les assemblées législatives ont été saisies des modifications du lac Meech a permis de mobiliser l'opinion publique contre elles et que les élections au Manitoba, à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick ont eu une grande incidence sur le sort réservé à l'ensemble de ces modifications. Pour de nombreux témoins, cette expérience rend la nécessité de raccourcir le délai presque évidente.

115. Ceux qui s'opposent à un délai plus court soutiennent que l'objet du processus de ratification n'est pas nécessairement de ratifier les propositions mais plutôt de les soumettre à un examen et que ce processus devrait donc être assujéti aux influences que peut exercer la mobilisation de l'opinion publique ou la tenue d'élections. Beaucoup ont également contesté l'argument voulant que le délai de ratification de trois ans ait constitué un facteur important de l'échec des modifications prévues par l'Accord du lac Meech. Selon ces témoins, les problèmes éprouvés avec lesdites modifications étaient liés aux réalités politiques plutôt qu'au processus lui-même.

2. Notre analyse

116. Ailleurs dans ce rapport, nous avons préconisé des audiences publiques obligatoires sur toutes les modifications constitutionnelles, avant qu'elles deviennent une résolution formelle. Nous avons prôné la participation des territoires et des peuples autochtones aux discussions constitutionnelles qui conduisent à de telles modifications. Nous avons recommandé l'usage possible du référendum pour confirmer l'existence d'un consensus national ou le faciliter. Avec de tels changements, nous ne pensons pas qu'un délai de trois ans soit approprié ou nécessaire pour permettre aux législatures de ratifier une résolution de modification constitutionnelle. Les décisions des législatures provinciales d'accepter ou de rejeter une telle résolution peuvent et doivent être prises plus rapidement.

117. Nous croyons que la période de ratification devrait être restreinte à deux ans. On ne nous a pas convaincu que l'on gagnerait à n'avoir aucun délai, ou encore un long délai. Les derniers mois de l'échec de l'Accord du lac Meech ne nous ont pas persuadé que six mois de plus auraient changé quelque chose. Certaines constitutions ne prévoient aucun délai; les constituants ont choisi d'en stipuler un. Il faut un délai. La période de deux ans apparaît raisonnable. Elle n'est ni trop longue, ni trop courte.

118. On devrait aussi stipuler un délai de deux ans dans tous les cas. Actuellement, le délai de trois ans n'est stipulé que pour la formule générale. Pour l'article 41, aucun délai n'est spécifié. Certains juristes en arrivent à la conclusion qu'on doit appliquer la règle du délai de trois ans, de façon implicite; d'autres sont d'avis qu'il n'y a aucun délai. Le doute persiste; il faut l'écartier une fois pour toutes.

119. L'article 46 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit qu'une «résolution d'agrément adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise». Quelques témoins en ont parlé lorsqu'ils ont été interrogés par les membres du Comité. Il semblerait qu'on soit plutôt opposé à une résolution de rescision. Après étude, le Comité considère que cet article doit demeurer en vigueur.

3. Nos recommandations

Nous recommandons que le délai de ratification des propositions de modification de la Constitution soit fixé à deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée par le Parlement ou une législature.

G. ÉGALITÉ PROVINCIALE ET DROITS DE PROPRIÉTÉ DES PROVINCES

1. Ce que nous avons entendu

120. Le concept d'égalité provinciale a été mis de l'avant principalement par l'Alberta, au cours des discussions qui ont mené à la Constitution de 1982. Il transparaît à l'article 41, qui définit cinq catégories d'amendements exigeant l'unanimité; le dernier paragraphe, 41e), notamment requiert l'unanimité pour tout changement à une partie quelconque des règles de modification. Les préoccupations de l'Alberta portent sur la réforme du Sénat et spécialement sur le fait¹³ que «les droits de propriété ou tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial» doivent rester garantis comme ils le sont au paragraphe 38(3). S'ils ont transférés au fédéral, toute province peut user de son droit de retrait et les garder.

121. Le concept d'égalité provinciale figure de nouveau dans l'Accord du lac Meech : les modifications qui changent la nature des institutions centrales auraient nécessité le consentement unanime.

¹³ Lettre du premier ministre de l'Alberta, Don R. Getty, au député coprésident Jim Edwards, le 29 avril 1991.

122. Un premier ministre provincial, champion de l'égalité des provinces, rejette le concept d'unanimité¹⁴.

2. Notre analyse

123. Cette garantie, que l'Alberta a déjà, ne vaut qu'en autant que le paragraphe 41e) demeure. Mais si l'unanimité n'était plus requise pour modifier la Partie V (concernant la procédure de modification), ou si les droits de propriété n'étaient pas inclus dans l'article 41, alors le paragraphe 38(3) serait en danger. On devrait donc garder la règle de l'unanimité pour les droits de propriété.

3. Nos recommandations

Nous recommandons que les droits de propriété des provinces demeurent parmi les sujets protégés par la clause de l'unanimité¹⁵.

¹⁴ «Notre procédure de modification est absurde dans la mesure où elle permet à une seule province d'empêcher des réformes importantes.»

— Le Premier ministre Clyde Wells, de Terre-Neuve et Labrador, dans son mémoire au Comité, le 9 avril 1991.

¹⁵ Voir nos recommandations sur la procédure de modification à la page 28.

Le référendum

A. INTRODUCTION : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

1. Aucune disposition de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui établit, entre autres, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne traite du référendum. De même, les articles 3, 4 et 5 de la *Charte canadienne des droits et libertés de 1982*, qui établissent les droits démocratiques de tout citoyen canadien (tels que la participation au processus électoral comme électeur ou candidat), sont muets sur le sujet. N'étant ainsi ni spécifiquement autorisé ni spécifiquement interdit, l'usage du référendum est laissé à la bonne volonté des dirigeants politiques; il est donc facultatif. Chaque gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, peut y avoir recours dans l'exercice de ses compétences. Un référendum en matière constitutionnelle, tant qu'il n'est pas enchâssé dans la Constitution, n'a qu'une valeur consultative¹.

1. Définition et types de référendums

2. Le référendum est une consultation populaire qui porte sur une mesure donnée. *Le Petit Robert* définit ainsi le référendum :

«Référendum : Vote de l'ensemble des citoyens pour approuver ou rejeter une mesure proposée par le pouvoir exécutif. (. . .) Par ext. Consultation de tous les membres d'un groupe.»

3. Il existe plusieurs types de référendum. Il peut être consultatif ou décisif. De plus, le référendum est facultatif ou obligatoire.

4. Dans certains pays (comme la Suisse), on distingue entre le «veto populaire», qui habilite la population à s'opposer à une mesure adoptée par un Parlement ou une législature, et «l'initiative populaire» qui permet à un nombre de citoyens déterminé par la loi d'exiger que la législature ou le Parlement examine un projet de loi que ces citoyens lui soumettent.² Ni l'une ni l'autre procédure n'existe au Canada, au niveau du Parlement ou des législatures provinciales.

¹ Nous avons choisi de ne pas faire de distinction entre les termes «plébiscite» et «référendum». Le Comité s'en tient donc à l'usage courant du mot référendum. Un référendum consultatif est un référendum qui n'a pas d'effet juridique. Un référendum qui a des effets juridiques est un référendum décisionnel ou, dit-on aussi, de ratification. Voir : Rapport de la Commission Pepin-Robarts, *Définir pour choisir—Vocabulaire du débat*, 1979, p. 20-21; P. BOYER, *Lawmaking by the People, Referendum and Plebiscite in Canada*, Toronto, Butterworth, 1982, p. 12-14.

² Voir chapitre VII, partie 3.

2. Référendums nationaux de 1898 et de 1942

5. À deux reprises, le gouvernement fédéral a utilisé le référendum pour faire trancher une question «épineuse» par la population. En 1898, lorsqu'il a été question de légaliser la vente des boissons alcooliques, le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier a donné à la population la possibilité de se prononcer. En 1942, le gouvernement de William Lyon MacKenzie King voulait être délié de sa promesse de ne pas imposer l'enrôlement obligatoire (la conscription) et il a tenu un référendum sur le sujet³

6. Les résultats de ces deux référendums ont fait ressortir la divergence d'opinions qui existait entre la province de Québec et le reste du Canada sur les deux sujets. Dans les deux cas, le Québec a exprimé une opinion opposée à celle des autres provinces canadiennes.

7. Le système politique canadien, qui repose sur des principes de «gouvernement responsable», «d'application de la règle de droit», «de droits fondamentaux» et «de droits démocratiques», ne nécessitait pas qu'on institutionnalise le recours au référendum en 1867. On a donc préféré conserver le principe de la seule démocratie parlementaire plutôt que de faire appel à la démocratie directe.

8. Ni la *Loi constitutionnelle de 1867* ni aucune de ses modifications n'ont été ratifiées par référendum national. Une proposition en ce sens a, par contre, été faite lors des discussions sur le rapatriement de la Constitution, mais elle a été écartée⁴.

3. Référendums provinciaux

9. Toutes les provinces canadiennes, sauf le Nouveau-Brunswick, ont tenu au moins un référendum. La prohibition ou la vente de boissons alcooliques a fait dans chacune d'elles l'objet d'un référendum à un moment donné de leur histoire. Mais lorsqu'on parle de référendum, celui qui revient le plus à l'esprit est le référendum québécois de 1980 sur la souveraineté-association.⁵

4. Référendums de Terre-Neuve et Labrador de 1948

10. Deux référendums ont été tenus en 1948 à Terre-Neuve et Labrador avant que cette province ne fasse son entrée dans la fédération canadienne en 1949. Chacun comportait plus d'une question ou plus d'un choix sur son avenir. Dans le premier, le 3 juin 1948, l'électorat avait à choisir entre: a) le *statu quo*, b) le principe du gouvernement responsable, ou c) l'adhésion à la fédération canadienne. 44,55 % de la population favorisa la deuxième option, et 41,31 % la troisième. Le 22 juillet 1948, un deuxième référendum eut lieu. Cette fois, il n'y avait que deux options : le rattachement au Canada ou le gouvernement responsable. L'électorat choisit la première solution à 52,44 % et la seconde à 47,66 %.

³ La question était ainsi formulée : «Consentez-vous à libérer le gouvernement de toute obligation résultant d'engagements antérieurs restreignant les méthodes de mobilisation pour le service militaire?»

⁴ Voir prof. P. Meekison (fascicule 4, 21.02.1991); et l'ouvrage de R. ROMANOW et al. , *Canada... notwithstanding: The Making of the Constitution 1976-1982*, Carswell, Toronto, 1984.

⁵ Voir, P. BOYER, *supra*, note 1, p. 39 et s.

5. Référendum et vote de confiance

11. Le référendum, au niveau fédéral ou provincial, ne tient pas lieu d'un vote de confiance. La valeur d'un référendum fédéral ou provincial est morale, politique et consultative. Le premier ministre Mackenzie King, en 1942, gagna son référendum et modifia sa politique de guerre en conséquence. Après avoir perdu le référendum du 20 mai 1980, le premier ministre René Lévesque demeura au pouvoir et s'y maintint aux élections générales qui suivirent au Québec en avril 1981. Il n'y a donc rien d'inconstitutionnel à ce qu'un gouvernement défait à un référendum consultatif demeure en fonction aussi longtemps que l'assemblée législative lui conserve sa confiance.

6. Libellé de la question référendaire et déroulement du référendum

12. La formulation de la question référendaire peut être faite par l'exécutif (le gouvernement), le législatif (assemblée législative ou Parlement) ou déléguée à un organe tiers. Le libellé de la question référendaire du 20 mai 1980 au Québec fut l'oeuvre du gouvernement québécois. La loi instituant le référendum peut stipuler une majorité simple ou qualifiée et fixer tous les détails relatifs à l'organisation et au déroulement du référendum. Ainsi, pour le Québec, la loi prévoyait que les tenants du «oui» et ceux du «non» devaient se regrouper chacun en une seule formation.

7. Lois sur le référendum

13. On a tenté, tant au niveau fédéral que provincial, de mettre sur pied un système de participation directe plus durable. Il y eut une tentative sous le gouvernement Bertrand: un projet de loi référendaire fut soumis à l'Assemblée nationale, en 1970, mais ne fut pas adopté. Au niveau fédéral, le gouvernement Trudeau, en avril 1978, présentait à la Chambre des communes le projet de loi C-40 intitulé *Loi concernant la tenue d'un référendum au Canada sur des questions touchant à la Constitution du Canada*; ce projet revint à l'ordre du jour quelques mois plus tard, au cours d'une autre session, et il portait cette fois le numéro C-9. Ces deux projets n'eurent pas de suite.

14. Le Québec, pour sa part, adopta la *Loi sur la consultation populaire* en 1978. En mars 1991, la Colombie-Britannique adoptait le *Constitutional Amendment Approval Act*, qui exige de l'assemblée législative de cette province qu'elle obtienne par référendum l'approbation de la population aux amendements constitutionnels avant de les ratifier. En cas d'approbation, l'assemblée législative les ratifie selon la procédure de modification de la Constitution. Actuellement, un projet de loi portant sur «l'initiative populaire» est à l'étude devant l'assemblée législative de la Saskatchewan. L'Assemblée nationale du Québec étudie actuellement un projet de loi sur la tenue éventuelle d'un référendum sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Projet de loi 150).

B. CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

15. Dans les représentations faites au Comité au sujet du référendum,⁶ soit lors des audiences, soit dans les mémoires soumis, les témoins ont traité autant du principe comme tel du référendum que de son organisation et de son déroulement. Dans un premier temps, nous traitons des commentaires généraux qui ont été faits sur le principe du référendum et, dans un deuxième, nous nous pencherons plus spécifiquement sur l'organisation et le déroulement de celui-ci.

⁶ Il y a lieu de signaler que la majorité des témoignages oraux et écrits adressés au Comité ne traitent pas du référendum.

16. Un grand nombre de témoins qui ont traité du sujet ont pris la position que la Constitution appartient au peuple et que ce dernier doit pouvoir se prononcer sur celle-ci. Dans la ligne de pensée de ces témoins, le référendum devient un des meilleurs moyens pour que la population sache que la Constitution lui appartient et qu'elle a le dernier mot sur son adoption ou sa modification⁷.

1. Le principe du référendum

17. Le référendum peut être utilisé comme mécanisme de consultation ou de ratification. Lorsqu'on l'utilise comme mécanisme de consultation, on cherche à obtenir l'opinion de la population sur un sujet particulier; il s'agit, pour ainsi dire, d'un sondage de toute la population précédé d'un débat. Lorsqu'on l'utilise comme moyen de ratification (ou d'annulation), on laisse à la population la faculté de décider si la mesure envisagée entrera ou demeurera en vigueur. Le résultat du référendum de ratification a une valeur juridique, en ce sens qu'il lie juridiquement le Parlement ou le gouvernement. On dit qu'il a une force exécutoire.

a. *Quelques interrogations sur le principe du référendum*

18. Évoquant particulièrement les consultations fédérales de 1898 (prohibition) et de 1942 (conscription) et à la consultation québécoise de 1980, plusieurs témoins ont exprimé l'opinion que l'expérience canadienne, en matière de référendum n'incite pas particulièrement à avoir recours de nouveau à ce processus, et encore moins à y avoir recours régulièrement ou fréquemment.

19. Avant d'utiliser un tel mécanisme, il faut déterminer de façon précise le but recherché. Lorsqu'on veut connaître l'opinion de la population sur un point précis, on peut tout autant faire appel aux audiences publiques ou à l'assemblée constituante qu'au référendum lui-même. Selon plusieurs, le référendum n'apparaît pas être le mécanisme idéal de consultation. Il ne permet pas de nuancer l'opinion émise sur la proposition. Il ne laisse d'autre choix à ceux et celles qui sont en désaccord avec un seul élément de la proposition que de la rejeter globalement. Il ne laisse pas la possibilité à un organisme de trancher une divergence d'opinions ou de choisir une option. C'est tout ou rien.

20. Plusieurs témoins ont mentionné que les consultations fédérales de 1898 et de 1942 ont fait ressortir et ont accentué les différences d'opinions entre les diverses communautés. Un futur référendum pourrait avoir les mêmes conséquences. Par ailleurs, certains craignent qu'un référendum à l'échelle nationale risque de diluer le vote des minorités.

b. *Responsabilité politique*

21. Certains témoins ont dit que l'utilisation du référendum est une abdication des dirigeants politiques qui laissent la décision à la population. Ces dirigeants réussissent ainsi à éviter les conséquences de décisions difficiles. À l'opposé, les tenants de la démocratie populaire directe

⁷ Cette revendication vient possiblement du fait que la *Charte canadienne des droits et libertés* attribue une personnalité à ceux qu'il est maintenant convenu d'appeler les «nouveaux acteurs constitutionnels». Ceux-ci croient que la Charte analogues du juge en chef Rinfret, dans l'arrêt *A. G. Nova Scotia c. A. G. Canada*, [1951] R. C. S. 31, lesquels ont été exprimés dans un contexte tout à fait différent et qui n'ont pas nécessairement la même signification; selon le juge Rinfret, «la constitution canadienne n'est pas la propriété du Parlement ou des assemblées législatives; elle est la propriété des citoyens, dont elle protège les droits.»; traduction libre de «The Constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled».

voient dans ce mécanisme un élément de participation de la population qui ne peut être que bénéfique à la société en général. En prenant part directement et régulièrement au processus décisionnel, celle-ci serait mieux informée et plus consciente de la réalité canadienne.

22. Certains témoins ont prétendu que des politiciens ont brandi la possibilité d'utiliser le référendum comme menace pour obtenir des concessions de la part des autres intervenants dans le dossier.

23. Les témoins qui veulent que les politiciens exercent leurs responsabilités mentionnent habituellement que s'il faut faire appel au référendum, celui-ci ne peut être que consultatif. Selon eux, le référendum ne doit pas se substituer à la prise de décision politique. Ils accordent au référendum consultatif plusieurs avantages politiques. Si les résultats sont serrés, les politiciens pourront y accorder la valeur d'un simple sondage et l'écarter; tandis que si les résultats sont sans équivoque, la population sera disposée à s'y soumettre. Les politiciens auront toujours la faculté d'interpréter le vote et d'en analyser les conséquences avant d'en appliquer les résultats.

24. Dans la même ligne de pensée, certains témoins ont souligné que les femmes et hommes politiques ne sont pas élus pour agir seulement comme la population le leur demande. Pour assumer pleinement leur rôle de représentants d'une collectivité, ils doivent faire preuve de jugement et prendre des décisions qui tiennent compte des éléments constitutifs de cette collectivité.

c. *Référendum obligatoire ou référendum facultatif*

25. Des témoins ont mentionné que si on s'entend sur la tenue d'un référendum dans le cadre du processus constitutionnel, il faut déterminer s'il sera obligatoire ou facultatif. Y aura-t-il référendum dans tous les cas ou seulement lorsque le gouvernement ou le Parlement en décidera, ou encore, selon l'importance de la question?

26. Certains préconisaient que le référendum soit automatique en matière constitutionnelle, mais la plupart ont mentionné qu'il ne devrait pas porter sur toutes les modifications à la Constitution. Seules celles qui revêtent une importance particulière seraient soumises à un référendum. Certains sujets purement techniques ne justifieraient pas les dépenses qu'entraîne cette consultation populaire.

27. À la question de savoir qui jugerait de l'importance du sujet, les témoins conviennent généralement qu'il appartient au Parlement ou au gouvernement de décréter un référendum. Parmi les nombreuses suggestions qui ont été faites, soulignons celle voulant, en règle générale, qu'il y ait un référendum à moins qu'un vote qualifié (2/3 des votes ou plus) n'en décide autrement dans les deux chambres du Parlement; et celles selon lesquelles, à l'inverse, qu'on ne devrait pas tenir de référendum à moins d'un vote favorable à la tenue du référendum dans les deux chambres du Parlement.

28. Selon d'autres suggestions, la tenue d'un référendum en matière constitutionnelle pourrait être imposée par une initiative populaire, laquelle pourrait prendre la forme d'une pétition rassemblant un nombre déterminé et assez important d'électeurs.

29. Des témoins nous ont aussi mentionné que le référendum pourrait n'avoir lieu que lorsque les assemblées législatives des provinces ne ratifient pas une proposition. Dans ce cas, le référendum ne serait que provincial et constituerait une approbation ou un désaveu de la ou des législatures. Dans

la même ligne de pensée, certains témoins ont mentionné qu'il faudrait un référendum, au niveau provincial, pour autoriser un premier ministre nouvellement élu à ne pas respecter l'assentiment de son prédécesseur à une modification de la Constitution.

d. Référendum et minorités

30. Plusieurs commentaires ont été formulés sur l'hétérogénéité de la population canadienne et à la pertinence de la consulter par référendum. Nous avons pu constater que le principe d'un référendum soulève de vives oppositions de la part de groupes représentant des minorités. Toutes les associations de francophones hors Québec se sont opposées à un référendum en matière constitutionnelle. Alliance Québec, pour sa part, ne rejette pas catégoriquement l'idée du référendum mais croit qu'il vaut mieux l'éviter. De leur côté, les représentants des Premières nations qui se sont exprimés sur le sujet, ont tous émis de sérieuses réserves sur la tenue de référendums comme moyens de consultation ou de décision.

31. Dans le cadre d'un référendum, plusieurs témoins craignent que la «tyrannie de la majorité» ne les prive de leurs droits. Une telle façon de prendre des décisions dans une société pluraliste est, selon eux, peu appropriée; elle risque de soulever les passions et d'aviver les divergences. Toujours en s'opposant au référendum, d'autres ajoutent que même si la démocratie au sens strict peut aussi être considérée, lorsqu'elle est l'expression de la majorité, comme une forme de dictature de cette majorité, elle laisse tout de même une place à la différence. Les groupes d'intérêt peuvent se faire entendre, et leurs opinions ne sont pas d'habitude étouffées par l'indifférence de la majorité.

e. Participation de la population lors des référendums

32. Plusieurs témoins ne croient pas au référendum comme moyen d'obtenir la participation de la population au débat constitutionnel. En cas de crise, quand les passions sont vives, on peut s'attendre à ce que la population participe en assez grand nombre à la consultation référendaire. Mais ce raisonnement ne tient pas lorsque le sujet n'est pas d'intérêt national ou qu'il n'a aucun rapport avec les préoccupations populaires.

33. L'exemple de la Suisse (où il y a eu 30 référendums entre les années 1979 et 1990) nous apprend que le recours fréquent à des référendums, en matière constitutionnelle, laisse les gens plutôt indifférents et que la participation au scrutin se situe dans les 30 p. 100 à 40 p. 100 des électeurs.⁸

34. Certains témoins en concluent que le référendum doit être utilisé très occasionnellement, et exclusivement pour des questions importantes, tandis que d'autres soutiennent qu'il pourrait avoir pour effet de sensibiliser la population à la chose publique et de l'amener à y participer.

f. À quelle étape du processus de modification

35. Des témoins nous ont mentionné qu'utilisé comme mécanisme de consultation, le référendum devrait constituer une étape qui suit la rédaction de la proposition et qui précède la ratification. Par contre, comme mécanisme décisionnel, il devrait venir logiquement, après la rédaction du texte final

⁸ Voir chapitre VII.

de la modification, car il constituerait la procédure d'adoption ou une partie de celle-ci. Certains ont ajouté qu'on pourrait envisager la ratification d'une modification suivant la procédure de modification actuelle et ensuite un référendum servirait de confirmation.

g. Délai pour la tenue d'un référendum

36. Plusieurs témoins nous ont rappelé que le délai entre la proposition et la tenue du référendum devrait répondre à deux critères précis. Il devrait être assez long pour permettre un débat adéquat et assez court pour que l'intérêt de la population se maintienne. Le délai pourrait être fixé aussi en fonction de l'importance de la question soumise au référendum.

2. Organisation et déroulement du référendum

37. Outre les discussions sur le principe, il a été question également de l'organisation et du déroulement du référendum.

a. Constitutionnalisation du référendum ou adoption d'une loi fédérale

38. Alléguant qu'il s'agit d'une étape du processus de modification, certains témoins ont mentionné que le référendum doit faire partie de la procédure de modification elle-même. D'autres ont prôné une plus grande souplesse et se sont dits d'avis que les modalités du référendum devraient être fixées par une loi fédérale, sans que le principe du référendum ne soit enchâssé dans la Constitution.

39. Les témoins qui sont contre l'enchâssement du référendum dans la procédure de modification font valoir qu'il faudrait, dès lors, y recourir à chaque proposition de modification, peu importe que le sujet s'y prête ou non. Soumettre à un référendum des modifications mineures ou purement techniques n'en vaudrait pas la chandelle.

40. Les tenants des deux thèses s'entendent généralement pour dire que les détails administratifs du référendum devraient être précisés dans une loi fédérale.

b. Rédaction de la question référendaire

41. Certains témoins soutiennent que le libellé de la question est d'une importance telle qu'il devrait obtenir l'aval du Parlement et des législatures provinciales. Nous avons eu droit cependant à plusieurs suggestions sur la procédure à suivre pour rédiger la question référendaire :

- adoption de la question suivant la procédure habituelle d'adoption d'une loi;
- rédaction de la question par une assemblée constituante;
- rédaction de la question par un groupe indépendant;
- adoption de la question suivant une entente entre le fédéral et les provinces;
- adoption de la question formulée dans une pétition;

42. Selon certains la question devrait être formulée pour être comprise facilement par la population. Pour d'autres, la seule formulation possible est l'énoncé de la proposition, suivi d'une question précise, comme par exemple : «Êtes-vous d'accord avec cette proposition?».

c. Financement

43. Les témoins ont presque tous mentionné que les dépenses liées à la campagne référendaire devraient être surveillées strictement, et même limitées. Le but visé est d'éviter tout déséquilibre entre les groupes qui ont beaucoup de moyens et d'argent et qui, par conséquent, peuvent intervenir avec plus de force dans le processus et ceux qui ne disposent pas de telles ressources⁹.

44. Certains témoins ont même parlé de financement public de la campagne référendaire, ce qui pourrait se faire, selon eux, en adaptant les dispositions législatives actuelles sur les campagnes électorales. Pour justifier ce recours aux fonds publics, ils soutiennent que les questions constitutionnelles sont si importantes pour les Canadiennes et les Canadiens qu'il est tout à fait normal que la collectivité assume les coûts de la consultation ou de la ratification. De plus, a-t-on mentionné, si la suggestion des «comités parapluies» était retenue, il faudrait que chacun d'eux soit financé à parts égales.

d. Campagne référendaire

45. La campagne référendaire est l'un des principaux sujets de préoccupation des témoins qui nous ont parlé de référendum. On nous a fait observer à plusieurs reprises qu'il faut contrôler la campagne référendaire soit en réglementant le financement (ce que nous avons discuté précédemment), soit en établissant des «comités parapluies».

46. Les comités parapluies seraient en fait des organismes de supervision pour chacune des réponses possibles à la question du référendum. Pour participer à la campagne, il faudrait obligatoirement s'associer à l'un de ces comités.¹⁰

47. Les témoins sont d'avis en général que l'organisme responsable de l'organisation des élections fédérales devrait prendre en charge la tenue des référendums et qu'il devrait exercer sur les campagnes référendaires le même contrôle qu'il exerce sur les campagnes électorales législatives.

e. Information lors d'un référendum

48. Au moment d'une campagne référendaire, l'information qui circule sur le sujet est primordiale. Certains témoins ont plaidé pour une stricte réglementation, et d'autres, par contre, pour une totale liberté d'expression.

49. Sur la possibilité que la population ne soit pas informée adéquatement, des témoins nous ont dit que si l'information laisse à désirer au début d'une campagne référendaire, elle finit par devenir suffisante à la fin pour que le public se prononce en toute connaissance de cause. Selon ce point de vue, le débat entraîne les partis politiques et les autres intervenants à éclairer la population sur le fond du problème et sur la question.

⁹ La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis se penche actuellement sur la question de l'implication des tiers dans une campagne électorale. Pour ceux que la question intéresse, il serait important de prendre connaissance éventuellement des recommandations de cette Commission.

¹⁰ Lors de la campagne référendaire de 1980 au Québec, les tenants du «oui» et les tenants du «non» étaient tenus de s'associer au comité parapluie de l'option qu'ils voulaient défendre pour pouvoir participer à la campagne.

f. Interprétation des résultats du référendum

50. À ce chapitre, les discussions ont porté surtout sur la ou les majorités requises lors de la tenue d'un référendum: majorité nationale, régionale, provinciale, majorité simple ou qualifiée. Les témoins ont évoqué plusieurs possibilités, allant de la majorité simple à l'échelle nationale à une combinaison de majorités.

51. Pour ceux et celles qui préconisent une majorité simple, il suffit qu'une option recueille 50 % des voix plus une à l'échelle nationale pour triompher. Pour ceux qui préconisent une majorité qualifiée, ce pourcentage n'est pas suffisant; on a fait référence à plusieurs reprises à 66 %.

52. À plusieurs reprises, on a mentionné la nécessité de recourir à une majorité double et même multiple.

53. Voici les genres de majorité auquel les témoins ont fait référence :

- majorité à l'échelle nationale et majorité au Québec;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans au moins deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population, suivant la formule générale de modification de la Constitution actuellement en vigueur;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans la majorité des provinces;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans chacune des régions suivantes : le Québec, l'Ontario, l'Atlantique et l'Ouest;
- majorité à l'échelle nationale et majorité dans cinq régions : le Québec, l'Ontario, l'Atlantique, les Prairies et la Colombie-Britannique.

54. Selon certains témoins, dans la définition des régions, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon sont tantôt désignés comme une région supplémentaire, tantôt joints, séparément ou ensemble, à la Colombie-Britannique ou aux provinces des Prairies.

C. ANALYSE

55. Notre analyse portera sur deux points : 1. Un référendum de ratification enchâssé dans la Constitution; 2. Un référendum facultatif autorisé par une législation fédérale.

1. Un référendum de ratification enchâssé dans la Constitution

56. Un référendum obligatoire pourrait remplacer la ratification des modifications constitutionnelles par le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Un tel référendum, à cause de la nature hétérogène du Canada, ne pourrait être à majorité nationale. Il réclamerait des majorités régionales (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest). Nous croyons cependant qu'à ce moment-ci de notre histoire nous ne devons pas enchâsser le référendum de ratification dans la Constitution.

2. Un référendum facultatif autorisé par une législation fédérale

57. Nous avons préconisé qu'il ne faut pas enchâsser le principe du référendum dans la Constitution canadienne. On devrait lui laisser son caractère facultatif actuel. Le fédéral ou les provinces pourraient y recourir à loisir, puisque le droit canadien ne l'interdit pas actuellement. Une simple loi suffit, soit du Parlement, soit des législatures, dans le respect du partage des compétences législatives. Cette situation prévaut depuis 1867.

58. Notre démocratie est de type parlementaire; notre gouvernement est responsable devant les élus du peuple; une Charte des droits et libertés, enchâssée dans notre Constitution, protège nos droits individuels et nos droits démocratiques. Chaque ordre de gouvernement est libre de faire appel à la démocratie directe pour les lois qui relèvent de sa compétence.

59. Le gouvernement fédéral du Canada a annoncé qu'ils feraient des propositions de fédéralisme renouvelé au début de septembre. Un Comité parlementaire mixte du Sénat et de la Chambre des communes doit visiter les capitales provinciales et territoriales pour recueillir l'avis des Canadiens et des autres comités, et faire rapport au plus tard en février 1992. Ces initiatives nous apparaissent heureuses.

60. Les autorités fédérales, à notre avis, devraient déposer devant le Parlement canadien un projet de loi sur le référendum.

61. Ce référendum serait facultatif. Il appartiendrait aux autorités d'y recourir selon les besoins. Vu la nature hétérogène du pays, à notre avis, le projet de loi devrait stipuler une double majorité, une majorité nationale et une majorité dans chacune des quatre régions.

62. Ce référendum ne changerait pas la Constitution du Canada: son résultat aurait une valeur politique, non juridique. Il ne lierait pas les deux ordres de gouvernement mais ce serait un message éloquent.

D. NOS RECOMMANDATIONS

Nous recommandons qu'une loi fédérale soit adoptée, laquelle permettrait, à la discrétion du gouvernement fédéral, la tenue d'un référendum consultatif sur une proposition constitutionnelle dans le but, soit de confirmer l'existence d'un consensus national, soit de faciliter l'adoption des résolutions de modifications requises. Le référendum devrait requérir une majorité nationale et une majorité dans chacune des quatre régions (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest).

Les Territoires pourront participer au référendum après avoir indiqué à quelle région ils seront joints pour le calcul des majorités régionales.

Les assemblées constituantes

1. Presque tous les témoins voulaient remanier le processus de modification constitutionnelle dans sa phase initiale, au moment de la formulation des propositions. Les opinions se partageaient principalement entre une simple réforme du processus traditionnel de négociations entre les premiers ministres, ou son remplacement par une formule fondamentalement différente.
2. La solution de rechange au fédéralisme exécutif qu'on a le plus souvent évoquée, et de loin, est une forme d'assemblée constituante ou de convention constitutionnelle¹. Nos audiences nous portent même à croire que l'idée d'une assemblée constituante s'est enracinée dans la pensée politique canadienne depuis l'échec, l'an dernier, de l'Accord du lac Meech. Il y a un an à peine, il n'en était presque jamais question dans les débats publics et même les adversaires les plus féroces du processus de négociation du lac Meech à l'époque n'en évoquaient pas la possibilité. Mais aujourd'hui l'idée d'un forum de ce genre, est partout dans les médias, comme elle s'est retrouvée aussi dans les témoignages que nous avons entendus ou reçus.

A. DE QUOI S'AGIT-IL?

3. Les assemblées constituantes sont des réunions de personnes chargées de rédiger des constitutions ou, beaucoup moins souvent, de mettre au point des modifications aux constitutions existantes. On fait parfois une distinction entre deux types d'assemblée. L'une est composée de délégués choisis dans la population en général. Invariablement appelée assemblée constituante, elle regroupe des personnes qui sont soit élues directement, soit nommées d'une façon ou d'une autre. L'autre regroupe des législateurs élus. On l'appelle parfois «convention constitutionnelle».
4. À quelques exceptions près, nos témoins ont utilisé l'expression «assemblée constituante» dans un sens général qui englobait les deux types d'assemblée. Cela vient peut-être, en partie, de ce que plusieurs d'entre eux avaient à l'esprit, comme modèle, la récente commission Bélanger-Campeau, au Québec, qui comportait à la fois des politiciens élus et des personnes nommées pour représenter les principaux groupes socio-économiques. Une définition générale de l'assemblée constituante est utile, à notre sens, parce qu'elle n'exclut du débat aucune possibilité importante. Cela nous permet, dans ce chapitre, d'envisager des assemblées, des conventions et des formes hybrides comportant des éléments des deux.

¹ Les deux assemblées constituantes qu'on mentionne le plus souvent sont la convention américaine de Philadelphie (1787) et celle de Charlottetown—Québec—Londres (1864-66) alors que toutes les deux étaient composées de législateurs et des parlementaires.

B. CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

1. Propositions

5. Les propositions que nous avons reçues indiquent clairement que l'idée d'une assemblée constituante a des significations fort différentes et parfois incompatibles, d'une personne à l'autre. Certains témoins réclamaient une assemblée élue au suffrage direct, lors d'élections où les candidats défendraient leurs principes constitutionnels, dans des circonscriptions déjà établies ou qui seraient conçues spécialement à cette fin.

6. D'autres préconisaient une assemblée nommée, en recommandant généralement de donner le pouvoir de nommer les délégués soit aux gouvernements (fédéral et provinciaux) ou aux assemblées législatives (fédérale et provinciales), soit aux peuples autochtones et à des groupes d'intérêts particuliers, représentant divers secteurs de la société canadienne, comme les groupes linguistiques, multiculturels et religieux, les défavorisés, les groupes professionnels, les groupes d'intérêts économiques comme les gens d'affaires et les syndicats. Certains ont recommandé une autre formule où les candidats seraient nommés par des groupes d'intérêts spéciaux ou des législateurs, puis choisis par les gouvernements ou les législatures (ou, dans un cas, au hasard).

7. D'autres témoins ont proposé des formules hybrides. Il s'agissait, dans la plupart des cas, d'assemblées composées à la fois de délégués élus et nommés. Les partisans de cette formule prétendaient souvent qu'elle conjugait les meilleurs éléments des deux composantes : la responsabilité politique et une participation élargie.

8. Les opinions des témoins divergeaient grandement sur les autres caractéristiques d'une assemblée constituante. Pour certains, l'assemblée constituante la plus efficace regrouperait tout au plus une vingtaine ou une trentaine de personnes, à peine plus qu'un comité parlementaire. Pour d'autres, comme sa valeur viendrait de sa fidélité à refléter la diversité canadienne, cette assemblée devrait comprendre au moins plusieurs centaines de personnes. Si, pour certains témoins, les décisions devraient se prendre dans tous les cas à la simple majorité des voix, d'autres préconisent des doubles majorités, des majorités régionales, ou des pluralités de plus de 50 p. 100.

2. Principes

9. Comme la notion d'une assemblée constituante diffère selon les personnes, il n'est pas étonnant qu'on ait évoqué des raisons fondamentalement différentes pour plaider en leur faveur. Ces arguments nous permettent d'évaluer le mérite relatif des différents modèles d'assemblée constituante afin de décider s'il y a lieu, ou non, d'en créer une.

a. *Les arguments pour*

10. Les partisans des assemblées constituantes ont fait valoir, de manière générale, que l'étendue du mécontentement actuel des Canadiens dans ce domaine nécessite un examen global de la Constitution. Cela ne manquera pas, selon eux, de soulever toute une gamme de questions très controversées. L'assemblée constituante est perçue comme un moyen efficace de dégager le consensus nécessaire entre les options constitutionnelles en encourageant la compréhension, la négociation et les compromis.

11. Selon leur perception personnelle d'une assemblée constituante, ces partisans insistent à des degrés divers sur cinq avantages plus précis. Ils prétendent, premièrement, qu'une assemblée constituante serait plus représentative de la société canadienne que les réunions des premiers ministres et permettrait donc de mettre au point des modifications qui tiennent compte davantage des besoins et désirs du public. Cet argument se conjugait parfois à l'idée de structurer délibérément une assemblée de façon à y retrouver tous les éléments de la société canadienne, et notamment les minorités linguistiques et culturelles, les principaux groupes d'intérêts socio-économiques et les peuples autochtones.

12. On a soutenu, en second lieu, que les Canadiens se sentent exclus des décisions critiques prises au cours de l'élaboration des propositions d'amendement. Une assemblée constituante, a-t-on fait valoir, susciterait un sentiment de participation. Cet argument, mis de l'avant par ceux qui réclament une assemblée élue, est aussi apparu dans les observations des témoins pour qui une assemblée ouverte au public et aux médias, et comportant des audiences publiques, ferait naître un sentiment de participation chez tous les Canadiens.

13. D'aucuns ont fait valoir, en troisième lieu, que la partisanerie entrave à la fois la représentation et le consensus, de sorte qu'une assemblée constituante remédierait à ces problèmes en encourageant la prise de décision dans une ambiance non partisane. Les témoins qui ont insisté sur les dangers de la partisanerie préconisaient souvent, dans leurs propositions, d'interdire la présence de politiciens élus à l'assemblée constituante.

14. On a fait ressortir, en quatrième lieu, qu'en conjuguant la représentativité, la participation du public, et une prise de décisions exempte de partisanerie on légitimerait les propositions d'une assemblée constituante aux yeux de la population canadienne. Cet argument accompagnait souvent les critiques formulées à l'égard d'un processus de modification constitutionnelle qui repose sur les négociations entre premiers ministres.

15. On a finalement fait valoir qu'une assemblée constituante serait bien adaptée à la complexité de la tâche. Elle serait établie dans le seul dessein de mettre au point des modifications constitutionnelles, ce à quoi ses membres travailleraient exclusivement de façon continue. On a mentionné que ces constituants ne seraient pas astreints aux multiples responsabilités des élus.

b. Les arguments contre

16. Nos témoins ne se rangeaient pas tous derrière ces arguments, cependant. Beaucoup d'entre eux n'ont fait de commentaires sur aucun genre d'assemblée constituante et se sont concentrés sur d'autres aspects du processus de modification. Ceux qui étaient explicitement opposés à ces mécanismes se subdivisent en deux groupes : les uns favorisaient les négociations entre premiers ministres qui ont été le mécanisme principal de modifications dans le passé, et les autres des solutions hybrides comportant des interventions de premiers ministres et des audiences législatives. Nous traitons au chapitre VI de cette deuxième formule, en nous arrêtant plus particulièrement aux avantages des audiences publiques.

17. Nous avons entendu exposer deux arguments fondamentaux en faveur des négociations constitutionnelles entre premiers ministre. On nous a rappelé que plusieurs réalisations du gouvernement canadien, tant en matières constitutionnelles que de programmes, dont les Canadiens

sont particulièrement fiers, sont le produit d'initiatives passées des premiers ministres. Des témoins ont cité les régimes de retraite du Canada et du Québec ainsi que l'assurance-chômage, comme exemples de programmes qui résultent de modifications constitutionnelles antérieures. Certains nous ont aussi fait remarquer que les premiers ministres sont généralement parvenus à se mettre d'accord, une fois réunis, et que l'échec du lac Meech ne découlait pas de leur incapacité de parvenir à un consensus.

18. Mais l'opposition de nos témoins à des assemblées constituantes ne venait pas surtout de ce qu'ils préféreraient des négociations entre premiers ministres. La plupart de ceux qui s'opposaient à ces assemblées invoquaient leurs inconvénients éventuels. Un de ces inconvénients est le temps qu'il faudrait pour créer une assemblée et mener ses travaux à bien. On nous a rappelé qu'il était urgent d'avancer des propositions constitutionnelles si nous voulons respecter l'échéance de 1992 fixée par le Québec.

19. On nous a également dit que d'autres problèmes pratiques, susceptibles d'annuler tout avantage que présenterait une assemblée constituante se poseraient. On accueillait avec beaucoup de scepticisme les avantages anticipés par les tenants des assemblées. Différents témoins ont soutenu, de façon plus catégorique, que des inconvénients prévisibles rendraient ces assemblées totalement impraticables.

20. Les problèmes pratiques soulevés par nos témoins variaient selon le modèle d'assemblée constituante. On nous a affirmé que toute tentative de rendre une assemblée représentative d'un échantillonnage de la société canadienne par la nomination de représentants de minorités, de groupes d'intérêts et de groupes professionnels se heurterait à de multiples problèmes. Il serait plutôt ardu de déterminer quels groupes et quels intérêts méritent d'être représentés, sans susciter des critiques sans fin de la part des groupes exclus. D'après ces témoins, toute tentative de création d'une assemblée constituante pourrait ainsi déboucher simplement sur un type nouveau, totalement inutile, de conflits constitutionnels.

21. Certains témoins ont prétendu qu'une tentative de ce genre se heurterait également à des problèmes lorsqu'il s'agirait de fixer le nombre de sièges attribués aux différents groupes dans l'assemblée. Cela aurait pour effet de compromettre la légitimité de cette entité, avant même que ses travaux commencent, et d'entraver le consensus par des querelles sur la représentation.

22. Parlant des assemblées constituantes élues dans le seul but de rédiger des propositions constitutionnelles, certains témoins se sont interrogés sur leur utilité. On a fait valoir que ces assemblées ne feraient que dédoubler les assemblées législatives actuelles et qu'il ne servirait donc à rien d'en créer. Ce point a été souvent mentionné au sujet du rôle des partis politiques. On a prétendu que les partis joueraient inévitablement un rôle de premier plan dans l'élection d'une assemblée constituante et que la partisanerie politique influencerait sur les décisions prises par ces assemblées.

23. D'autres témoins, qui envisageaient des élections relativement exemptes de partisanerie, ont insisté sur les questions constitutionnelles mais étaient encore pessimistes sur les résultats probables. Selon eux, les gens élus à ces assemblées à cause de positions constitutionnelles précises ne seraient pas mandatés pour faire des compromis et ne parviendraient donc à aucun consensus. De façon plus générale, les témoins sceptiques à l'égard des assemblées élues ont fait ressortir que celles-ci seraient moins responsables devant le public que les législatures, car il s'agirait de corps publics occasionnels, dont les membres n'auraient pas à se faire réélire.

24. Des témoins que la partisanerie préoccupe ont fait valoir que des assemblées qui se révéleraient de simples tribunes consacrées aux classiques débats partisans perdraient toute légitimité aux yeux de la population. Ces conclusions ont été reprises par des témoins qui ne croient pas que des assemblées permettraient au public d'avoir le sentiment de participer à la rédaction d'une constitution. On nous a rappelé que les assemblées regrouperaient inévitablement les élites—élues ou nommées—et que la proportion de la population qui participerait effectivement à une assemblée serait infime. Selon les témoins, le résultat en serait que le grand public non seulement serait, mais se sentirait, exclu du processus décisionnel.

C. NOTRE ANALYSE

25. Nous avons bien soupesé les arguments que nos témoins nous ont présentés sur les assemblées constituantes. Nous en avons conclu qu'un comité parlementaire, structuré de façon appropriée, peut reproduire, à l'intérieur du système actuel, les caractéristiques souhaitables d'une assemblée constituante et en éviter les inconvénients. Un tel comité peut notamment fournir aux Canadiens un mécanisme représentatif, sensible et responsable de réforme constitutionnelle. Nous dirons ici comment nous en sommes arrivés à cette conclusion et formulerons une recommandation précise.

1. Considérations préliminaires

26. Comme nous l'avons vu précédemment, l'idée d'une assemblée constituante évoque différentes choses pour différentes personnes. Un thème commun est cependant revenu dans la plupart des exposés qui nous ont été présentés sur les assemblées constituantes. Il a surtout transparu dans les observations des témoins qui se sont contentés de dire qu'une assemblée constituante serait utile à ce stade-ci ou que sa nécessité pouvait être démontrée.

27. Ce thème commun est la désillusion de la population face au processus de négociation entre premiers ministres qui a abouti à l'Accord du lac Meech, et la conviction qu'il importe de trouver des mécanismes différents. Tous les modèles d'assemblée constituante qui nous ont été proposés ont une chose en commun : ils ne supposent pas, comme de nombreux témoins l'ont déploré, la prise de décision à huis clos par «onze hommes de race blanche». C'est là, nous le croyons, l'essentiel de l'appel lancé.

28. Cela nous amène à tirer une conclusion préliminaire. L'insatisfaction de la population face à la procédure actuelle de modification de la Constitution est tellement grande que toute nouvelle proposition, si valable soit-elle, serait rejetée d'emblée si la population avait l'impression qu'elle est l'aboutissement des négociations de onze premiers ministres concluant des ententes à huis clos. Le Canada doit aujourd'hui trouver un moyen d'apporter des modifications à sa Constitution qui tienne davantage compte des vues de la population et se prête mieux à un examen public.

29. L'assemblée constituante est-elle le meilleur moyen de proposer des modifications? Notre réponse à cette question cruciale s'appuie sur deux points : la représentation et la participation.

2. Représentation

30. L'un des principaux arguments invoqués en faveur des assemblées constituantes est qu'elles seraient composées d'un échantillon représentatif de la société canadienne et assureraient donc une meilleure représentation que d'autres mécanismes. Cet argument repose sur l'idée que les gens ne

peuvent être représentés que par leurs semblables, et il donnerait lieu à une assemblée structurée soigneusement de manière à inclure des représentants des minorités, de groupes d'hommes ou de femmes, de groupes socio-économiques et d'autres éléments de la réalité canadienne.

31. Nos réserves face à cette approche est qu'elle suppose que la représentation politique doit englober la représentation sociologique : soit que seuls les membres d'un groupe donné peuvent prendre la parole en son nom. Notre expérience de la politique en tant qu'élus nous porte à croire qu'il existe, au contraire, de profondes divisions au sein des groupes socio-économiques sur les valeurs politiques et les questions d'orientation. Aucun homme blanc d'âge moyen ne peut prétendre représenter, politiquement, tous les hommes blancs d'âge moyen, parce que ces derniers sont incapables de s'entendre sur quelque question politique que ce soit. Il en va de même pour tout autre groupe, que son association soit fondée sur l'appartenance au même sexe, ethnie, profession, niveau de revenu ou tout autre attribut sociologique commun.

32. La seule personne qui puisse en représenter une autre, politiquement, est celle qui croit globalement aux mêmes valeurs politiques et aux mêmes engagements fondamentaux. Nous avons besoin, à notre avis, d'une meilleure représentation politique à l'intérieur de notre processus constitutionnel. Nous n'avons pas besoin de remplacer la représentation politique par une autre forme de représentation qui, inévitablement, ne transposerait pas aussi bien les valeurs fondamentales des Canadiens dans les règles du jeu politique ou la réalité constitutionnelle.

33. Loin de nous l'idée que la sociologie n'a rien à voir avec la politique. Il est raisonnable de supposer que les gens dont les valeurs se fondent sur leur expérience de minorités ethniques, de défavorisés économiques ou de membres de groupes d'intérêt trouvent plus convaincants, dans l'ensemble, des représentants qui ont vécu les mêmes expériences qu'eux. Par conséquent, un processus de représentation politique dominé par les membres d'un groupe social, économique ou autre peut à juste titre semer le doute. Cela ne veut pas dire, toutefois, que le simple amalgame de représentants de groupes socio-économiques, et ethniques, d'hommes ou de femmes, de professionnels et d'autres intéressés suffirait à assurer la représentation politique.

34. Loin de nous, également, l'idée que les intérêts des minorités ne devraient pas être défendus. Les groupes minoritaires ont des intérêts particuliers qu'on peut facilement perdre de vue dans l'exercice d'une démocratie où la volonté de la majorité s'impose. Les représentants des groupes minoritaires sont des porte-parole crédibles de ces groupes d'intérêt. Il importe de trouver des moyens d'assurer qu'ils puissent s'exprimer et obtenir une réponse adéquate lorsqu'une modification constitutionnelle risque de porter atteinte à leurs intérêts. Cela ne veut pas dire pour autant que les représentants des groupes minoritaires défendent nécessairement les vues et valeurs politiques plus larges des minorités ou qu'ils devraient jouer le rôle de représentants politiques de ces groupes dans les décisions constitutionnelles.

35. Nous rejetons donc, en principe, les modèles d'assemblée constituante qui reposent uniquement sur des systèmes élaborés de représentation, conçus pour reproduire la réalité de la société canadienne dans un forum constitutionnel. Nous sommes en outre d'accord avec certains de nos témoins pour dire que ces modèles comporteraient de graves problèmes pratiques. À notre avis, ils susciteraient à l'égard de la représentation des attentes bien plus grandes que celles qu'inspirent les formules plus courantes, des attentes qu'il serait presque impossible de satisfaire.

3. Participation

36. Un deuxième argument de poids qu'on a invoqué en faveur de l'assemblée constituante est qu'elle contribuerait à donner aux Canadiens le sentiment de participer à la réforme constitutionnelle. Cet argument vient surtout des défenseurs d'une assemblée élue, qui soutiennent : a) que la participation de la population serait assurée par l'élection directe de membres impartiaux aux assemblées en fonction de leurs vues constitutionnelles et de leurs valeurs, et b) que les membres élus à la seule fin de réviser la Constitution exprimeraient davantage les vues des électeurs que, par exemple, des hommes ou femmes politiques élus en fonction du programme général de leur parti.

37. Les deux arguments que nous venons de résumer n'ont pas réussi à nous convaincre. Nous mettons en doute l'idée que des élections à une assemblée constituante donneraient au grand public l'impression de participer à ses délibérations subséquentes, et ce, pour deux raisons. D'abord, le seul fait de voter pour quelqu'un ne donne pas l'impression de participer aux délibérations à laquelle prend part ce représentant, surtout si les décisions prises ne traduisent pas les opinions qu'on entretient. Si le vote donnait un sentiment de participation, alors la population aurait dû se sentir partie de l'Accord du lac Meech, puisque les négociations y étaient menées par des législateurs élus.

38. Qui plus est, il nous semble irréaliste de croire que pareilles élections pourraient être impartiales. Les partis politiques ont des engagements constitutionnels fermes et des organisations à leur disposition. Même s'il leur était interdit de prendre officiellement part à de telles élections, leur participation officieuse au nom de candidats défendant les mêmes idées qu'eux serait inévitable. Si, en outre, la participation des hommes ou femmes politiques élus était interdite, comme de nombreux témoins l'ont proposé, leur place serait fréquemment prise par des activistes et des militants à l'esprit de parti encore plus prononcé que maints politiciens.

39. La deuxième partie de l'argument résumé ci-dessus ne nous a pas convaincus non plus que l'élection de gens en fonction de leurs vues constitutionnelles précises améliorerait la représentation et la prise de décisions. À notre avis, elle serait plutôt susceptible de nuire et à l'une et à l'autre. Les gens élus pour leurs vues constitutionnelles ne pourraient satisfaire le désir de négociation et de compromis de l'électorat. Par contre, les représentants élus pour les valeurs générales qu'ils chérissent et leur volonté de participer à des négociations sur des questions précises, ne seraient en rien différents des politiciens élus dans le cadre d'élections générales.

40. Les gens les plus susceptibles de se présenter aux élections à une assemblée constituante pourraient fort bien être ceux qui ont les idées les plus arrêtées, donc les moins enclins à faire des compromis. De plus, le fait qu'une assemblée constituante ne serait élue qu'une seule fois et que ses membres n'auraient pas à rendre compte aux électeurs de leur contribution (ou absence de contribution) à l'établissement d'un consensus pourrait fort bien entraîner une plus grande rigidité encore. Si, au contraire, l'absence de responsabilité favorisait la souplesse, elle démentirait les avantages recherchés par des élections portant précisément sur des questions constitutionnelles.

41. Nous ne croyons pas qu'il serait souhaitable d'axer des élections sur des vues constitutionnelles précises. De nombreux Canadiens n'ont pas de vues arrêtées et ils se sentent plus à l'aise de faire connaître leurs valeurs et leurs préférences en exerçant leur droit de vote dans le cadre du processus existant. C'est aux élus qu'il revient de traduire ces valeurs et ces préférences générales en des

décisions concrètes, au sujet de la Constitution ou de toute autre loi, selon le cas. Ce passage des idées aux actes exige la représentation politique, soit une représentation faite par des gens conscients des valeurs et des priorités de ceux qu'ils représentent.

42. Il nous faut donc en conclure qu'une assemblée constituante élue ne représenterait pas une amélioration par rapport aux organismes élus existants. Elle finirait par leur ressembler tellement qu'elle s'avérerait une dépense inutile ou ne serait pas aussi en mesure qu'eux de concilier l'engagement envers des principes et l'art subtil de façonner un consensus.

D. CONCLUSIONS

43. Nos arguments jusqu'à maintenant nous ont fait rejeter les deux variantes de l'assemblée constituante qui diffèrent le plus sensiblement des arrangements actuels, en l'occurrence : les assemblées nommées formées de représentants des divers groupes linguistiques, ethniques, sociaux, professionnels et autres dont se compose la société canadienne; et les assemblées élues, formées de personnes dont la plate-forme électorale serait impartiale et spécifiquement constitutionnelle.

44. Les arguments que nous avons invoqués. Ils définissent les caractéristiques qui devraient être celles de tout nouveau mécanisme d'élaboration des propositions constitutionnelles au Canada, que les Canadiens optent ou non pour l'assemblée constituante.

45. Dans un premier temps, le mécanisme dont le Canada a besoin maintenant doit de toute évidence mieux tenir compte de la diversité des Canadiens que les négociations des premiers ministres. Nous avons soutenu, plus haut, que la façon adéquate d'en tenir compte est de placer des représentants de groupes minoritaires dans une position où ils peuvent définir les intérêts particuliers de leurs groupes, et recevoir une réponse.

46. Les comités parlementaires et législatifs ont toujours consacré beaucoup de temps — certains diraient même une partie disproportionnée de leur temps — à l'écoute de divers groupes minoritaires. Nous croyons qu'ils ont pleinement raison de le faire, étant donné la tendance inhérente de la majorité démocratique à enterrer, ou à ne pas entendre, la voix des minorités.

47. Le point que nous voulons soulever ici est que la représentation de ces intérêts est souvent laissée au petit bonheur et dictée autant par l'emploi du temps des comités que par un plan d'ensemble. Nous croyons qu'il serait toutefois possible de régler ce problème en adoptant une approche mieux définie de la participation des peuples autochtones et des groupes minoritaires. Celle-ci pourrait comporter la désignation, en consultation avec ces groupes, d'organismes consultatifs qui serviraient les intérêts des peuples autochtones et des groupes minoritaires en permanence et suivraient de près la prise de décisions au sein de l'organisme constituant, de manière à cerner les questions qui les intéressent précisément. Une autre solution consisterait dans ce cas-ci à consacrer, dans le cadre des délibérations de l'assemblée constituante, des audiences à l'étude de questions présentant un intérêt particulier pour certaines minorités. Il y aurait ainsi plus de chance que ces questions retiennent l'attention des médias et du public.

48. Nous croyons, en outre, que le mécanisme dont a actuellement besoin le Canada doit comporter la participation de personnes choisies par la population comme représentants politiques. Cette conclusion découle avant tout de notre conviction que des assemblées nommées

n'auraient pas un caractère tout à fait légitime aux yeux du public. Les gens veulent avoir l'impression de participer véritablement à la prise de décisions constitutionnelles et, ce qui est peut-être plus important encore, d'exercer une influence réelle. Or, nous croyons que seul un organisme élu pourrait donner cette impression aux Canadiens. Mais comme nous l'avons dit précédemment, nous ne sommes pas convaincus de la nécessité de tenir des élections distinctes pour créer une assemblée constituante. On risquerait en ce faisant de dédoubler simplement ce qui se fait déjà dans le cadre du processus électoral.

49. Le mécanisme dont a aujourd'hui besoin le Canada doit comporter la recherche d'un équilibre entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Notre étude des mécanismes qui s'écarteraient fondamentalement de ceux qui sont utilisés actuellement ne nous a pas convaincus qu'un changement radical nous permettrait d'atteindre ce grand objectif. Selon nous, les Canadiens doivent rechercher systématiquement le juste équilibre des intérêts de tous et de chacun à l'intérieur du système actuel.

E. NOS RECOMMANDATIONS

Nous recommandons:

- a) **que le Comité parlementaire qui sera incessamment établi par les deux chambres du Parlement pour réviser les propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement du Canada, soit composé de membres du Sénat et de la Chambre des communes, d'un nombre suffisant pour être représentatif de la population canadienne;**
- b) **que le Comité parlementaire crée, en consultation avec les autorités autochtones, un groupe de travail spécial pour étudier les questions qui concernent les peuples autochtones, lequel comprendrait des représentants des peuples autochtones et serait présidé par un membre du Comité parlementaire;**
- c) **que le Comité parlementaire crée des groupes de travail semblables dans d'autres domaines, s'il le juge approprié, et que chacun de ces groupes de travail soit présidé par un membre du Comité parlementaire; et**
- d) **que, dans la mesure où il le juge approprié, le Comité tienne des audiences conjointes avec d'autres comités qui auront été établis par les gouvernements ou les législatures des provinces et des territoires.**

CHAPITRE VI

Les audiences publiques

A. CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

1. Nécessité de tenir des audiences publiques

1. Plusieurs témoins ont réclamé la mise en place d'un mécanisme qui permettrait à la population d'exprimer son opinion sur toute proposition de modification de la Constitution. Plusieurs témoins ont attribué l'échec de l'Accord du lac Meech au fait que la population n'a pas pu s'exprimer suffisamment sur cet accord.
2. Les témoins ont dit avoir l'impression d'être laissés pour compte sur des questions importantes qui les concernent directement lorsqu'un accord constitutionnel est conclu exclusivement par les dirigeants politiques fédéraux et provinciaux.
3. Quelques témoins ont précisé que les audiences publiques devraient être télédiffusées. De cette façon, à leur avis, elles rempliraient un double objectif : informer la population et lui permettre de se faire entendre.
4. Selon plusieurs témoins, il est impératif d'adopter des dispositions législatives, réglementaires ou même constitutionnelles pour s'assurer que dorénavant aucune entente en matière constitutionnelle ne pourra être conclue sans que la population n'ait été consultée.

2. À quelle étape du processus?

5. Les expressions utilisées par les témoins à ce sujet ont été nombreuses et diverses; elles font toutefois toutes ressortir la nécessité que la population soit entendue avant que le texte définitif d'un accord constitutionnel ne soit adopté par les dirigeants politiques. Outre qu'ils revendiquent d'être entendus, les témoins veulent s'assurer que leurs opinions seront prises en compte lorsque sera venu le temps de conclure une entente. Pour qu'elles puissent avoir une quelconque influence sur le processus, les audiences publiques doivent, selon les témoins, avoir lieu le plus tôt possible dans le processus de modification.
6. En conséquence, les témoins trouvent nécessaire que des audiences publiques soient tenues sur tout projet d'entente constitutionnelle. Les témoins divergent d'opinion quant à savoir si seul le gouvernement ou le Parlement fédéral devrait tenir de telles audiences ou si les gouvernements

provinciaux ou leurs assemblées législatives devraient aussi en tenir. D'un côté, on veut éviter le dédoublement des audiences sur un même sujet et, de l'autre, on veut permettre au plus grand nombre possible de personnes de se faire entendre. Certains témoins soutiennent aussi qu'en tenant des audiences nationales, on pourrait obtenir une gamme plus complète d'opinions sur le sujet, alors qu'en tenant des audiences dans chaque province, on risquerait de ne pas permettre à toutes les opinions d'être exprimées auprès d'un même organisme.

7. De plus, certains témoins se sont dits d'avis que des audiences publiques devraient avoir lieu lorsque la résolution de modification est présentée devant le Parlement et les assemblées législatives provinciales; cette mesure additionnelle permettrait, selon eux, de s'assurer que la population a eu amplement l'occasion de s'exprimer sur la question.

3. Devant quel type d'organisme?

8. Les suggestions ont été nombreuses sur le type d'organismes qui devrait tenir les audiences publiques. Les témoins nous ont parlé de commission nationale d'enquête, de comité parlementaire spécial mixte, de comité parlementaire élargi, de comité parlementaire conjoint fédéral-provincial ou d'audiences publiques devant une assemblée constituante. Presque toutes ces suggestions portent sur un type d'organisme qui existe déjà dans notre système parlementaire.

B. ANALYSE

9. Sans vouloir juger du bien-fondé des commentaires des témoins sur l'échec de l'Accord du lac Meech, il y a lieu de signaler que le Québec avait déjà tenu des audiences publiques, sur le projet d'entente, avant que l'Accord ne soit définitivement rédigé à l'Édifice Langevin en juin 1987. Par contre, c'est après cette entente que le Parlement fédéral et les assemblées législatives des provinces du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Ontario ont tenu des audiences publiques sur la résolution de modification de la Constitution.

10. Comme une modification à la Constitution risque de se répercuter sur la vie des citoyens, il est souhaitable que ceux-ci puissent s'exprimer sur le sujet avant que celle-ci ne soit adoptée. Des audiences publiques devraient, en conséquence, donner à tous ceux qui veulent s'exprimer sur le sujet l'occasion de le faire. De plus, le grand public pourrait assister sur place à ces audiences ou en suivre la télédiffusion.

11. En procédant à de telles audiences, le Parlement répondrait à une préoccupation majeure de la population : être entendue sur les sujets qui la concernent. De plus, ces audiences, en autant qu'elles obtiennent une large diffusion, lui permettraient de faire d'une pierre deux coups puisqu'elles lui donneraient l'occasion de continuer à informer la population sur le sujet.

12. Pour dissiper la crainte que la contribution du public n'arrive trop tard, il serait important que les audiences publiques soient tenues aussitôt que seraient connus les éléments d'une entente probable. De cette façon, les arguments apportés par la population lors de ces audiences pourraient avoir une influence sur le texte de l'entente.

13. Pour permettre au plus grand nombre possible de personnes de s'exprimer et s'assurer que la population et les membres de l'organisme chargé de tenir ces audiences soient bien informés, cet organisme pourrait prendre la forme d'une commission ou d'un comité parlementaire auquel pourraient s'adjoindre des groupes de travail sur des éléments particuliers de l'entente projetée.

14. Avant 1982, des audiences publiques n'étaient tenues sur des questions constitutionnelles que si un décret du gouverneur en conseil ou une résolution du Parlement l'exigeait spécifiquement. Il n'existait, au niveau des provinces, aucun mécanisme pour déclencher des audiences publiques. À cette époque, la ratification d'une modification par la législature provinciale n'était pas requise. L'obligation qu'ont les législatures provinciales, depuis cette date, de participer au processus ouvre la voie à la tenue d'audiences publiques au palier provincial.

15. Pour qu'on puisse atteindre encore un plus grand nombre des personnes, il serait souhaitable que les assemblées législatives provinciales tiennent également des audiences publiques sur les éléments d'une entente projetée.

C. NOS RECOMMANDATIONS

Nous recommandons que les règles de procédure du Sénat et de la Chambre des communes soient modifiées de façon à rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques parlementaires sur toute proposition de modification de la Constitution initiée par le gouvernement du Canada ou à laquelle le gouvernement du Canada a donné son accord de principe et que les audiences se tiennent suffisamment tôt pour permettre des changements à cette proposition.

Nous recommandons aux législatures des provinces et des territoires de considérer l'adoption de procédures similaires.

La contribution des experts étrangers

A. INTRODUCTION

1. Le Comité a cru bon, dans son rapport, d'exposer succinctement le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution de cinq pays fédéraux en se basant sur les contributions des cinq experts étrangers qu'il a invités, afin qu'il soit mieux en mesure d'apprécier la situation de leur fédération respective. Ces fédérations, qui ont certaines similitudes avec le Canada et dont les expériences pourraient nous être utiles, sont : la Belgique¹, l'Australie, la Suisse, l'Allemagne et les États-Unis.

B. LA BELGIQUE (Francis Delpérée)

2. C'est le doyen Francis Delpérée² qui a exposé la procédure de modification de la Constitution belge³. La modification de cette Constitution se déroule en deux étapes distinctes, soit l'initiative de la révision et l'opération de la révision. C'est le pouvoir législatif (le Roi, la Chambre des représentants ou le Sénat) qui met en marche l'initiative de la révision en déposant une proposition de modification qui peut être votée à la majorité simple dans chaque chambre. Lorsque la proposition aboutit à une formulation conjointe de «déclarations de révision», des deux chambres et du Roi, les deux chambres sont automatiquement dissoutes; des élections sont alors déclarées et les chambres sont renouvelées dans les quarante jours.

¹ Il existe une controverse, même en Belgique, quant à savoir si ce pays est bien un État fédéral. Certains avancent que c'est un pays en voie de fédéralisation, un État quasi fédéral. Le doyen Delpérée dit, dans sa présentation du 2 mai 1991, que la Belgique est un pays de type fédéral. (Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada, 02/05/91.)

² L'article 131 de la Constitution belge dispose de la procédure de modification et se lit ainsi :

131. Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces Chambres statuent de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

³ Professeur de droit constitutionnel et doyen de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain-La-Neuve.

3. Les déclarations de révision doivent répondre à deux conditions. Une condition de forme, soit la désignation précise des articles (paragrapes et alinéas) de la Constitution qui doivent être ajoutés, modifiés ou abrogés; une condition de temps, car le processus de révision ne saurait être permanent. La révision ne peut être que partielle et limitée dans le temps.

4. Les deux chambres nouvellement élues sont convoquées par le Roi pour former une constituante qui procédera à l'opération de la révision. Trois nuances s'imposent, en effet, selon le doyen Delpérée, en effet l'opération de la révision est une procédure facultative, limitée et exceptionnelle. Néanmoins, si l'opération de la révision se poursuit, les deux chambres étudient lesdites dispositions et statuent à la double majorité qualifiée; les deux tiers des membres qui composent chacune des chambres doivent être présents (quorum de présence), et les nouvelles dispositions proposées doivent recueillir les deux tiers des voix exprimées pour être adoptées (quorum de votes). Si les résultats sont positifs, le Roi donne son accord, sanctionne les dispositions modificatrices, promulgue les dispositions nouvelles et publie l'ensemble des dispositions adoptées qui entrent en vigueur le jour de leur publication.

5. Selon le doyen Delpérée, il s'agit d'un processus de modification assez rigide. Cette rigidité est par ailleurs tempérée par l'avènement de la «loi spéciale». Il ne s'agit pas d'une loi constitutionnelle, mais d'une loi qui sert de complément à la Constitution. La loi spéciale, même si elle n'a pas de valeur constitutionnelle, doit néanmoins être adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers. En somme, elle permet de donner vie à la Constitution. Le doyen Delpérée suggère, enfin, que l'alinéa 5 de l'article 131 de la Constitution belge soit modifié pour qu'il puisse mieux refléter le consensus entre les deux grandes communautés linguistiques belges lors des modifications constitutionnelles, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Cette modification pourrait se lire comme suit :

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents *et si la majorité des membres de chaque groupe linguistique ne se trouve réunie*. Nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins *la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés*. (Les ajouts sont en italique)⁴.

⁴ Page 15 du mémoire du doyen Delpérée.

C. L'AUSTRALIE (Leslie Zines)

6. L'Australie est un État fédéral depuis 1901. C'est le professeur Leslie Zines⁵ qui a exposé au Comité le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution australienne. L'article 128 de la Constitution australienne⁶ prévoit la procédure à suivre pour modifier la Constitution de l'Australie.

7. Il est à noter, tout d'abord, que seul le Parlement du Commonwealth⁷, qui est composé de deux chambres, est habilité à initier le processus de modification constitutionnelle.

8. Toute modification constitutionnelle doit être adoptée à la majorité absolue par les deux chambres du Parlement du Commonwealth. Si une des deux chambres refuse de donner son accord, ou propose des amendements, à la modification déjà adoptée par l'autre Chambre, cette dernière peut accepter les amendements ou les refuser, mais elle doit adopter de nouveau, à la majorité absolue, les modifications constitutionnelles proposées.

9. Une fois le projet de modification constitutionnelle approuvé par le Parlement du Commonwealth, il est soumis à un référendum. Les majorités référendaires requises varient selon l'objet du projet de modification constitutionnelle. Selon l'article 128 de la Constitution

⁵ Professeur de droit constitutionnel à Australian National University.

⁶ L'article 128 de la Constitution australienne se lit comme suit :

128. La présente Constitution ne pourra être modifiée sauf selon les modalités suivantes :

Le projet de loi portant modification de ladite Constitution doit être adopté à la majorité absolue dans chacune des deux Chambres du Parlement, et sera, deux mois au plus tôt et six mois au plus tard après son adoption par les deux Chambres, soumis dans chaque État et Territoire aux électeurs ayant le droit de vote pour l'élection des membres de la Chambre des représentants.

Mais si l'une des deux Chambres adopte ledit projet de loi à la majorité absolue, et que l'autre Chambre le rejette ou ne l'adopte pas, ou l'adopte avec un amendement que n'accepte pas la première Chambre, et si après une période de trois mois la première Chambre, au cours de la même session ou d'une session suivante adopte à nouveau le projet de loi à la majorité absolue avec ou sans l'amendement qui a été proposé ou accepté par l'autre Chambre, et que cette autre Chambre le rejette, ne l'adopte pas ou l'adopte avec un amendement que la première Chambre n'accepte pas, le gouverneur général peut soumettre le projet de loi tel que proposé en dernier lieu par la première Chambre, avec ou sans les amendements qui ont été par la suite acceptés par les deux Chambres, aux électeurs de chaque État et Territoire ayant le droit de vote pour l'élection de la Chambre des représentants.

Lorsqu'un projet de loi est soumis aux électeurs, le vote se déroulera selon les modalités prévues par le Parlement. Mais tant que l'habilitation des électeurs des membres de la Chambre des représentants n'est pas uniforme dans tout le Commonwealth, seule la moitié des électeurs votant pour ou contre le projet de loi sera comptée dans tout État où le droit de suffrage est accordé aux adultes.

Et si dans la majorité des États, la majorité des votants approuvent le projet de loi, et si la majorité de tous les votants approuvent aussi le projet de loi, il sera présenté au gouverneur général pour obtenir la sanction royale.

Aucune modification entraînant la diminution de la représentation proportionnelle de tout État dans l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, ou le nombre minimum de représentants d'un État à la Chambre des représentants, ou augmentant, diminuant ou modifiant d'une autre manière les frontières de l'État, ou touchant d'une quelconque façon les dispositions de la Constitution y afférentes, ne deviendra loi, sauf si la majorité des votants de cet État approuve le projet de loi.

Dans le présent article, «Territoire» signifie tout territoire mentionné dans l'article cent vingt-deux de la présente Constitution pour lequel une loi autorisant sa représentation à la Chambre des représentants est en vigueur.

⁷ C'est-à-dire, le Parlement central ou fédéral.

australienne, les projets de modification qui ont pour objet la représentation proportionnelle de tout État au Sénat ou à la Chambre des représentants, la diminution du nombre minimum de représentants d'un État à la Chambre des représentants, la modification des frontières d'un État et la modification des dispositions de la Constitution afférentes aux items susmentionnés, nécessitent l'approbation de la majorité des votants (majorité nationale), de la majorité des électeurs dans la majorité des États et de la majorité des électeurs dans l'État affecté par les modifications. Toutes les autres modifications constitutionnelles requièrent l'approbation d'une majorité nationale et de la majorité des électeurs dans la majorité des États. Le projet de modification constitutionnelle est ensuite soumis au gouverneur général pour la sanction royale.

10. Depuis 1901, des quarante-deux projets de modifications constitutionnelles qui furent soumis à la population, huit ont été ratifiés.

11. Chaque État possède sa propre Constitution qui peut être modifiée par une loi adoptée à la majorité simple, absolue, aux deux tiers, ou au moyen d'un référendum. Cependant, comme l'écrit le professeur Zines : «Toute disposition constitutionnelle d'un État est, bien sûr, soumise à la Constitution du Commonwealth et à toute loi fédérale valide⁸.»

12. Le professeur Zines remarque aussi que la plupart des pouvoirs du Parlement central ne sont pas exclusifs et peuvent être exercés de façon concurrente par les États; en cas d'incompatibilité, cependant, la loi fédérale est prépondérante.

⁸ Page 6 du mémoire du professeur Zines.

D. LA SUISSE (Jean-François Aubert)

13. La Suisse est un État fédéral depuis 1848. Elle est composée de vingt cantons et six demi-cantons. Le professeur Jean-François Aubert⁹ traite, dans son mémoire, de la procédure de modification de la Constitution suisse¹⁰.

14. La Constitution suisse fut totalement révisée en 1874, c'est-à-dire remplacée. Cette Constitution peut maintenant être modifiée de deux façons : (1) par révision totale (remplacement); (2) par révision partielle (amendements). Il n'y a pas eu de révision totale depuis 1874. Par contre, il y a eu plusieurs révisions partielles (119), notamment en 1891, 1977 et 1987.

15. Selon le professeur Aubert, la révision peut être proposée par le Parlement fédéral (à la majorité simple dans les deux Chambres) ou par une «initiative populaire» dûment signée par au moins 100 000 citoyens. Un comité d'initiative est alors mis en place et il a dix-huit mois pour

⁹ Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel.

¹⁰ La procédure de modification de la Constitution suisse comprend six articles qui se lisent comme suit :

Art. 118

La constitution fédérale peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

Art. 119

La révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art. 120

¹ Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision totale de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque 100 000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision totale, la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée est dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

² Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 121

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve :

1. S'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur.

2. S'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;

3. Lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.

² La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

³ Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. En revanche, si l'un des textes obtient, à la troisième question, le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, aucun des textes n'entre en vigueur.

Art. 123

¹ La constitution fédérale révisée ou la partie révisée de la constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

² Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton compte pour une demi-voix.

³ Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État.

recueillir les 100 000 signatures requises. Si les formalités sont respectées, ce qui est généralement le cas, le Parlement doit dès lors soumettre le projet mis de l'avant par l'initiative populaire au peuple sans pouvoir l'amender. Il peut, néanmoins, déposer un contreprojet. Le référendum portera alors sur l'initiative populaire, le contreprojet et le *statu quo*.

16. Que la révision soit proposée par le Parlement ou par initiative populaire, elle est soumise à un référendum obligatoire à double majorité (majorité des citoyens et majorité des cantons). Les Parlements et les gouvernements des cantons ne jouent pas un rôle actif dans le cadre des révisions constitutionnelles; ils peuvent, tout au plus, soumettre des propositions qui ne lient pas le Parlement fédéral, bien qu'ils soient généralement consultés lorsque le Parlement fédéral élabore une proposition de révision.

17. Conçu en 1848, le principe de la double majorité protège les cantons contre l'envahissement du pouvoir fédéral. Le professeur Aubert remarque, dans l'ensemble, que sur deux cent cinquante-deux référendums les deux majorités, nationales et cantonales, ne se sont pas exprimées dans le même sens à sept reprises. Au total, cent dix-neuf référendums ont débouché sur des révisions partielles de la Constitution suisse.

18. Incidemment, entre 1979 et 1990, les Suisses ont participé à trente référendums portant sur soixante-dix-huit questions, dont soixante-quatre portaient sur la Constitution. Quarante-quatre votes furent négatifs et trente-quatre furent positifs, le taux de participation variant de 30 p. 100 à 40 p. 100 des citoyens inscrits.

19. En général, selon le professeur Aubert, les révisions proposées par le Parlement fédéral ont un taux de succès de 75 p. 100, tandis que celles proposées par les citoyens ont un taux de réussite de 10 p. 100¹¹.

20. Le professeur Aubert aborde aussi la question des «clivages linguistiques» (langues allemande, française et italienne). L'influence de ces clivages sur les révisions constitutionnelles semble être minime.

¹¹ Le professeur Aubert justifie comme suit la différence entre les deux taux de succès : «Les révisions proposées par le Parlement ont été approuvées dans la proportion de trois sur quatre. Elles sont, en effet, prudentes, détaillées, l'oeuvre de minorités qui ne parviennent pas à s'imposer dans le Parlement. Elles ont été approuvées dans la proportion d'une sur dix.» Page 5 de son mémoire.

E. L'ALLEMAGNE (Helmut Steinberger)

21. C'est le docteur Helmut Steinberger, ancien juge à la Cour constitutionnelle fédérale¹², qui a expliqué aux membres du Comité le fonctionnement de la procédure de modification prévu à l'article 79 de la Constitution allemande (*Basic Law*)¹³. Ainsi, les dispositions de la Constitution allemande ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement des deux tiers du *Bundestag* (Chambre fédérale ou la chambre basse) et les deux tiers du *Bundesrat* (Conseil fédéral ou chambre haute). Le docteur Steinberger précise, au sujet des majorités que : «Les majorités ne sont pas reliées au nombre des membres présents et votants, mais à leur nombre respectif prévu par la loi, peu importe si le membre est absent ou ne vote pas¹⁴.» La Constitution ne prévoit aucun délai de ratification. Les *laender* (États ou provinces) n'ont pas voix au chapitre des modifications constitutionnelles, selon le docteur Steinberger qui écrit :

«Les États n'ont pas de voix en ce qui concerne la ratification des modifications, ni de droit de veto, ou de droit de retrait d'un État ou d'une minorité d'États.

Il n'existe pas, dans la République fédérale, une sorte de convention constitutionnelle — distincte de la loi au sens strict — qui rendrait leur exclusion du processus de modification «incorrecte».

La Constitution considère que leurs intérêts dans le processus de modification sont sauvegardés par les droits du Conseil fédéral, et par la protection substantielle que leur confère la section 3 de l'article 79 de la Constitution qui, éventuellement, sera appliqué par la Cour constitutionnelle fédérale¹⁵.»

22. Le paragraphe 79(3) prévoit que les dispositions de la Constitution qui portent sur la séparation des pouvoirs, la structure fédérale, la participation des *laender* dans le processus législatif, de même que sur les droits fondamentaux, ne peuvent être modifiées. Le docteur Steinberger qualifie cette disposition de «clause éternelle» («eternity clause»). En fait, c'est la Cour constitutionnelle fédérale qui décidera, le cas échéant, de la conformité d'une modification constitutionnelle avec l'article 79 de la Constitution allemande.

¹² Juge retraité de la Cour constitutionnelle fédérale de la République fédérale d'Allemagne, doyen de la faculté de droit de l'Université de Heidelberg, codirecteur de *Max-Planck-Institute for Comparative Public and International Law* et vice-président de la Commission sur la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe.

¹³ L'article 79 de la Constitution allemande se lit ainsi :

79(1) La Loi fondamentale ne peut être modifiée que par des lois qui en changent ou en complètent expressément le texte.

79(2) Toute loi doit recevoir l'appui des deux tiers des membres du Bundestag et deux tiers des voix au Conseil fédéral.

79(3) Les modifications à la Loi fondamentale qui visent la division de la fédération en États (*laender*), la participation sur le principe des *laender* à la législation ou les principes fondamentaux énoncés aux articles 1 et 20 sont irrecevables.

¹⁴ Le nombre des membres de la *Bundestag* est prévu dans la *Loi électorale*, tandis que le nombre des membres du *Bundesrat* est précisé par l'article 51(2) de la Constitution. Page 5 du mémoire de D^r Steinberger.

¹⁵ Mémoire du D^r Steinberger, p. 7

23. Un projet de modifications constitutionnelles est introduit de la même façon que la législation ordinaire dans le *Bundestag*, soit par le gouvernement fédéral, soit par un membre du *Bundestag* ou par un membre du *Bundesrat*. Un projet de modifications constitutionnelles ne peut être introduit par le Président fédéral ou aucun autre organe fédéral, non plus que par un *laender*. De plus, il n'y a aucun droit d'initiative populaire à cet égard, selon le docteur Steinberger.

24. Dès son adoption par le *Bundestag* le projet de modifications constitutionnelles est transmis au *Bundesrat*. Si le *Bundesrat* refuse de donner son accord, il peut convoquer, dans les trois semaines suivant le refus, un comité conciliatoire (*conciliation committee*). En tout état de cause, les membres du *Bundesrat* doivent approuver à la majorité des deux tiers le projet de modifications constitutionnelles pour que ce dernier puisse faire partie de la Constitution. Il n'y a aucun délai d'adoption.

25. Le projet de modifications constitutionnelles est, après son adoption, signé par le Président fédéral puis promulgué dans la Gazette fédérale. Le Président a le droit d'examiner la conformité du projet de modifications constitutionnelles avec le respect de la procédure de modification de la Constitution allemande mais, de l'avis du docteur Steinberger, (car la question est controversée en Allemagne) le Président n'a pas le droit d'examiner la substance du projet de modifications constitutionnelles. Cependant, en raison du principe de la responsabilité parlementaire, le Président ne saurait avoir le droit d'empêcher la promulgation d'un projet de modifications constitutionnelles en refusant de le signer pour des motifs politiques, selon le docteur Steinberger. La Constitution allemande a été modifiée trente-six fois, depuis 1949, en vertu des paragraphes 79(1) et (2) et une fois en vertu de l'article 29.

26. Selon l'article 29 de la Constitution, il est possible de réorganiser le territoire fédéral afin d'assurer que les États, par leur taille et leur capacité, soient en mesure d'exercer efficacement leurs responsabilités¹⁶. À cet effet, une simple loi fédérale suffit, mais l'État affecté par des modifications doit être consulté. Un référendum est expressément prévu au paragraphe 29(4) de la Constitution allemande qui autorise aussi, dans certaines circonstances, l'usage de l'initiative populaire au moyen de pétitions, mais dans les seuls cas de réorganisation territoriale.

27. L'autorité centrale peut aussi, en vertu du paragraphe 24(1) de la Constitution, autoriser, par législation ordinaire, le transfert de pouvoirs souverains à des institutions intergouvernementales; par exemple, à la Communauté européenne.

28. En règle générale, bien que la Constitution respecte l'autonomie des *laender* et que l'autorité fédérale n'ait aucun pouvoir constitutionnel d'intervention lors de la création ou la modification de la Constitution d'un *laender*, l'ordre constitutionnel des *laender* doit respecter les principes du gouvernement républicain, démocratique et social, fondé sur la règle de droit, conformément à la Constitution. Les principes démocratiques¹⁷ doivent être respectés. C'est, selon le docteur Steinberger, la «disposition d'homogénéité» (*«homogeneity clause»*). L'autorité centrale dispose également des pouvoirs nécessaires pour assurer le respect de cette disposition par les *laender*.

¹⁶ Un projet de loi visant à réorganiser le territoire fédéral doit prendre en considération, selon le docteur Steinberger, les intérêts régionaux, historiques et culturels, l'opportunité économique, la politique régionale et les nécessités de la planification des villes et des comtés.

¹⁷ Ces principes démocratiques sont à l'effet que le peuple choisit ses représentants lors d'élections générales, suivant un scrutin direct, libre, égal et secret.

F. ÉTATS-UNIS (James Pope)

29. Le professeur James Pope¹⁸ a exposé les procédures de modifications prévues dans la Constitution américaine de 1787¹⁹. Il note tout d'abord que la Constitution américaine est la plus vieille constitution écrite et encore en vigueur actuellement. Cette Constitution a été modifiée vingt-six fois depuis deux siècles.

30. Aux États-Unis, l'initiative d'une modification constitutionnelle peut venir du Congrès ou de la législature d'un État. Un vote positif des deux tiers des membres présents dans les deux chambres du Congrès, la Chambre des représentants et le Sénat, est requis pour adopter une modification constitutionnelle. Toutefois, une modification constitutionnelle n'entre pas en vigueur tant qu'elle n'est pas ratifiée par les trois quarts des États. Les États n'ont pas le droit d'amender le projet de modifications constitutionnelles qui leur est soumis; ils doivent l'accepter ou le rejeter.

31. L'initiative d'une modification constitutionnelle peut aussi venir de la législature d'un État. Une «convention constitutionnelle nationale»²⁰ peut être convoquée pour proposer des modifications constitutionnelles si les deux tiers des États le demandent. Les modifications proposées, le cas échéant, doivent être ratifiées par les trois quarts des États. Une telle convention fut convoquée en 1787. À l'époque, les «Articles of Confederation» exigeaient l'unanimité pour être modifiés. Les délégués à la Convention de Philadelphie ont fait fi de cette règle et, plutôt que de proposer des modifications, ils ont rédigé une nouvelle Constitution qui fut ultimement approuvée par les treize États de l'époque²¹. Il n'y a pas eu de convention constitutionnelle depuis, simplement, selon le professeur Pope, parce que la condition préalable, le consentement des deux tiers des États, n'a jamais été rencontrée.

32. Le professeur Pope discute également d'une autre façon de modifier la Constitution des États-Unis, soit les modifications qui sont faites en dehors du cadre juridique (modifications extra-légales). Ces modifications sont fondées sur la théorie de la souveraineté populaire. C'est cette théorie qui fut invoquée lors du remplacement des «Articles of Confederation» par l'actuelle Constitution américaine après la Convention de Philadelphie en 1787. La Cour suprême, qui fut établie par cette même Constitution, légittima les modifications constitutionnelles résultant de la Convention de Philadelphie au motif que le peuple est souverain²², bien que la procédure de modification des «Articles of Confederation» n'ait pas été respectée.

¹⁸ Professeur à la Rutgers University School of Law, Newark, New Jersey.

¹⁹ L'article pertinent se lit comme suit :

ARTICLE V

Le Congrès, quand les deux tiers des deux Chambres l'estimeront nécessaire, proposera des amendements à la présente Constitution ou, sur la demande des Législatures des deux tiers des États, convoquera une convention pour en proposer; dans l'un et l'autre cas, ces amendements seront valides à tous égards comme faisant partie intégrante de la présente Constitution, lorsqu'ils auront été ratifiés par les Législatures des trois quarts des États, ou par des conventions dans les trois quarts d'entre eux, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès. Sous réserve que nul amendement qui serait adopté avant l'année mil huit cent huit ne puisse en aucune façon affecter la première et la quatrième clause de la neuvième section de l'article premier, et qu'aucun État ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage au Sénat.

²⁰ Dans le sens «d'assemblée constituante».

²¹ La nouvelle Constitution était néanmoins entrée en vigueur dès que neuf États (soit les trois quarts) l'eurent ratifiée.

²² La Constitution américaine commence par ces mots : «We, the People . . .» (Nous, le peuple . . .).

33. Le professeur Pope croit par ailleurs qu'une assemblée constituante, convoquée afin de formuler des propositions, comporte des avantages, dont celui de «sortir» la politique constitutionnelle de la routine politique et d'envoyer un signal au public selon lequel on vit un «moment extraordinaire», celui de faire face à une crise constitutionnelle. Un second avantage pourrait être celui d'entraîner une plus grande implication du public dans le processus, notamment en ce qui concerne l'élection des délégués. Le professeur Pope affirme : «Délibération, compromis et imagination collective — les grandes forces de la convention — seront essentielles»²³.

34. Au sujet du référendum, le professeur Pope écrit que l'usage du référendum est pratique courante dans certains États américains, la Californie notamment, mais que le référendum n'a jamais été utilisé au niveau national. À son avis, le référendum n'est pas un remède à l'absence de participation du public à l'occasion de l'élaboration de propositions constitutionnelles, non plus qu'une justification, en soi, d'un changement constitutionnel par un moyen extra-légal. Néanmoins, ajoute-t-il, le référendum pourrait être un instrument utile lors de la ratification d'une modification constitutionnelle, dans la mesure où le public est bien informé sur l'importance des enjeux.

35. Selon le professeur Pope, l'objectif premier en matière de modifications constitutionnelles est de faciliter le processus de la «politique constitutionnelle»²⁴ par les moyens suivants : (1) stimuler une large et profonde participation du public; (2) maximiser la vertu publique;²⁵ et (3) créer des organismes démocratiques qui ne dépendraient pas des partis politiques et des groupes de pression.

²³ Mémoire du professeur Pope, p. 11.

²⁴ Par rapport à la politique ordinaire, quotidienne.

²⁵ «Maximizing public virtue» dans la version originale du mémoire du professeur Pope.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

A. Recommandations qui nécessitent des modifications à la Constitution :

La procédure de modification (les quatre veto régionaux)

1) Nous recommandons que la formule de modification prévue aux articles 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population des provinces) et la formule de modification prévue à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (approbation du Sénat et de la Chambre des communes et de chacune des provinces) soient modifiées de façon à ce que les modifications constitutionnelles requièrent le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada et de chacune des quatre régions du Canada, comme suit :

- a) d'au moins deux des provinces suivantes : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve;
- b) du Québec;
- c) de l'Ontario; et
- d) d'au moins deux des quatre provinces suivantes : le Manitoba, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population de la région;

sauf que le consentement unanime est requis pour modifier :

- i) l'usage du français ou de l'anglais, tel que prévu à l'article 41c) de la *Loi constitutionnelle de 1982*; y inclus les droits des minorités linguistiques;
- ii) les droits de propriété des provinces;
- iii) la charge de la Reine, celle du gouverneur général et celle du lieutenant-gouverneur;
- iv) pour toute modification aux dispositions i à iii,

et sauf pour les dispositions concernant les territoires et les peuples autochtones du Canada qui sont prévues aux autres recommandations.

2) En faisant cette recommandation, le Comité est conscient que, dans la pratique, une nouvelle procédure de modification ne devrait être acceptée que dans le cadre d'une importante révision constitutionnelle incluant, par exemple, la réforme du Sénat.

- 3) Nous recommandons que les formules de modification prévues aux articles 43, 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* demeurent inchangées.

Le délai de ratification

- 4) Nous recommandons que le délai de ratification des propositions de modification de la Constitution soit fixé à deux ans à compter du jour où la proposition est ratifiée par le Parlement ou une législature.

Les peuples autochtones

- 5) De façon à protéger les droits ancestraux et les droits issus des traités que la Constitution canadienne garantit aux peuples autochtones du Canada, nous recommandons qu'aucune modification à la Constitution du Canada qui concernerait directement les peuples autochtones ne puisse se faire sans le consentement desdits peuples autochtones du Canada.
- 6) Nous recommandons que la Constitution du Canada prévoie la tenue de conférences constitutionnelles biennales sur les droits des peuples autochtones, la première telle conférence ne pourra avoir lieu plus tard qu'une année après l'adoption de la modification en question.

Les territoires

- 7) Nous recommandons que le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires requiert le consentement des législatures des territoires et des provinces concernés et du Parlement du Canada.

Création de nouvelles provinces

- 8) Nous recommandons :
 - a) que la création de nouvelles provinces dans les territoires requiert seulement le consentement des législatures des territoires concernés et du Parlement du Canada; et
 - b) qu'il soit reconnu que la création de nouvelles provinces peut changer l'équilibre à l'intérieur de la fédération et peut rendre nécessaire la révision de la procédure de modification; si la création d'une nouvelle province requiert un changement à la procédure de modification, ce changement serait adopté selon la procédure de modification en vigueur à ce moment-là.

La Cour suprême du Canada

- 9) Nous recommandons que la Constitution du Canada soit modifiée afin de prévoir qu'au moins trois des juges de la Cour suprême du Canada soient choisis parmi les personnes qui, après avoir été admises au Barreau du Québec, ont, pendant au

moins dix ans au total, été inscrites à ce Barreau ou juges d'un tribunal du Québec ou d'un tribunal créé par le Parlement du Canada. Les six autres juges seraient nommés à partir des autres provinces et des territoires.

Les droits de propriété des provinces

- 10) Nous recommandons que les droits de propriété des provinces demeurent parmi les sujets protégés par la règle de l'unanimité

B. Recommandations qui ne nécessitent pas actuellement de modification à la Constitution :

Les peuples autochtones

- 11) Nous recommandons que les représentants des peuples autochtones du Canada soient invités à participer à toute future conférence constitutionnelle.

Les territoires

- 12) Nous recommandons que les gouvernements des territoires soient invités à participer aux futures conférences constitutionnelles.

La délégation de compétence législative

- 13) La délégation de pouvoirs entre le Parlement et les législatures n'existe pas actuellement. Il faudrait en prévoir l'existence par modification constitutionnelle et nous recommandons vivement que le prochain comité parlementaire étudie cette question.

Droit de retrait et compensation

- 14) Nous recommandons aussi que la question du droit de retrait en rapport avec la procédure de modification des quatre veto régionaux soit étudiée par le prochain comité parlementaire. Le prochain comité devrait aussi étudier les domaines où une province pourrait exercer un droit de retrait avec compensation.

Le référendum

- 15) Nous recommandons qu'une loi fédérale soit adoptée, laquelle permettrait, à la discrétion du gouvernement fédéral, la tenue d'un référendum consultatif sur une proposition constitutionnelle dans le but, soit de confirmer l'existence d'un consensus national, soit de faciliter l'adoption des résolutions de modifications requises. Le référendum devrait requérir une majorité nationale et une majorité dans chacune des quatre régions (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest).

- 16) Les Territoires pourront participer au référendum après avoir indiqué à quelle région ils seront joints pour le calcul des majorités régionales.

Les assemblées constituantes

- 17) Nous recommandons

- a) que le Comité parlementaire qui sera incessamment établi par les deux chambres du Parlement pour réviser les propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement du Canada, soit composé de membres du Sénat et de la Chambre des communes, d'un nombre suffisant pour être représentatif de la population canadienne;
- b) que le Comité parlementaire crée, en consultation avec les autorités autochtones, un groupe de travail spécial pour étudier les questions qui concernent les peuples autochtones, lequel comprendrait des représentants des peuples autochtones et serait présidé par un membre du Comité parlementaire;
- c) que le Comité parlementaire crée des groupes de travail semblables dans d'autres domaines, s'il le juge approprié, et que chacun de ces groupes de travail soit présidé par un membre du Comité parlementaire; et
- d) que, dans la mesure où il le juge approprié, le Comité tienne des audiences conjointes avec d'autres comités qui auront été établis par les gouvernements ou les législatures des provinces et des territoires.

Les audiences publiques

- 18) Nous recommandons que les règles de procédure du Sénat et de la Chambre des communes soient modifiées de façon à rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques parlementaires sur toute proposition de modification de la Constitution initiée par le gouvernement du Canada ou à laquelle le gouvernement du Canada a donné son accord de principe et que les audiences se tiennent suffisamment tôt pour permettre des changements à cette proposition.
- 19) Nous recommandons aux législatures des provinces et des territoires de considérer l'adoption de procédures similaires.

POUR

Gerald A. Beaudoin

W. L. H. d. d.

Jim Andrews
Kenneth W. ...

Bob ...

Gerald ...

André ...

P. D. ...

Ken ...

A. ...
Arthur ...

Sabine ...

J. ...

Michael ...
S. ...

CONTRE

Lorne ...

Lynn ...

ABSTENTIONS

RAPPORT MINORITAIRE — NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

C'est avec regret que nous sentons le besoin d'exprimer notre divergence avec le Rapport du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada. Nous avons travaillé ferme au sein de ce comité pour répondre à ce que les témoins nous ont dit et faire en sorte que les principes qui sous-tendent la politique du Nouveau Parti démocratique soient respectés et se fassent sentir dans le travail du comité.

Au moment de nous engager dans ce processus, nous nous étions fixé quatre objectifs : ouvrir le processus de la réforme constitutionnelle de façon que les gens régis par la Constitution puissent le scruter et y participer; assurer un rôle constitutionnel aux peuples autochtones du Canada; assurer aux habitants des territoires nordiques un rôle juste et équitable dans nos processus constitutionnels; et répondre équitablement à la revendication légitime du Québec d'assujettir à son consentement tout changement dans les domaines vitaux pour les résidents de cette province. Nous avons voulu et nous appuyons presque toutes les recommandations de ce comité.

Sur la question de la participation des autochtones, le caucus du Nouveau Parti démocratique est d'accord avec les recommandations du comité. Notre parti appuie l'idée d'exiger le consentement des autochtones pour tout changement constitutionnel qui touche leurs droits; le comité est également de cet avis. Nous sommes aussi en faveur de la reprise des conférences constitutionnelles sur les questions autochtones. Nous convenons aussi avec le comité que les Premières nations doivent siéger à la table des négociations constitutionnelles pour faire entendre leur point de vue sur tous les sujets soulevés.

Nous avons réitéré maintes fois, au sujet de la participation des territoires, que la création de nouvelles provinces est une affaire à régler strictement entre le territoire en cause et le gouvernement fédéral, comme ce fut le cas pour toutes les provinces jusqu'en 1982. Nous croyons aussi que, en toute justice, le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires doit exiger le consentement du territoire en cause. Dans ces deux cas, le comité a formulé des recommandations que nous sommes heureux d'endosser. Notre parti estime aussi qu'il faudrait inviter les administrations territoriales à toutes les conférences constitutionnelles à l'avenir; le comité accepte ce principe.

Nous avons souvent affirmé que le Parlement du Canada doit rendre obligatoire la tenue d'audiences publiques sur les modifications constitutionnelles proposées. Nous sommes heureux que le comité en fasse la recommandation. Nous partageons aussi l'opinion du comité qu'un référendum sur la Constitution pourrait être utilisé comme moyen d'entériner un consensus national qui se dégagerait de discussions, consultations et négociations de grande envergure ou de faciliter l'adoption de résolutions d'amendement par les législatures provinciales.

Nous devons enfin, question vitale, décider de la perception de notre fédération que la procédure de modification devait traduire. Nous en sommes arrivés à la conclusion que l'égalité des régions, sur laquelle repose la «Formule de Victoria», est le moyen le plus raisonnable et viable de réaliser l'évolution constitutionnelle nécessaire. Nous reconnaissons qu'une telle formule se heurte à des arguments légitimes, mais nous sommes convaincus, après avoir pesé le pour et le contre, que

c'était pour le comité la bonne décision. Cette formule reconnaît l'égalité des populations de l'Ouest, du Québec, de l'Ontario et des provinces atlantiques. Dans certains cas, elle donnerait même plus de poids aux petites provinces dans le processus constitutionnel. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan ou Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard pourraient influencer sur le cours d'une proposition constitutionnelle dans le cadre de la formule comportant quatre régions, tandis que quatre petites provinces doivent se conjuguer pour avoir le même impact à l'heure actuelle.

Nous jugeons si fondamentale au succès de la réforme constitutionnelle la nécessité d'un processus crédible de prise de décisions constitutionnelles que, malgré les recommandations progressistes du comité sur ces aspects d'une importance cruciale pour le Nouveau Parti démocratique, nous devons enregistrer notre dissidence. Un processus qui n'aurait aucune crédibilité aux yeux du public menace à tel point de saper les résultats des prochaines discussions constitutionnelles qu'il nous est impossible d'accepter le rapport tel quel.

Nous n'avons cessé de le répéter au sein du comité. Outre notre prise de position sur les assemblées constituantes, cette optique nous a amenés à préconiser, comme principe, que les propositions de réforme constitutionnelle fassent l'objet de votes libres au Parlement. Cela contribuait à faire disparaître la partisanerie qui ne doit, selon nous, jouer aucun rôle dans le processus de révision constitutionnelle. Alors que le comité refuse de faire sienne une telle suggestion, nous osons espérer que le prochain comité parlementaire la prendra en considération.

Le risque d'un processus illégitime n'a cessé de nous tracasser depuis le début. Un élément important du mandat donné au comité consistait à conseiller le gouvernement sur des façons de formuler les amendements constitutionnels. Le Discours du Trône exposait cependant un processus assez détaillé, que le gouvernement se propose encore de suivre, avant même que le comité n'ait l'occasion d'amorcer des négociations sérieuses sur le contenu de ses recommandations, et encore moins de faire rapport au Parlement.

Nombreux sont ceux qui se souviendront du spectacle des audiences publiques que le gouvernement libéral de l'Ontario a tenues sur le projet d'amendements constitutionnels de 1987, alors que ce gouvernement indiquait clairement que, quoique disent les témoins, l'Ontario approuverait les propositions. Faut-il ensuite s'étonner que, lorsque le public se fait dire qu'il aura l'occasion de faire des représentations sur le contenu de la réforme constitutionnelle, la réaction dominante en soit une de méfiance ou, pire encore, de dédain à l'égard de tout le processus d'étude en comité?

Pourquoi une assemblée constituante?

Soucieux avant tout du succès des prochaines négociations, nous croyons fondamentalement que pour réussir il faut élargir la portée des discussions. Dans le même sens que les gens n'ont cessé de nous répéter qu'ils ne se sentent pas représentés par le gouvernement ou le Parlement, il nous faut un processus constitutionnel dans lequel les gens de tout le pays se retrouvent en partie. Comme le mentionne le rapport du comité, 158 témoins appuyaient le principe d'une assemblée constituante, tandis que seulement 23 s'y opposaient. Les sondages récents montrent qu'une nette majorité de Canadiens appuient cette proposition. D'autre part, un certain nombre de premiers ministres provinciaux, de tout le pays et de toutes les tendances politiques, qui désirent avant tout un

processus susceptible de réussir, ont reconnu la nécessité d'un tel processus. Cela en dit long, croyons-nous, sur le profond besoin populaire de participer au processus de renouvellement de notre Constitution.

Ce processus doit, en puisant dans les buts et les idéaux communs et l'esprit de tolérance mutuelle, produire un consensus légitime et démocratique. Si notre Constitution est encore une fois modifiée par la voie de négociations intergouvernementales, l'histoire ne risque-t-elle pas de se répéter et de nous faire frôler d'encore plus près le désastre?

C'est pourquoi le moment est venu de rompre avec notre tradition élitiste et de faire quelque chose de spectaculaire, de faire quelque chose pour ranimer l'élan démocratique que le peuple manifeste. Ce serait mettre la nation en péril que de refuser de tirer cette leçon et de ne pas profiter de cette occasion.

Le gouvernement réplique, bien sûr, que le public pourra témoigner devant le comité. Cela fait abstraction de la différence qui existe entre les témoins, dont les opinions se perdent parfois dans la négociation d'un consensus, et les membres du comité, dont l'opinion ne peut être écartée.

Par ailleurs, un référendum ne saurait à lui seul réaliser l'objectif de la participation. Si chacun peut dire «oui» ou «non», personne ne peut dire «oui, mais. . .». Le fait de rejeter ou d'accepter un ensemble de propositions que d'autres ont élaborées à huis clos et cherché à faire accepter par le public n'est pas la même chose que d'aider à établir les règles.

Nous devons au contraire trouver une formule qui permette aux gens de participer au processus constitutionnel et la respecter. Les parlementaires n'ont pas le monopole de la créativité, de l'intelligence, ou des soucis du sort de la nation. Lorsque le gouvernement prétend qu'il est le seul représentant légitime de la volonté du peuple, alors que les gens affirment eux-mêmes qu'il ne l'est pas, il s'agit-là d'une manifestation inacceptable de fatuité politique.

Il nous paraît vital d'élargir le processus, et sans tarder. Il faut permettre aux Canadiens qui ne se sentent pas bien représentés dans notre processus de renouvellement constitutionnel de s'exprimer. Ils veulent se faire non seulement entendre mais écouter.

Nous reconnaissons qu'il sera difficile de créer une assemblée constituante qui, en plus d'être véritablement représentative et légitime, pourra travailler avec diligence. Nous sommes confiants d'avoir trouvé un mécanisme qui permettra de représenter les divers points de vue qui doivent s'exprimer dans notre processus constitutionnel tout en se révélant assez efficace pour produire des résultats dans les délais très précis que nous reconnaissons. Mais ce qui importe surtout, c'est qu'une assemblée nous donne le moyen crédible de produire un consensus véritablement national pour nous extraire du labyrinthe dans lequel nous nous sommes égarés. C'est que nous devons, avant tout, chercher à atteindre.

Vers une assemblée constituante

Nous sommes confiants de réussir, avec l'appui du public et la bonne volonté de tous les intéressés, à créer une assemblée constituante qui répondra à tous les besoins actuels du Canada. Selon nous, un tel processus doit comporter à la fois des législateurs élus et des non-politiciens.

L'assemblée établie pourrait se déplacer à l'intérieur du pays et recueillir les opinions des Canadiens sur le fond de la réforme constitutionnelle. Elle pourrait ensuite présenter un rapport dans lequel les témoignages entendus seraient interprétés dans le contexte d'un nombre plus grand d'opinions que ne pourrait en recueillir un comité parlementaire traditionnel.

Dans notre esprit, une telle assemblée pourrait regrouper :

- 1) un nombre égal de parlementaires élus et d'autres personnes;
- 2) un nombre égal d'hommes et de femmes;
- 3) des représentants des autochtones en reconnaissance de leur statut au sein du pays;
- 4) une représentation équitable des régions, y compris des habitants du Nord; et
- 5) des représentants, au sein du contingent non parlementaire, des minorités de langue officielle, des minorités raciales et ethnoculturelles, des handicapés physiques et mentaux, et d'autres groupes sociaux dont les opinions, bien qu'importantes, sont sous-représentées dans le système électoral actuel. Ce contingent doit traduire la diversité qui fait la force de notre nation.

Il y a lieu de faire ressortir clairement que cette assemblée ne doit pas être incorporée à la *Loi constitutionnelle* comme une solution de rechange à la ratification législative de toute future modification constitutionnelle. Son but serait, au contraire, de mettre au point, par voie de consensus, un ensemble de propositions au sujet des questions sur lesquelles porte actuellement la réforme constitutionnelle. Ces propositions seraient ensuite soumises aux législatures du pays pour ratification, conformément aux exigences de l'actuelle Constitution.

Nous sentons le besoin de réitérer, en conclusion, qu'un processus comme celui-ci est essentiel pour rendre les résultats des prochaines discussions sur la réforme constitutionnelle légitimes et acceptables aux Canadiens. Bien que nous acceptions la plupart des recommandations formulées par le comité et que nous verrions dans une assemblée constituante l'occasion de faire valoir ces points de vue, nous estimons que nous n'avons pas le droit de dicter aux Canadiens quel aspect leur Constitution «doit» prendre. Notre différend fondamental sur le processus de modification de la Constitution nous contraint donc à marquer notre dissidence à l'égard de ce rapport.

Lorne Nystrom, député

Lynn Hunter, députée

ADDENDUM DE LYNN HUNTER, ANNEXE A SAANICH-LES ÎLES-DU-GOLFE

En tant que seule représentante de la Colombie-Britannique au sein du comité et au nom des dix-neuf députés néo-démocrates de la Colombie-Britannique, je souhaite promouvoir aussi vigoureusement que possible l'idée de faire de la Colombie-Britannique une région de ce pays aux fins de la formule de modification. La Colombie-Britannique est sous-représentée tant à la Chambre des communes qu'au Sénat. En donnant mon appui à une formule de Victoria modifiée, j'ai plaidé vivement devant le comité pour ajouter une cinquième région, la Colombie-Britannique.

Les gens de la Colombie-Britannique et des Prairies n'ont pas les mêmes intérêts. La diversité des problèmes économiques, géographiques et politiques de l'Ouest doit se refléter dans la Constitution. La création d'une cinquième région permettrait à l'Ouest d'exercer une influence plus représentative dans le processus de renouvellement constitutionnel au Canada. L'établissement d'un second veto pour l'Ouest contribuerait à atténuer le sentiment d'aliénation des gens de l'Ouest en matière constitutionnelle.

Je recommande donc, que lors des prochaines discussions constitutionnelles, la Colombie-Britannique soit reconnue comme une région distincte aux fins de la formule de modification.

Lynn Hunter, députée

Partie V de la Loi constitutionnelle de 1982

PARTIE V

PROCÉDURE DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

- Procédure normale de modification** **38.** (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :
- a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;
 - b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.
- Majorité simple** (2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.
- Désaccord** (3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.
- Levée du désaccord** (4) La résolution de désaccord visée au paragraphe (3) peut être révoquée à tout moment, indépendamment de la date de la proclamation à laquelle elle se rapporte.
- Restriction** **39.** (1) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise dans l'année suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification que si l'assemblée législative de chaque province a préalablement adopté une résolution d'agrément ou de désaccord.
- Idem** (2) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise que dans les trois ans suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification.
- Compensation** **40.** Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.
- Consentement unanime** **41.** Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

- a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;
- b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;
- c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;
- d) la composition de la Cour suprême du Canada;
- e) la modification de la présente partie.

Procédure normale de modification

42. (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

- a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;
- b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;
- c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;
- d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada;
- e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;
- f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

Exception

(2) Les paragraphes 38(2) à (4) ne s'appliquent pas aux questions mentionnées au paragraphe (1).

Modification à l'égard de certaines provinces

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

- a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;
- b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

Modification par le Parlement

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Modification par les législatures

45. Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

Initiative des procédures

46. (1) L'initiative des procédures de modification visées aux articles 38, 41, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative.

Possibilité de révocation

(2) Une résolution d'agrément adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise.

Modification sans résolution du Sénat

47. (1) Dans les cas visés à l'article 38, 41, 42 ou 43, il peut être passé outre au défaut d'autorisation du Sénat si celui-ci n'a pas adopté de résolution dans un délai de cent quatre-vingts jours suivant l'adoption de celle de la Chambre des communes et si cette dernière, après l'expiration du délai, adopte une nouvelle résolution dans le même sens.

Computation du délai

(2) Dans la computation du délai visé au paragraphe (1), ne sont pas comptées les périodes pendant lesquelles le Parlement est prorogé ou dissous.

Demande de
proclamation

48. Le Conseil privé de la Reine pour le Canada demande au gouverneur général de prendre, conformément à la présente partie, une proclamation dès l'adoption des résolutions prévues par cette partie pour une modification par proclamation.

Conférence
constitutionnelle

49. Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie.

Liste des témoins

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
16 MILLION CANADIANS' CONSTITUTION DRAFT COMMITTEE Mielve! Hajar, président	22	91/04/17
ABBOTT, George M. Dép. de science politique Collège Olanagar Salmon Arm (C-B)	13	91/03/21
ALLIANCE QUÉBEC Robert Keaton, président Prof. Stephen Scott, membre du Comité judiciaire Alan Hilton, membre du Comité judiciaire	28	91/04/26
ANDERSON, Richard directeur général Hill & Knowlton Public Affairs International	21	91/05/01
AEBGUR, Prof. J. Maurice Faculté de droit Université Laval Québec (Québec)	29	91/04/29
ARMSTRONG, Joe	25	91/04/25
ASSEMBLÉE DES CHEFS DU MANTOBA Chef Louis Stevenson Chef Dennis Whitebird	17	91/03/28
ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS Konrad Scott, grand chef George Brasnois, chef indien	20 26	91/04/20 91/04/26

Liste des témoins

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
26 MILLION CANADIANS' CONSTITUTION DRAFT COMMITTEE Michael Hahn, président	22	91/04/17
ABBOTT, George M. Dép. de science politique Collège Okanagan Salmon Arm (C.-B.)	13	91/03/21
ALLIANCE QUÉBEC Robert Keaton, président Prof. Stephen Scott, membre du Comité juridique Alan Hilton, membre du Comité juridique	28	91/04/26
ANDERSON, Richard directeur général Hill & Knowlton Public Affairs International	31	91/05/01
ARBOUR, Prof. J. Maurice Faculté de droit Université Laval Québec (Québec)	29	91/04/29
ARMSTRONG, Joe	25	91/04/23
ASSEMBLÉE DES CHEFS DU MANITOBA Chef Louis Stevenson Chef Dennis Whitebird	17	91/03/26
ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS Konrad Sioui, grand chef	30	91/04/30
George Erasmus, chef national	26	91/04/24

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
ASSOCIATION CULTURELLE FRANCO-CANADIENNE DE LA SASKATCHEWAN Suzanne Bugeau-Stradecki, présidente	16	91/03/26
ASSOCIATION ETHNO-CULTURELLE DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR Dr. Chung Won Cho, président Gunter Hartmann, chef de division, Sciences politiques Viv Wright, coordonnateur	20	91/04/11
ASSOCIATION CANADIENNE DE L'IMMEUBLE Pierre J. Beauchamp, vice-président exécutif Shirley A. Taylor, directrice, Relations gouvernementales et en industrie David L. Humphreys, conseiller, Affaires fédérales C. Gaylord Watkins, avocat, consultant en matières constitutionnelles	34	91/05/07
ASSOCIATION MULTICULTURELLE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE Barbara Campbell, directrice exécutive Mukhtyar S. Tomar, président	19	91/04/09
ASSOCIATION FRANCO-YUKONNAISE Luc Laferté, consultant Hélène St-Onge, membre André Pinette, membre	12	91/03/20
ASSOCIATION CANADIENNE- FRANÇAISE DE L'ABLERTA France Levasseur-Ouimet, présidente George Arès, directeur général	10	91/03/18

DATE	NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
	ASSOCIATION CANADIENNE- FRANÇAISE DE L'ONTARIO Jean Tanguay, président Fernand Gilbert, directeur général Yves Le Bouthillier, professeur au Programme de droit civil en français, Faculté de droit, Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario) J.L. Gilles Le Vasseur, avocat et professeur, Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario)	26	91/04/24
	AUBERT, Prof. Jean-François Sciences économiques et Faculté de droit Université de Neuchâtel Neuchâtel, Suisse	33	91/05/06
	BAI, David H.	10	91/03/18
	BAILEY, Donald A. Dép. d'histoire Université de Winnipeg Winnipeg (Manitoba)	17	91/03/26
	BANKS, Margaret A.	24	91/04/22
	BANQUE LAURENTIENNE Louis Bernard, premier vice-président (Administration)	27	91/04/25
	BEAMISH, Daniel	22	91/04/17
	BELLIVEAU, Peter	18	91/04/08
	BENTON, Majeur S.B.	18	91/04/08
	BERNATCHEZ, Me Yves	30	91/04/30
	BLAKENEY, L'hon. Allan	16	91/03/26
	BOEHM, William	25	91/04/23
	BOULTER, Joe	13	91/03/21
	BRETZER, Trudy	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
BUREAU DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES Mary Dawson, sous-ministre adjoint, Droit public, ministère de la Justice James R. Hurley, premier conseiller constitutionnel	2	91/02/19
CAIRNS, Prof. Alan Dép. de science politique Université de la Colombie-Britannique, Vancouver (Colombie-Britannique)	23	91/04/18
CAMERON, Jamie École de droit d'Osgoode Hall Faculté de droit Université York North York (Ontario)	6	91/02/28
CAMPBELL, Colin	24	91/04/22
CANTLIE, Ronald B.	10	91/03/18
CENTRE POUR LA DÉMOCRATIE ET LES DROITS DE LA PERSONNE Prof. Graeme Decarie, président, Dép. d'histoire, Université Concordia, Montréal (Québec) Leo E. Leblanc, représentant d'affaires (construction) et les canadiens- français Katie Davidman, étudiante en sciences sociales, Collège Marianopolous Gerald Kazenel, président	28	91/04/26
CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC Jacques Taschereau, président Guy Belisle, président du Comité constitutionnel Jean-François Dugas, membre du Comité constitutionnel André Auclair, membre du Comité constitutionnel	27	91/04/25
CHAN, Arnold G.	25	91/04/23

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
CHILDREN'S CRUSADE FOR PEACE AND UNITY Walter H. Davis, fondateur David Scott	20	91/04/11
CHRISTIAN, William Dép. de science politique Université de Guelph Guelph (Ontario)	24	91/04/22
CLARK, Robert M.	14	91/03/22
CLARK, Ross	10	91/03/18
COALITION 33 John Kelly	14	91/03/22
COALITION ARC-EN-CIEL Marc Brunel Belhomme, chef	27	91/04/25
COHEN, Maxwell	34	91/05/07
COMITÉ ÉTUDIANTE SUR DES MATIÈRES CONSTITUTIONNELLES DE L'UNIVERSITÉ DE WESTERN ONTARIO Graham Johnson	25	91/04/23
COMITÉ SUR LA CONFÉDÉRATION Bud Smith, président	13	91/03/21
COMMISSION D'ACTION SOCIALE DU DIOCÈSE DE ST. JOHN'S Dr. Laurel Doucette Bobbie Boland	20	91/04/11
CONGRÈS NATIONAL DES ITALO-CANADIENS Annamarie Castrilli, présidente du Niveau national Gregory Grande, président du District de Toronto Manlio D'Ambrosio, président de la Région de l'Ontario	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
CONGRÈS UKRANIEN CANADIEN Orest Rudzik Nestor Woychyshyu	25	91/04/23
CONSEIL ETHNOCULTUREL DU CANADA Lewis T. Chan, président Carmencita Hernandez Andrew Cardozo, directeur exécutif Emilio Binavince, conseiller honoraire C.W. Cho, Comité exécutif Dieter Kiesevalter	26	91/04/24
CONSEIL NATIONAL DES METIS Yvon Dumont, porte-parole	23	91/04/18
CONSEIL MULTICULTUREL DE LA SASKATCHEWAN Terry Mountjoy, directeur général	16	91/03/26
CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC Ghislain Dufour, président Jacques Garon, directeur de recherche Sébastien Allard, administrateur Luc Huppé, conseiller juridique Robert Langlois	27	91/04/25
CONSEIL NATIONAL DES AUTOCHTONES Viola Robinson, présidente Robert Groves, conseiller spécial	31	91/05/01
CONSEIL DES AUTOCHTONES DE L'Î.-P.-É. Graham Tuplin, président	21	91/04/12
CONSEIL DES ATIKAMEKW ET DES MONTAGNAIS René Simon, président Ernest Ottawa, vice-président Francis Malec, coordonnateur des négociations régionales Alain Sachel, conseiller	30	91/04/30

DATE	NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
	CONSEIL DE LA NATION HURONNE-WENDAT Max Gros-Louis, grand chef Luc Lainé, conseiller en autonomie	27	91/04/25
	CONSEIL CONSULTATIF MANITOBAIN SUR LE STATUT DE LA FEMME Marilyn Gault, présidente Flora Zaharia, membre du Conseil Betty Nordrum, analyste de politiques	17	91/03/26
	CORMIER, Prof. Hugues Faculté de médecine Université Laval Québec (Québec)	27	91/04/25
	CORPORATION DU GROUPE LA LAURENTIENNE Claude Forget, vice-président exécutif, Affaires corporatives	28	91/04/26
	COTTERILL, Ewan	11	91/03/19
	COUNCIL FOR YUKON INDIANS Dayle MacDonald, vice-présidente Stephen Walsh, conseiller juridique	12	91/03/20
	COURCHENE, Thomas J. Dép. d'économie Université Queen's Kingston (Ontario)	22	91/04/17
	COWAN, Glenn Keith	13	91/03/21
	CRAIG, Gordon	15	91/03/25
	DE MESTRAL, Armand C. Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	5	91/02/27

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
DE MONTIGNY, Yves Faculté de droit Section de droit civil Université d'Ottawa Ottawa (Ontario)	3	91/02/20
DEACON, Donald M.	21	91/04/12
DELPÉRÉE, Francis doyen de la Faculté de droit Université catholique de Louvain Collège Thomas More Louvain-la-Neuve, Belgique	32	91/05/02
DESCHÊNE, L'hon. Jules	30	91/04/30
DI NORCIA, Vincent	25	91/04/23
DION, Prof. Léon Dép. de science politique Université Laval Québec (Québec)	30	91/04/30
DOULL, James A. professeur émérite Université Dalhousie Halifax (Nouvelle-Écosse)	20	91/04/11
EBERTS, Mary Faculté de droit Université de Toronto Toronto (Ontario)	24	91/04/22
ÉGLISE PRESBYTÉRIENNE AU CANADA John F. Allan	13	91/03/21
EMANUELLI, Claude Faculté de droit Université d'Ottawa Ottawa (Ontario)	7	91/03/05
ESTEY, Justice Willard Z.	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
FÉDÉRATION DES FRANCO-COLOMBIENS Marie Bourgeois, présidente Yseult Friolet, directrice générale	15	91/03/25
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES HORS QUÉBEC INC. Guy Matte, président Aurèle Thériault, directeur général	23	91/04/18
FÉDÉRATION DES FRANCOPHONES DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR Francine Labrie, directrice exécutive François Dumaine, conseiller juridique, Fédération des Francophones Hors Québec Inc.	20	91/04/11
FÉDÉRATION DE L'ÂGE D'OR Philippe Lapointe, président	28	91/04/26
FÉDÉRATION DES ACADIENS DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE Paul Comeau, directeur général Réal Boudreau, conseiller juridique	19	91/04/09
FISHER, O.	22	91/04/17
FONTAINE, Yvon professeur de droit Université de Moncton Moncton (Nouveau-Brunswick)	18	91/04/08
FOUCHER, Pierre Faculté de droit Université de Moncton Moncton (Nouveau-Brunswick)	3	91/02/20
FOX, Derek sous-leader de l'Opposition officielle Gouvernement de l'Alberta	10	91/03/18
FREEDOM PARTY OF ONTARIO William Frampton	25	91/04/23

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
FRÉMONT, Jacques Faculté de droit Université de Montréal Montréal (Québec)	4	91/02/21
GAGNON, Alain-G. professeur de science politique Université McGill Montréal (Québec)	28	91/04/26
GARNEAU, Raymond	29	91/04/29
GERAETS, Théodore F. professeur de philosophie, Université d'Ottawa, Ottawa (Ontario)	3	91/02/20
GERRARD, Jon	11	91/03/19
GILMOUR, Jeffrey G.	16	91/03/26
GOVERNEMENT DU TERRITOIRE DU YUKON L'hon. Tony Penikett, leader	12	91/03/20
GRAHAM, Jeffrey S.	25	91/04/23
GRANDBOIS, Pierre étudiant	29	91/04/29
GRANT, Arthur M.	14	91/03/22
GROUPE SÉCOR Marcel Côté, associé	27	91/04/25
HALL, Tony	10	91/03/18
HÉBERT, Raymond M. professeur associé, Université de Saint-Boniface, Winnipeg (Manitoba)	17	91/03/26
HENRIPIN, Jacques professeur de démographie, Université de Montréal, Montréal (Québec)	28	91/04/26

DATE	NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
	HINDU SOLIDARITY Chi Kalevar	24	91/04/22
	HOGG, Peter Faculté de droit, École de droit d'Osgoode Hall, Université York, North York (Ontario)	7	91/03/05
	HYNDMAN, L'hon. Walter ancien lt.-gouverneur de l'Î.-P.-É.	21	91/04/12
	INUIT TAPIRISAT OF CANADA Rosemarie Kuptana, présidente Michael McGoldrick, conseiller constitutionnel	34	91/05/07
	INUVALUIT REGIONAL CORPORATION Roger Gruben, président Les L. Carpenter, vice-président	11	91/03/19
	JACKSON, Francis L. Dép. de philosophie Université Memorial St. John's (Terre-Neuve)	20	91/04/11
	JANDA, Richard Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	27	91/04/25
	JEANNIOT, Pierre ancien président d'Air Canada	7	91/04/25
	KATZ, Harry S.	24	91/04/22
	KAYMAN, Clarice	28	91/04/26
	KELLY, Ron	21	91/04/12
	KEY, Chapin	14	91/03/22
	KRAMPE, C. William	14	91/03/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
LAFORREST, Prof. Guy Dép. de science politique Université Laval Québec (Québec)	29	91/04/29
LANSCAIL, Donald	15	91/03/25
LEESON, Howard Dép. de science politique Université de Régina Régina (Saskatchewan)	16	91/03/26
LEHOUX, Ray	15	91/03/25
LEMIEUX, Vincent Dép. de science politique Université Laval Québec (Québec)	2	91/02/19
LIGUE POUR LES DROITS DE LA PERSONNE, B'NAI BRITH CANADA David Matas, conseiller Gabe Broden, directeur exécutif	17	91/03/26
LOWRY, Peter J.	24	91/04/22
MacCORMACK, John R. professeur émérite d'histoire & directeur de l'Institut des valeurs humaines Université St. Mary's Halifax (Nouvelle-Écosse)	19	91/04/09
MacDONALD, Ronald	19	91/04/09
MacLAUHLAN, Wade professeur associé de droit Université Dalhousie Halifax (Nouvelle-Écosse)	19	91/04/09
MacLEOD, David D.	10	91/03/18
MacMILLAN, Bruce	24	91/04/22
MACQUARRIE, Robert	11	91/03/19

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
MANN, J. Fraser	25	91/04/23
McEVOY, John P. Faculté de droit Université du Nouveau-Brunswick Fredericton (Nouveau-Brunswick)	6	91/02/28
McLEOD, Prof. Alex N.	25	91/04/23
McWHINNEY, Ed professeur en droit et relations internationaux Dép. de science politique Université Simon Fraser Burnaby (Colombie-Britannique)	4	91/02/21
MEEKISON, J. Peter vice-président (Académique) Université de l'Alberta Edmonton (Alberta)	4	91/02/21
MENDES, Errol P. Faculté de droit University of Western Ontario London (Ontario)	2	91/02/19
MEYER, Linda	14	91/03/22
MILLER, Anthony	21	91/04/12
MILNE, David Dép. d'études politiques Université de l'Î.-P.-É. Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)	21	91/04/12
MINISTÈRE DES AFFAIRES INTER-GOUVERNEMENTALES DU NOUVEAU-BRUNSWICK Aldéa Landry, vice premier ministre du Nouveau-Brunswick	18	91/04/08
MONAHAN, Patrick J.	25	91/04/23
MORGAN, Robert E.S.	27	91/04/25

DATE	NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
	MORSE, Bradford W. Faculté de droit Université d'Ottawa Ottawa (Ontario)	3	91/02/20
	MUNRO, Donald W.	13	91/03/21
	NICHOLS, Kimball R.	13	91/03/21
	NICHOLSON, Peter J.	24	91/04/22
	NISHISATO, Ira	24	91/04/22
	NORTHERN FOUNDATION Anne Hartmann, présidente Geoffrey Wasteneys, vice-président John Carpet, directeur	31	91/05/01
	OLIVER, Peter Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	27	91/04/25
	OTHER CITIZENS' FORUM Mark Cameron Nicola Malim-Hall Steven Chase	15	91/03/25
	PALMER, Harry E.	10	91/03/18
	PAQUET, Raymond	30	91/04/30
	PARDY, Larry D.	20	91/04/11
	PARENT, Michel étudiant	29	91/04/29
	PARTI ÉGALITÉ Keith Henderson, président du Comité sur la Constitution du Canada	28	91/04/26
	PARTI DE L'HÉRITAGE CHRÉTIEN DU CANADA Robert Adams, président québécois Jean Blaquière, porte-parole québécois	28	91/04/26

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
PATTERSON, Stephen E. professeur d'histoire Université du Nouveau-Brunswick Fredericton (Nouveau-Brunswick)	18	91/04/08
PEOPLE'S VOICE Richard Rosenberg C. Patrick Newbound	17	91/03/26
PHILLIPS, Charlie	19	91/04/09
POPE, James G. professeur associé de droit École de droit Rutgers Université de l'État du New Jersey Newark (New Jersey), É.-U.	34	91/05/07
RAYNOR, Doug	10	91/03/18
REISNER, Dr. Thomas A. Dép. des littératures Université Laval Québec (Québec)	29	91/04/29
RENÉGATS DE SCARBOROUGH R.G.F. (Fred) Hill Stan Gardiner	24	91/04/22
RESNICK, Philip Dép. de science politique Université de la Colombie-Britannique Vancouver (Colombie-Britannique)	13	91/03/21
ROBERTS, William	24	91/04/22
ROBERTSON, Gordon	6	91/02/28
ROELAND, Lana	17	91/03/26
ROSE, Alex K.H.	10	91/03/18
ROY, N. Dianne	19	91/04/09
RUPPRECHT, Hans-Christian	15	91/03/25

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
RUSSELL, Peter H. Dép. de science politique Université de Toronto Toronto (Ontario)	9	91/03/07
SCHWARTZ, Brian professeur de droit constitutionnel Université du Manitoba Winnipeg (Manitoba)	17	91/03/26
SCOTT, Stephen A. Faculté de droit Université McGill Montréal (Québec)	4	91/02/21
SCOTT, Anthony	14	91/03/22
SEARCY, Joyce	14	91/03/22
SEVERIDE, Norman	14	91/03/22
SIM, Peter	17	91/03/26
SIMEON, Richard Dép. de science politique Université de Toronto Toronto (Ontario)	5	91/02/27
SMITH, Jennifer Dép. de science politique Université Dalhousie Halifax (Nouvelle-Écosse)	2	91/02/19
SMITH, Melvin H.	15	91/03/25
SMYTH, Steven	12	91/03/20
SOCIÉTÉ MULTICULTURELLE D'EDMONTON Robinson Koilpillai, premier vice-président	10	91/03/18
SOCIÉTÉ SAINT-THOMAS D'AQUIN Père Éloi Arsenault, vice-président Aubrey Cormier, directeur exécutif	21	91/04/12

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
SOCIÉTÉ FRANCO-MANITOBAINE Richard Chartier, vice-président Edmond La Bossière, agent de planification et de recherche	17	91/03/26
SOCIÉTÉ DES METIS DE LA SASKATCHEWAN Clem Chartier, conseiller Jim Durocher, président	16	91/03/26
SPARKS, D.G.	15	91/03/25
SPECIAL COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL REFORM OF THE NORTHWEST TERRITORIES LEGISLATIVE ASSEMBLY Hon. Michael Ballantyne, président Hon. Richard Nerysoo, membre John Ningark, membre	31	91/05/01
STEINBART, Alice	17	91/03/26
STEINBERGER, Dr. Helmut Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg, Allemagne	33	91/05/06
SULLIVAN, Harry	13	91/03/21
SWAN, Leighton	15	91/03/25
SWINTON, Katherine Faculté de droit Université de Toronto Toronto (Ontario)	9	91/03/07
TAIT, Michael	25	91/04/23
TEED, Eric L.	21	91/04/12
THOMAS, Paul G. Dép. d'études politiques Université du Manitoba Winnipeg (Manitoba)	26	91/04/24

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
THOMAS, David M. Dép. de science politique Collège du Mont Royal Calgary (Alberta)	10	91/03/18
THOMPSON, Robert N.	13	91/03/21
TOOLE, Barry	18	91/04/08
TRAYNOR, Betty	15	91/03/25
TRUST ROYAL DU CANADA Hartland MacDougall Joseph Chertkow Pat Novinger	24	91/04/22
UNION OF NOVA SCOTIA INDIANS Kevin Christmas, directeur exécutif	19	91/04/09
UNION D'ENTRAIDE DES AGRICULTEURS DU CENTRE DU QUÉBEC Maurice Lapalme, vice-président Michel Champagne, directeur Claude Beauchemin, membre	30	91/04/30
VRAIES FEMMES DU CANADA C. Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale Anne Hartmann, directeur Patrick Brode, consultant constitutionnel	23	91/04/18
WATTS, Ronald L. Institut de relations intergouvernementales Université Queen's Kingston (Ontario)	8	91/03/06
WEBSTER, Lee	15	91/03/25
WHITAKER, Prof. Reg Dép. de science politique Université York North York (Ontario)	24	91/04/22

NOM DU TÉMOIN	FASCICULE	DATE
WHYTE, Prof. John D. Faculté de droit Université Queen's Kingston (Ontario)	25	91/04/23
WILLIAMS, Dr. Blair	31	91/05/01
WINSOR, Douglas	20	91/04/11
WOLFE, Max M.	18	91/04/08
WRIGHT, Timothy A.	24	91/04/22
YWCA DU CANADA Noëlle-Dominique Willems Dee Parkinson	25	91/04/23
ZINES, Leslie professeur de droit Robert Garran Université nationale de l'Australie Canberra, Australie	32	91/05/02

Liste des soumissions

ANNEXE C

Liste des soumissions

ALBERTA SOCIAL CREDIT PARTY

ALEXANDER

ANSELL, Brad

APODAL, I.

ARBOUR, J. Maurice

ARMSTRONG, H.W.D.

ARMSTRONG, Joe C.W.

ARMSTRONG, John L.

ARTHUR, Marian

ARTHURS, Jim

ASPINALL, Ron M.B.

ASSELS, Margaret

ASSOCIATION PROGRESSISTE-CONSERVATRICE DE SAANICH-GULF ISLANDS

ASSOCIATION PROGRESSISTE-CONSERVATRICE DE
BEAUPORT-MONTMORENCY-ORLÉANS

ASSOCIATION FRANCO-ONTARIENNE DES CONSEILS D'ÉCOLES CATHOLIQUES

ASSOCIATION DES LIBERTÉS CIVILES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

BABIN MICHON, Charlotte

BAILEY, Brock R.

BAILEY, Wilfred J.

BANASUIK, Harry S.

BANQUE DE MONTRÉAL

BARR, Bruce A.

BARRON, David

BAUGH, David J.

Dép. de science politique
Collège de Red Deer
Red Deer (Alberta)

BEHN, Roger

BELIK, Myron

BERG, C.D.

BERG, K. & A.

BERGER, Thomas R.

BERNIER, Alain

BIERI, E. & G.

BIRD, Donald A.

BISHOP, John

BOEHM, Bill

BOLDT, Victor

BOOIMAN, S.H.

BOSCHMAN, William H.

BOSVELD, Bev J.

BOUDREAU, Bernard

BRIGGS, Dan

BROWN, Harold W.

BULKOWSKI, Peter

BULUT, Patricia

CAMPBELL, Clayton J.
CANADIAN PACIFIC LTD.
CANTWELL, Robert
CARDINAL, Fred M.
CARES, Mary
CARROLL, Keera
CEBULIAK, Tim A.
CERISANO, Stanley
CHABOT LALIBERTÉ, Marthe
CHAN, Arnold G.
CHARBONNEAU, Robert
CITIZEN'S COALITION FAVOURING MORE EFFECTIVE CRIMINAL SENTENCES
CLARK, Keiron
CLARKE, Allan L.
CLARKE, George A.
COALITION DE LA CHARTE DES DROITS (MANITOBA)
COLLIE, Henry
COMITÉ DE CABINET SUR LA CONFÉDÉRATION (COLOMBIE-BRITANNIQUE)
COMITÉ ÉTUDIANT SUR DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES DE
L'UNIVERSITÉ DE WESTERN ONTARIO
COMITÉ POUR SAUVER NOTRE CANADA
COMITÉ SPÉCIAL SUR LE RÔLE DE L'ONTARIO AU SEIN DE LA CONFÉDÉRATION
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
CONACHER, Duff
CONGRÈS UKRANIEN CANADIEN
CONNOR, Thomas R.
CONSEIL CANADIEN SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

CONSEIL DES AUTOCHTONES DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

COOPER, William H.

COUCHMAN, Bruce

COULSON, Tony

CROSMAN, Fenton C.

CROW, Stanley

CROWTHER, Verna E.

CUNNINGHAM, A.R.

CURTIS, Vincent

CUTHBERTSON, Irene

DAVIES, William Gwynne

DAVISON, Einar B.

DAY, Jean

DAYKIN, Harold

DEAN, Geoffrey

DEVISON, John A.

DICKEY, Bruce

DORVAL GUAY, Georgette

DUKAS, Neil

DUPUIS, Albert

DUMAIS, Louise

EDWARD, H.K.

ELLEFSON, Jack

ENGLANDER, Matthew

FAELLO, Joseph

FARRAH, William C.

FARRIS, Kevin John

FÉDÉRATION FRANCO-TÉNOISE

FONTAINE, Alain

FONTAINE, Chad C.

FORTIN, Patrice

FOSTER, Frank

FOSTEY, Allan

FREEDOM PARTY OF ONTARIO

GEDIES, Adolf J.R.

GERNER, M.

GERRY, Clark W.

GIBSON, R. Dale
 Faculté de droit
 Université du Manitoba
 Winnipeg (Manitoba)

GIGANTÈS, Philippe Deane
 Sénateur

GILBERT MORISSETTE, Jacqueline

GLAVIC, Mike

GODBOUT, Pauline

GOSSELIN, Wilfrid

GOURLAY, David R.B.

GOUVERNEMENT DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR

GRAND, Alex M.

GRANDBOIS, Pierre

GREGORY, Alan F.

GREIFENEDER, M.

GROLLE, Hendrick

GROSHAW, George Bain

GROUPE DE TRAVAIL DE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE L'ALBERTA

GUNN, Donald C.

HALL, Fred L.

HALLS, Lois

HANSON, M.S.

HARLEY, Peter

HEENEY, Dennis

HEMMING, Timothy C.S.

HERVIEUX, Gaston

HESTER, K.D.

HINCH, Paul E.

HITCHEN, Robert

HOKKE, John J.

HOLLINGER, Benjamin

HORN, George B.

HORNE, Kenneth L.

HOUSTON, Alex J.

HOWARD, T.P.

HYSLIP, Doug

IFTEKHAR, Zaheed

IN DE WAL, Jansen

JAEGER, Michael A.

JAMHA, Roy et Allan

JEANES, Charles

JEUNES LIBÉRAUX DU CANADA

JIWA, Ismail B.	Institut ontarien pour études en éducation Toronto (Ontario)
JOHNSON, Marion S.	
JOYNT, C.S.	LUBBERG, David
KAISER, E.	LYON, Vaughan Dép. d'études politiques Université Trent Peterborough (Ontario)
KEANE, J. Gregory	MacDONALD, Daniel B.
KINGSMILL, John	
KLENMAN, Norman	McIVER, M.
KNAUS, Jakob	Maskay, Gavin A.
KOVNATS, Ian	MacKINNON, Frank professeur émérite de science politique Université de Calgary Calgary (Alberta)
KYBA, Andrew	
LACOMBE, Doug	MacLEAN, Gordon A.
LANGHORNE, William	MacLEOD, Margaret E.
LARSEN, Anthony	
LAVOIE, J. Maurice	MANN, J. Fraser
LAWRANCE, Howard W.	MARTIN, George A.
LEA, Joseph William	MARTIN, Murray
LeBLANC, Guy	MARTIN, Michael
LEBLANC, Raymond J.	MAYER, Joseph K.
LEHMANN, Wady	McDAID, William
LEHOULLER, Roméo	McDUGALL, John R.
LEMAY, Denise	McLAUCHLAN, Charles
LESSARD, Françoise	McLELLAN, Alexander F.
LEVY, Gary Dép. de science politique University of Western Ontario London (Ontario)	McLUP, Alan R.
LINTON, Louise	McNABE, I.R.
LIVINGSTONE, David Dép. de sociologie	McRAB, Eric
	McWILLIE, Robert A. Jane
	MEER, LAILA EL SUWAINI

Institut ontarien pour études en éducation
 Toronto (Ontario)

LUDBERG, David

LYON, Vaughan
 Dép. d'études politiques
 Université Trent
 Peterborough (Ontario)

MacDONALD, Daniel B.

MacIVER, M.

MacKAY, Gavin A.

MacKINNON, Frank
 professeur émérite de science politique
 Université de Calgary
 Calgary (Alberta)

MacLEAN, Gordon A.

MacLEOD, Margaret E.

MANN, J. Fraser

MARTIN, George A.

MARTIN, Martha

MARTIN, Michel

MAYER, Joseph K.

McDAID, William

McDOUGALL, John R.

McLAUCHLAN, Charles

McLELLAN, Alexander F.

McLEOD, Alex N.

McNARRY, L.R.

McRAE, Ken

McWILLIE, Robert & Jane

MEEK LAVALLÉE, Susanne

MESTER, Terry

MONAHAN, Patrick J.
directeur du Centre pour le droit et la politique publics
École de droit d'Osgoode Hall
Université York
North York (Ontario)

MOORE, G.E.

MORROW, Blaine

MORROW, T. D.

MOWBRAY, George

MUNICIPALITY OF METROPOLITAN TORONTO

NADEAU, Veronica

NATIONAL CITIZENS' COALITION / ALBERTANS FOR RESPONSIBLE
GOVERNMENT

NESBITT, R.A.

NEUMANN, Robert

OFFICE DE MISE EN MARCHÉ DU LAIT DE L'ONTARIO

OLIVER, Allan

OLSEN, Dennis Ray

PARENT, Michel

PARKER, Charles Eugene

PEKOE, Thomas

PELLIER, Peter D.

PICILLO, B.

PILLING, D.

POITRAS, Patricia

PORTORARO, Dominic

POTTER, Steven C.

POWELL, Murray

PRAIRIE POLICY INSTITUTE

PRETULAC, Fred

PULSIFER, Orville B.

QUINET, Félix

QUITTNER, J.

RANSOME, C.W.

RAY, Ajit K.

REDWAY, Alan
député

REID, David

REISNER, Thomas A.
professeur d'anglais
Université Laval
Québec (Québec)

RÉSERVE INDIENNE SANTE' MAWI'OMI WJIT MIKMAQ ESKASONI

RHINESS, Brian

RIVERSIDE EXCHANGE

ROCHFORD, Cécile

RODEWOLDT, I.

ROGERS, Benjamin

ROGERS, Elizabeth

ROSE, Sidney D.

ROSS, Wilmot F.

ROWLES, Charles A.

RUYGROK, Gerald W.

SAUMUR, Lucien

SCHALM, Alfred

SCHINDLER, Dietrich

SCHULTZ, Barbara D.	STONE, Howard
SCHULZ, Randal E.	STONGE, Antoni M.
SCHURR, Ruben	SWOGER, Gordon
SECRÉTARIAT PERMANENT DES PEUPLES FRANCOPHONES	SYKES, Henry
SELLES, Peter	TAIT, Michael
SETO, David	TAMNEY, Roderick
SHAPTON, Robert	THOMAS, I.R.
SHERGOLD, C.	THORPE, F.I.
SHORE, M.E. & H.H.	TOMBLIN, Steven G. Dép. de science politique Université Memorial St. John's (Terre-Neuve)
SLAVEN, Robert	TRIBB, Lawrence
SLIPP, Marke	YADLAMUDY, Subban V
SMITH, Donald E.	VAN EYK, Agnes
SMITH, Kathleen M. & Gordon G.	VANKOUHNET, Bill député
SMITH, Kenneth L.	VINDEN, Russ
SMITH, Reginald Hodgson	VOLPE, Joseph député
SMITH, S.A.	WADE, Douglas G.
SNYDER, Wilfred	WAHLEN, Brenda M.
SOCIÉTÉ DES ACADIENS ET ACADIENNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK	WAN, Wily A. Park
SPEIGHT, Helen	WARD, Harvey I.
STEEL, Lobo	WATSON, Anne
STEINBERGER, Helmut doyen de la Faculté de droit Université de Heidelberg & codirecteur Institut Max Planck pour droit international et public comparatif Heidelberg, Allemagne	WATSON, Douglas B.
STEVENS, Alastair B.	WEAVER, Anthony
STEWART, Gail Ward	WEBSTER, C.T.
STEWART, T.A.	WELSMAN, Jack

STONE, Howard	SCHULTZ, Barbara D.
ST-ONGE, Antoni M.	SCHULTZ, Robert E.
SWOGER, Gordon	SCHURR, Rubin
SYKES, Henry	SECRETARIAT PERMANENT DES PEUPLES FRANCOPHONES
TAIT, Michael	SELLES, Peter
TAMNEY, Roderick	SETO, David
THOMAS, J.R.	SHAPTON, Robert
THORPE, F.J.	SHERGOLD, C.
TOMBLIN, Steven G. Dép. de science politique Université Memorial St. John's (Terre-Neuve)	SHORE, M.E. & H.H.
TRIBE, Laurence	SLAVEN, Robert
VADLAMUDY, Sabbanna V.	SLEPR, Marko
VAN KUYK, Agnes	SMITH, Daniel E.
VANKOUGHNET, Bill député	SMITH, Kathleen M. & Gordon C.
VINDEN, Russ	SMITH, Kenneth J.
VOLPE, Joseph député	SMITH, Ragnald Hodgson
WADE, Douglas G.	SMITH, S.A.
WAHLEN, Brenda M.	SKYDR, Wilfred
WAN, Willy & Peter	SOCIÉTÉ DES ACADÉMIENS ET ACADIMIENNES DU NOUVEAU BRÉSIL
WARD, Harvey L.	SPRIGHT, Helen
WATSON, Anne	STIEHL, Ingo
WATSON, Douglas B.	STIMBERGER, Helmut
WEAGLE, Anthony	Union de la Faculté de droit Université de Heidelberg & collègues Institut des Plans pour des Institutions et public comparatif Heidelberg, Allemagne
WEBSTER, C.T.	STEVENS, Albert B.
WELSMAN, Jack	STEWART, Gail Ward
	STEWART, J.A.

WHITE, Sean
WILFORD, Philip E.
WILLEMS, Harry

WILLIAMS, Colin

Respectueusement soumis,

WINKLER, Gerhard E.

WISE, Leonard

Les coprésidents

WOYTOWICH, W.W.

WRATHELL, Malcolm

YACHIMEC, Mike

YAKIMOV, Andrei

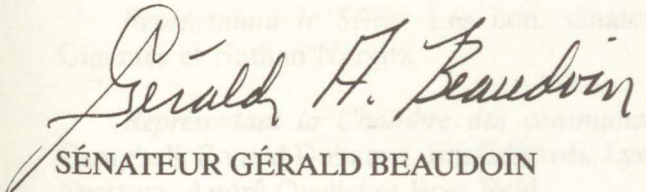
JIM EDWARDS, DÉPUTÉ

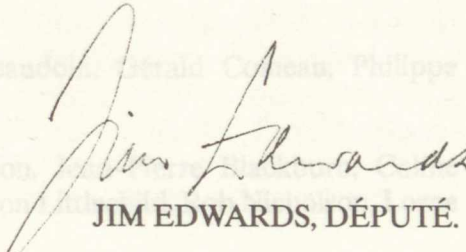
Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada (*fascicules n^{os} 1 à 34 de la deuxième session de la trente-quatrième législature et le fascicule n^o 1 de la troisième session de la trente-quatrième législature, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

(Traduction)

Respectueusement soumis,

Les coprésidents,


SÉNATEUR GÉRALD BEAUDOIN


JIM EDWARDS, DÉPUTÉ.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 21 MAI 1991

(1)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 20, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin, Gérard Comeau, Philippe Gigantès et Nathan Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15 et du vendredi 17 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 12 h 05, le Comité suspend ses travaux.

SEANCE DE L'APRÈS-MIDI

(2)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 37, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin, Gérard Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15 et du vendredi 17 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 35, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DU SOIR

(3)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 10, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin et Gérald Comeau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15 et du vendredi 17 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 23 MAI 1991

(4)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 9 h 10, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Nathan Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Sur motion de Jean-Pierre Blackburn, appuyé par Wilton Littlechild, il est convenu, — Que le Comité commande de réimprimer le fasc. 10 pour inclure le texte de Tony Hall comme s'il avait été lu.

Sur motion de Ronald Duhamel, il est convenu, — Que le greffier retienne jusqu'à nouvel ordre les copies du compte rendu à huis clos de la séance du 7 mai 1991.

À 11 h 47, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(5)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 07, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérard Beaudoin et Gérard Comeau.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Rob Nicholson et Lorne Nystrom.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 03, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 28 MAI 1991

(6)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 20, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérard Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès et Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu, —Que le Comité embauche des réviseurs pour l'aider à rédiger son rapport.

À 12 h 02, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(7)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 40, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 55, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DU SOIR

(8)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 29 MAI 1991

(9)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès, Michael Kirby et Nathan Nurgitz.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport:

Il est proposé, — Que le Comité invite le ministre à témoigner.

Après débat, la motion est mise aux voix et la décision est reportée.

À 20 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 30 MAI 1991

(10)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 9 h 15, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 12 heures, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(11)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 32, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 4 JUIN 1991

(12)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 15, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Rob Nicholson, Lorne Nystrom et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 12 heures, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(13)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 40, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(14)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 45, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 5 JUIN 1991

(15)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 13, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 22 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 6 JUIN 1991

(16)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 9 h 10, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Autre député présent: Shirley Maheu.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 12 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 10 JUIN 1991

(17)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 50, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DU SOIR

(18)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, du mercredi 15, du vendredi 17 et du mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 22 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 11 JUIN 1991

(19)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 15 h 46, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès et Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n^o 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 35, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DU SOIR

(20)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 35, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau, Philippe Gigantès et Michael Kirby.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n^o 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 12 JUIN 1991

(21)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 16 h 30, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 17 h 58, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DU SOIR

(22)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 19 h 40, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Jean-Pierre Blackburn, Coline Campbell, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson, Lorne Nystrom, André Ouellet et Ross Reid.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

À 21 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 18 JUIN 1991

(23)

Le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada se réunit à huis clos à 10 h 25, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'hon. sénateur Gérald Beaudoin et de Jim Edwards (*coprésidents*).

Représentant le Sénat: Les hon. sénateurs Gérald Beaudoin, Gérald Comeau et Philippe Gigantès.

Représentant la Chambre des communes: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Jean-Pierre Blackburn, Ronald Duhamel, Jim Edwards, Lynn Hunter, Wilton Littlechild, Rob Nicholson et Lorne Nystrom.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Daniel Dupras et Jack Stilborn, attachés de recherche.

Conformément à ses ordres de renvoi du lundi 17 décembre 1990, du mercredi 30 janvier, des mercredi 15, vendredi 17 et mercredi 22 mai 1991, le Comité poursuit l'étude du processus de modification de la Constitution du Canada (*voir les Procès-verbaux du mardi 5 février 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'examen de son projet de rapport.

Il est convenu,—Que des frais raisonnables, occasionnés par ses déplacements les 3 et 7 juin, soient remboursés au sénateur Gérald Comeau.

Il est convenu,—Que le rapport modifié, présentés par le Nouveau Parti démocratique, sont ajoutés en annexe au rapport du Comité

Il est convenu,—Que le projet de rapport, modifié, soit adopté et que les coprésidents soient priés de le présenter aux deux chambres.

Il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer en supplément 3 500 exemplaires du fascicule n° 1 qui inclut le rapport, pour porter ainsi le tirage total à 5 000 exemplaires.

Il est convenu,—Que les coprésidents soient autorisés à corriger toute erreur de typographie, de forme ou de traduction.

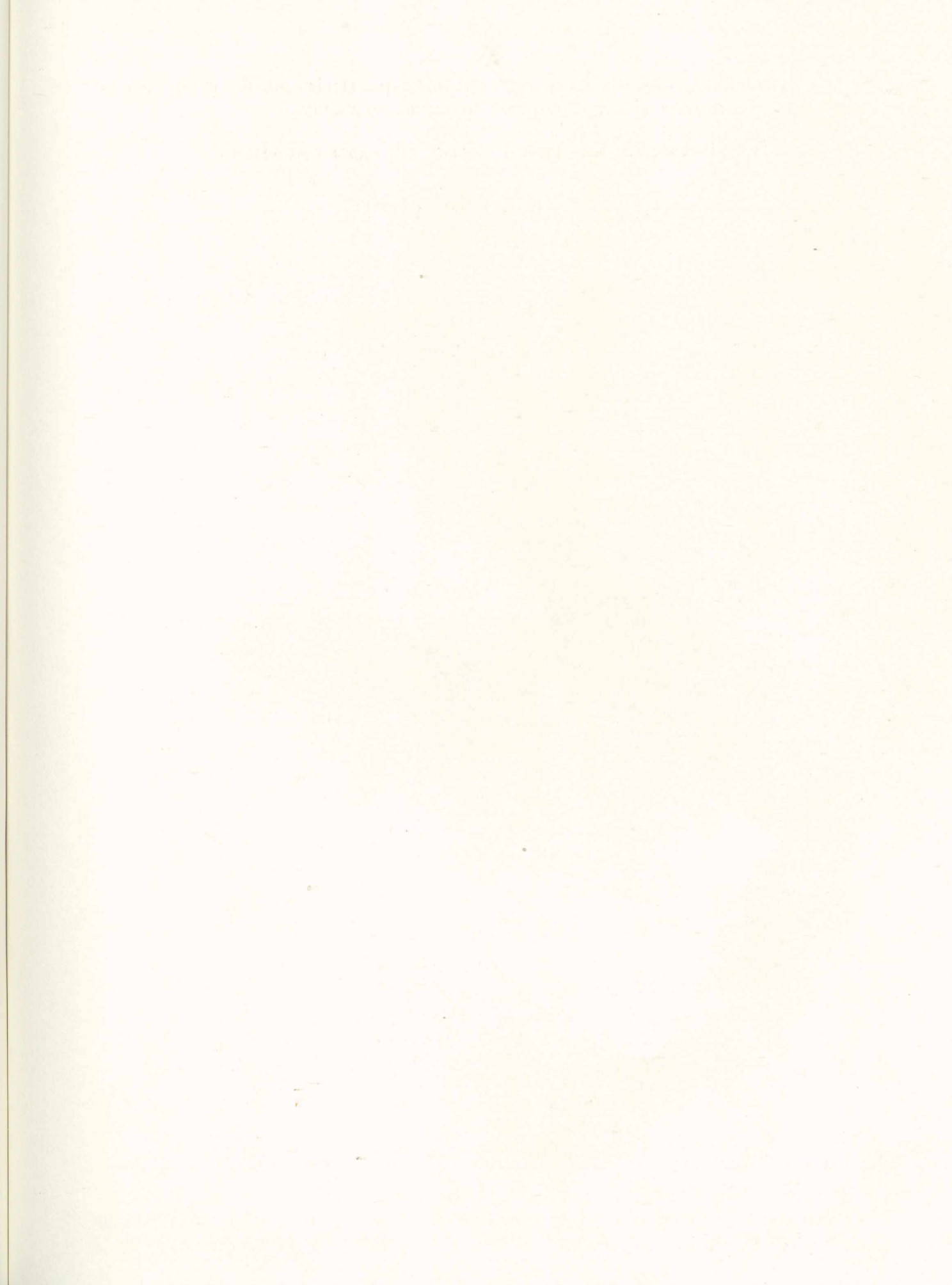
Il est convenu,—Que les cogreffiers détruisent toutes les ébauches, toutes les transcriptions des séances tenues à huis clos pendant l'étude du projet de rapport.

Il est convenu, — Que tous les membres du Comité spécial mixte qui désirent signer le rapport pourront le faire avant 15 h, le 18 juin 1991, au bureau des greffiers.

À 12 h 13, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Serge Pelletier
Eugene Morawski



It was agreed that the members wishing to sign the Report of the Special Committee on the Process for amending the Constitution should do so before 3:00 p.m. on June 13, 1991. The Report will be published.

At 12:15 p.m. on June 13, the Committee adjourned to the end of the year.

Very truly yours,
Chairman