

IN THE SUPREME COURT OF CANADA

IN THE MATTER OF Section 53 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26;

AND IN THE MATTER OF a Reference by the Governor in Council concerning reform of the Senate, as set out in Order in Council P.C. 2013-70, dated February 1, 2013

DANS LA COUR SUPRÊME DU CANADA

DANS L'AFFAIRE DE l'article 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R. C. 1985, ch. S-26 ;

ET DANS L'AFFAIRE D'UN renvoi par le Gouverneur en conseil concernant la réforme du Sénat tel que formulé dans le décret C.P. 2013-70 en date du 1^{er} février 2013

**MÉMOIRE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

(Pursuant to Rule 46 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*/ Règle 46 des *Règles de la Cour suprême du Canada*)

**Robert J. Frater
Christopher M. Rugar
Warren J. Newman**

William F. Pentney
Deputy Attorney General of Canada/Sous-procureur général du Canada
Department of Justice Canada/Ministère de la Justice Canada
234 rue Wellington Street, Tour Est /East Tower, Room 1161, Pièce 1161
Ottawa, ON K1A 0H8
Tel: (613) 957-4763
Fax: (613) 954-1920
robert.frater@justice.gc.ca

Counsel for the Attorney General of Canada/Procureurs du procureur général du Canada

ORIGINAL TO: THE REGISTRAR

TO: **Burke-Robertson**
Barristers & Solicitors
441 MacLaren St., Suite 200
Ottawa, Ontario K2P 2H3
Per: Robert E. Houston, Q.C.
Tel: (613) 566-2058
Fax: (613) 235-4430
Email: rhouston@burkerobertson.com

Agents for the Attorneys General of British Columbia, Ontario, and
Newfoundland & Labrador

TO: **Gowling Lafleur Henderson LLP**
2600 - 160 Elgin Street
Ottawa, Ontario K1P 1C3
Per: Henry S. Brown, Q.C. / Brian A. Crane, Q.C.
Tel: (613) 786-0139/ (613) 786-0107
Fax: (613) 563-9869/ (613) 788-3500
Email: henry.brown@gowlings.com/Brian.Crane@gowlings.com

Agents for the Attorneys General of Alberta, Saskatchewan, Manitoba,
New Brunswick, Prince Edward Island, Nova Scotia, and the Minister
of Justice for Northwest Territories, and Nunavut

TO: **Noël & Associés**
111, rue Champlain
Gatineau, QC J8X 3R1
Per: Pierre Landry
Tel: (819) 771-7393
Fax: (819) 771-5397
Email: p.landry@noelassociés.com

Agent for the Attorney General of Quebec

TO: **Daniel Jutras**
University of McGill
3644 Peel
Montréal, Quebec H3A 1W9
Tel: (514) 398-6604
Fax: (514) 398-4659
Email: daniel.jutras@mcgill.ca

Amicus curiae

TO: **Supreme Advocacy LLP**
397 Gladstone Avenue, Suite 1
Ottawa, Ontario K2P 0Y9
Per : Marie-France Major
Tel: (613) 695-8855 ext: 102

Fax: (613) 695-8580
Email: mfmajor@supremeadvocacy.ca

Agent for Amicus curiae, John Hunter, Q.C.

TO: **The Honourable Serge Joyal, Senator, P.C.**
250 East Block, Parliament of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A4
Tel: 613-943-0434
Fax: 613-943-0441
E-mail: joyals@sen.parl.gc.ca

Intervener

TO: **Heenan Blaikie LLP**
300- 55 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1P 6L5
Per: Mark C. Power
Jennifer Klinck
Perri Ravon
Sébastien Grammond, Ad.E.
Telephone: (613) 236-7908
FAX: (866) 296-8395
E-mail: mpower@heenan.ca

Counsel for the Intervener, Fédération des communautés francophones
et acadienne du Canada

TO: **Heenan Blaikie LLP**
300-55 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1P 6L5
Per: Perri Ravon
Telephone: (613) 236-8071
FAX: (613) 236-9632
E-mail: pravon@heenan.ca

Agent for the Intervener, Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick
Inc.

TO: **Stikeman Elliott LLP**
1600 - 50 O'Connor Street
Ottawa, Ontario K1P 6L2
Per: Nicholas Peter McHaffie
Telephone: (613) 566-0546
FAX: (613) 230-8877
E-mail: nmchaffie@stikeman.com

Agent for the Intervener, Anne C. Cools, Senator

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PARTIE I — LES FAITS	1
I. Survol	1
II. La Constitution et le Sénat	2
A. La <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	2
B. La <i>Loi constitutionnelle de 1982</i>	4
III. Initiatives législatives récentes visant la réforme du Sénat	6
A. Projet de loi C-7 (actuellement à l'étude au Parlement)	6
B. Autres projets de loi récents concernant la réforme du Sénat	8
IV. Dossier soumis à la Cour concernant le présent renvoi	8
A. Christopher Manfredi.....	9
B. John Stilborn	9
C. Peter McCormick	10
V. Examen par le Sénat des réformes législatives proposées	10
A. Rapport du comité spécial concernant le projet de loi S-4 (octobre 2006).....	10
B. Rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi S-4 (juin 2007).....	11
C. Examen du projet de loi C-20 par la Chambre des communes	12
VI. Contexte historique de la réforme du Sénat.....	12
A. Projets de loi et autres propositions	12
B. Recommandations des rapports sur la réforme du Sénat	14
i) Limite à la durée du mandat	15
ii) Mode de sélection.....	16
iii) Conditions de propriété	18
C. Les débuts du Sénat	19
i) Le Sénat à l'époque de la Confédération.....	19
ii) Premiers débats et discussions concernant la réforme du Sénat	21
VII. Historique de la réforme visant les procédures de modification	23
i) L'absence de procédures officielles de modification.....	23
ii) Le Livre blanc de Guy Favreau et la formule Fulton-Favreau (1964-1965)	26

iii) La Charte de Victoria (1971)	27
iv) La <i>Loi constitutionnelle de 1982</i>	28
PARTIE II – QUESTIONS	30
PARTIE III — ARGUMENTS	31
I. Approche générale	31
A. Portée du renvoi	31
B. Principes d'interprétation pertinents	31
i) Primauté du texte de la <i>Loi de 1982</i>	31
ii) Contexte historique	32
iii) Interprétation progressiste	34
iv) Le caractère véritable	35
v) Règles ordinaires d'interprétation des lois	37
vi) Inutilité du recours à des principes constitutionnels non écrits	38
a) Les principes non écrits ne devraient pas modifier un texte clair	38
b) Les réformes n'empêcheront pas la protection des minorités	39
vii) Aucun poids ne devrait être accordé aux rapports des « experts » en matière de droit interne	44
II. Réponses aux questions du renvoi	44
A. Question 1 (a, d et f) : le Parlement peut imposer une limite de la durée du mandat.	44
i) Le Sénat a reconnu le bien-fondé de la limite à la durée du mandat	45
ii) Objet des réformes proposées	47
iii) Effet pratique de la limite à la durée du mandat	48
B. Question 1 (e) : le Parlement peut rendre les mandats renouvelables	49
C. Question 1 (g) : le Parlement peut appliquer la limite de la durée des mandats de façon rétrospective.	50
D. Questions 2 et 3: consultations publiques	51
i) L'adoption de processus consultatifs ne nécessite pas la modification de la Constitution	51
ii) Une consultation n'implique pas une élection directe	51

iii) Un processus consultatif fédéral ou provincial est constitutionnel	53
iv) Un processus fédéral est constitutionnel en vertu du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement.....	54
E. Question 4: le Parlement peut supprimer les exigences relatives à la de propriété	58
D. Questions 5 et 6: l'article 38 fournit la procédure d'abolition du Sénat.....	59
i) L'article 38 est la procédure appropriée.....	60
ii) L'article 41 n'est pas la procédure appropriée.	62
 PARTIE IV – DÉPENS	 63
 PARTIE V – ORDONNANCE RECHERCHÉE	 63
 PARTIE VI – LISTE DES AUTORITÉS	 64
 PARTIE VII — LÉGISLATION	 69
 ANNEXE A	 70

PARTIE I — LES FAITS

I. Survol

1. Les discussions visant la réforme du Sénat remontent presque à 1867, peu après la rédaction de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ce renvoi pose six questions¹ concernant les procédures de modification énoncées dans la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Quatre questions concernent la compétence du Parlement à édicter des réformes telles que la limite de la durée du mandat des sénateurs, la mise en place de processus de consultation publique concernant les nominations sénatoriales et les réformes visant à renforcer la légitimité de cette institution. Les deux dernières questions demandent à la Cour de se prononcer sur les procédures visant l'abolition du Sénat.

2. La Constitution contient toutes les règles permettant la réforme du Sénat. La partie V décrit de façon exhaustive les procédures de mise en œuvre de toute réforme constitutionnelle proposée, et énonce les types de modifications qui nécessitent le consentement des provinces. En ce qui a trait au Sénat, elles sont au nombre de quatre : les pouvoirs du Sénat; le mode de sélection des sénateurs; le nombre de sénateurs représentant chaque province; et les critères de résidence. Le Parlement du Canada agissant seul peut adopter toute autre modification au Sénat. La Constitution autorise ainsi le Parlement à limiter la durée du mandat, à prévoir des processus de consultation publique relativement aux nominations sénatoriales et à supprimer l'exigence archaïque obligeant un sénateur à être « en bonne saisine [...] de terres ou tenements [...] de la valeur de quatre mille piastres ».

3. Le libellé clair des articles 38 à 44 de la partie V, l'histoire du Sénat et de la procédure de modification, ainsi que les règles ordinaires d'interprétation de la loi confirment le pouvoir du Parlement d'effectuer les réformes proposées par le projet de

¹ Les questions se trouvent à l'annexe A.

loi C-7² sans avoir à obtenir le consentement des provinces. À l'exception des quatre matières mentionnées à l'article 42, le Parlement jouit de la compétence exclusive de modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au Sénat. La limite à la durée du mandat des sénateurs, les processus consultatifs concernant les nominations et la suppression des exigences de propriété ne figurent pas parmi les matières visées à l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le Parlement est donc en mesure d'adopter lui-même ces modifications et réformes.

4. Le Sénat peut être aboli par l'entremise de la procédure normale de modification, prévue à l'article 38 et qui exige des résolutions de la Chambre des communes et du Sénat, ainsi que des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces représentant au moins 50 % de la population des provinces. La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* étant un code exhaustif des procédures de modification, une modification qui vise l'abolition du Sénat doit être autorisée en vertu de cette partie. Le libellé clair des dispositions de la partie V stipule que la procédure normale de modification est celle de l'article 38, et non celle de l'article 41.

II. La Constitution et le Sénat

A. La *Loi constitutionnelle de 1867*

5. Les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*³ concernant le Sénat peuvent être résumées de la façon suivante. Premièrement, le préambule rappelle que les premières provinces avaient le désir de contracter « une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance sous la couronne [...] avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Deuxièmement, l'article 17 établit qu'il y aura, pour le Canada, un parlement composé de la Reine, d'une « chambre haute appelée le Sénat » et de la Chambre des communes.

² *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limite de la durée du mandat des sénateurs* (la *Loi sur la réforme du Sénat*) (première lecture le 21 juin 2011) (« *Loi sur la réforme du Sénat* » ou « projet de loi C-7 »)

³ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, ch. 3; L.R.C. 1985 App. II, n° 5 [« *Loi constitutionnelle de 1867* » ou « *Loi de 1867* »], Recueil de sources du procureur général du Canada [« Sources du P.G.C. »], onglet 33.

6. En troisième lieu, les articles 21 et 22 établissent le nombre total de sénateurs (105) et partagent la composition de Sénat entre quatre régions, toutes représentées de façon égale par 24 sénateurs. Les provinces de l'Ontario et du Québec constituent la première et la deuxième région, chacune étant représentée par 24 sénateurs, les sénateurs du Québec représentant chacune des 24 circonscriptions électorales énumérées à l'annexe A du chapitre premier du recueil des lois codifiées du Canada d'avant la confédération. Les provinces maritimes forment la troisième région, les sièges de cette région étant attribués à la Nouvelle-Écosse (10), au Nouveau-Brunswick (10) et à l'Île-du-Prince-Édouard (4). Les provinces de l'Ouest, c'est-à-dire la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, constituent la quatrième région, chacune comptant six sénateurs. Lorsque Terre-Neuve [et Labrador] s'est jointe à la Confédération, six sénateurs lui ont été attribués. Le Territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut comptent chacun un sénateur. Par ailleurs, l'article 26 permet d'ajouter jusqu'à huit sénateurs répartis de façon égale entre les quatre régions.

7. Quatrièmement, l'article 23 décrit les qualités exigées des sénateurs. Les paragraphes 23(3) et 23(4), sujets de la question 4, stipulent qu'un sénateur devra posséder des biens mobiliers et immobiliers qui valent « quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations ».

8. Cinquièmement, l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le gouverneur mandera de temps à autre au Sénat, au nom de la Reine, des personnes ayant les qualités requises. En vertu d'une convention constitutionnelle de longue date dont fait état un procès verbal d'une décision du Conseil privé de 1935, c'est le premier ministre en fonction qui recommande les nominations au gouverneur général, qui accepte ensuite les recommandations.⁴

⁴ Robert E. Hawkins. « Constitutional Workarounds », 89 *Revue du Barreau canadien* 513 à 522, citation du décret intitulé, « Mémoire concernant certaines des fonctions du premier ministre, » Décision du comité du Conseil privé, C.P. 3374 du 25 octobre 1935, Dossier du procureur général du Canada, vol. XIV, p. 198 (« Dossier du P.G.C. »)

9. En sixième lieu, l'article 29, conformément à la modification apportée par le Parlement en 1965, prévoit qu'un sénateur doit prendre sa retraite à 75 ans. Enfin, septièmement, l'article 91 traite de la compétence législative du Parlement. Il prévoit qu'il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

B. La *Loi constitutionnelle de 1982*

10. La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* établit de façon exhaustive les procédures de modification de la Constitution. Elles sont au nombre de cinq : la procédure dite « 7/50 » ou « normale » (art. 38); la procédure du « consentement unanime » (art. 41); la procédure « à l'égard de certaines provinces »⁵ (art. 43); la procédure de modification par le Parlement (art. 44); et la procédure de modification par les législatures provinciales (art. 45).

11. L'article 38 établit la procédure normale de modification. Une modification peut être apportée en vertu de cette disposition lorsqu'elle est autorisée par résolution du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que par les assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population représente au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces. Cette procédure est souvent appelée procédure de modification « 7/50 ».

12. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions de l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* se fait conformément à l'article 38. À cette fin, les alinéas pertinents du paragraphe 42(1) sont les suivants :

(b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators; and

b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;

(c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of

c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent

⁵ Pour reprendre la phrase du professeur Hogg : P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Toronto: Carswell, 2007 (feuilles mobiles), Vol. 1, art. 4.2 (a), Sources du P.G.C., onglet 52.

Senators. remplir;

13. L'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* énonce les matières donnant lieu à une modification constitutionnelle autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives de chaque province. Les questions sujettes au « consentement unanime » sont les suivantes :

- | | |
|---|---|
| (a) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province; | a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur; |
| (b) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force; | 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) subject to s. 43, the use of the English or the French language; | c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais; |
| (d) the composition of the Supreme Court of Canada; and | d) la composition de la Cour suprême du Canada; |
| (e) an amendment to this Part. | e) la modification de la présente partie. |

14. L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* énonce une procédure (« à l'égard de certaines provinces ») régissant les modifications concernant uniquement certaines provinces, telles que l'ajout en 1997 de l'article 93A portant sur l'éducation au Québec.⁶ La modification des constitutions provinciales par les législatures provinciales est régie par l'article 45.

15. Enfin, l'article 44 prévoit que, sous réserve des articles 41 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, 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.

⁶ *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*, TR/97, 141, Sources du P.G.C., onglet 14.

16. En vertu de l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il peut être passé outre au défaut d'autorisation du Sénat pour les amendements visés par les articles 38, 41, 42 ou 43 si celui-ci n'a pas adopté de résolution dans un délai de cent quatre-vingts jours suivant l'adoption par la Chambre des communes de sa résolution autorisant cette modification et si cette dernière, après l'expiration de ce délai, adopte à nouveau une résolution à cet effet. En d'autres termes, le Sénat ne dispose d'aucun droit de veto permanent à l'égard de modifications constitutionnelles prises en vertu de la procédure normale de modification, de la procédure de consentement unanime ou de la procédure de modification à l'égard de certaines provinces.

17. Par l'entremise de ces procédures, la Constitution a été modifiée à onze (11) reprises depuis 1982. Le plus souvent, ces modifications ont été apportées en vertu de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, bien que d'autres l'aient été en application des articles 38 et 44, la plus récente en vertu de ce dernier article en 2011.⁷

III Initiatives législatives récentes visant la réforme du Sénat

A. Projet de loi C-7 (actuellement à l'étude au Parlement)

18. Les questions du renvoi ne sont pas posées dans un vide juridique. Le projet de loi C-7, *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limite de la durée du mandat des sénateurs* (la « *Loi sur la réforme du Sénat* »), a été déposé en première lecture le 21 juin 2011. Les questions 1(a) et (f) (limite de la durée du mandat) et 3 (consultation) y font spécifiquement référence.

19. Le préambule de la *Loi sur la réforme du Sénat* stipule qu'il est important que les institutions représentatives continuent d'évoluer de concert avec les principes d'une démocratie moderne. Ce préambule rappelle également que la durée du mandat des sénateurs doit être conciliable avec les principes d'une démocratie moderne et que le

⁷ Warren J. Newman, « *Living with the Amending Procedures: Prospects for Future Constitutional Reform in Canada* », 37 S.C.L.R. (2d), p. 385; p. 387 (note de bas de page 19); 395 (notes de bas de page 54 et 55); sources du P.G.C., onglet 67. Voir aussi *Loi sur la représentation équitable*, L.C. 2011, ch. 6, art. 2, Sources du P.G.C., onglet 36.

Parlement entend préserver les caractéristiques du Sénat, un lieu de réflexion indépendante et sereine.

20. L'article 3 de la *Loi sur la réforme du Sénat* prévoit que, dans le cas où une province ou un territoire a édicté une loi qui est en substance conforme au cadre prévu à son annexe fixant les modalités de sélection des candidats sénatoriaux, le premier ministre tiendra compte, lorsqu'il recommandera des candidats sénatoriaux au gouverneur général, des personnes dont le nom figure sur la plus récente liste de candidats sénatoriaux choisis pour cette province ou ce territoire.

21. La *Loi sur la réforme du Sénat* n'établit ni de cadre visant à élire directement des sénateurs, ni n'oblige le premier ministre à recommander, ou le gouverneur général à nommer, des candidats figurant à partir de la liste sélectionnée par une province ou un territoire. Le processus est consultatif et non exécutoire; il ne modifie en rien l'article 24 de la *Loi de 1867*.⁸

22. L'article 4 de la *Loi sur la réforme du Sénat* prévoit que le sénateur qui a été nommé après le 14 octobre 2008, mais avant l'entrée en vigueur de cette disposition, garde sa qualité de sénateur pour un seul mandat pendant les neuf années suivant son entrée en vigueur. Un sénateur dont le mandat est interrompu peut être nommé à nouveau, mais que pour une période équivalant à la différence entre neuf ans et la partie de son mandat qu'il a exercé après l'entrée en vigueur de cet article.⁹

23. L'article 5 de la *Loi sur la réforme du Sénat* remplacerait l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et limiterait la durée du mandat des sénateurs nommés après

⁸ Le projet de loi S-8, *Loi concernant la sélection des sénateurs*, 40^e législature, 3^e Sess. (première lecture, le 27 avril 2010) (« *Loi concernant la sélection des sénateurs* » ou « *Projet de loi S-8* »), était le premier des projets de loi fédérale récents à proposer un cadre de sélection des sénateurs par l'entremise de lois provinciales, Dossier du P.G.C., vol. I, onglet 7.

⁹ Projet de loi C-7, par. 4(1) et 4(2), Dossier du P.G.C., vol. 1, onglet 2. En substance, cela est semblable au projet de loi C-10 mort au feuillet à la dissolution de la législature le 26 mars 2011, à la différence que ce projet de loi limitait à huit ans la durée du mandat. Voir aussi le projet de loi S-7, *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867* (limite de la durée du mandat des sénateurs), 40^e législature, 2^e sess. (première lecture le 28, 2009), Dossier du P.G.C., vol. 1, onglet 6, présenté le 28 mai 2009, et projet de loi C-19, *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867* (durée du mandat des sénateurs), 39^e législature, 2^e sess. (première lecture le 13 nov. 2007), Dossier du P.G.C., vol. 1, onglet 8.

l'entrée en vigueur de la nouvelle loi¹⁰ à un seul mandat de neuf ans. Le sénateur, quelle que soit la date à laquelle il a été nommé, perdra sa qualité de sénateur lorsqu'il atteint l'âge de soixante-quinze ans.¹¹

B. Autres projets de loi récents concernant la réforme du Sénat

24. Les questions posées dans le cadre de ce renvoi font également mention du projet de loi S-4, la *Loi constitutionnelle de 2006* proposée (la question 1(e) portant sur le renouvellement du mandat) et du projet de loi C-20, la *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs* (question 2 portant sur le processus de consultation). Aucun de ces projets n'est actuellement à l'étude au Parlement. Cependant, le projet de loi S-4 a fait l'objet de rapports du comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat et du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Les rapports des deux comités sont commentés en détail plus loin dans ce mémoire. De même, la Chambre des communes, par l'intermédiaire de l'ordre de renvoi de la Chambre du 13 février 2008, a constitué un comité législatif concernant le projet de loi C-20.¹² Bien que le comité ait entendu des témoins, il n'a pas produit de rapport final n'a été produit puisque le projet est mort au feuilleton au moment où le Parlement a été dissous.

IV. Dossier soumis à la Cour concernant le présent renvoi

25. Les parties ont déposé un nombre considérable d'éléments de preuve, principalement des documents publics qui offrent un contexte historique. Le dossier contient également un certain nombre de rapports d'expertise originaux provenant d'historiens et de politologues et traitant du rôle et des fonctions du Sénat. Certains de ces éléments fournissent un contexte historique et politique supplémentaire au sujet du Sénat et de l'évolution de la Constitution. Cependant, certains d'entre eux, comme les rapports des

¹⁰ Cette partie du projet de loi est intitulée *Loi constitutionnelle de 2011 (limite de la durée du mandat des sénateurs)* et serait réputée faire partie de la Constitution.

¹¹ Projet de loi C-7, par. 4(1) et 4(5), Dossier du P.G.C., vol. 1, onglet 2, p.11.

¹² Audiences du comité législatif concernant le projet de loi C-20, mercredi 5 mars 2008. Le projet de loi C — 20 est mort au feuilleton à la dissolution de la législature, le 7 septembre 2008. Il proposait un processus de consultation nationale relativement aux éventuelles candidatures sénatoriales, tout comme l'avait fait avant lui le projet de loi C-43, déposé le 13 décembre 2006. Le projet subséquent, le projet de loi S-8, prévoyait un processus électoral régi par les provinces.

professeurs Heard et Desserud déposés par le procureur général du Québec, sont tout simplement une argumentation juridique à peine voilée.

26. Le procureur général du Canada a déposé un dossier historique approfondi décrivant en détail plusieurs aspects de l'histoire du Sénat, des initiatives de réforme du Sénat et de réforme de la Constitution. Le procureur général du Canada a également déposé une preuve en réplique aux avis d'experts déposés par le Québec et la Fédération des communautés francophone et acadienne du Canada (« FCFA ») sous forme de rapports rédigés par trois politologues : le professeur Christopher Manfredi, le D^r John Stilborn et le professeur Peter McCormick.

A. Christopher Manfredi

27. Le professeur Manfredi aborde un certain nombre d'enjeux touchant le rôle représentatif du Sénat.¹³ Il passe en revue l'histoire du Sénat en tant qu'entité soucieuse de la représentation des régions, et explique les raisons pour lesquelles le projet de loi C-7 n'aura aucune incidence sur la répartition des sièges entre les provinces ou les régions. Il souligne également que la fonction originale du Sénat n'incluait pas la représentation des autres groupes sous-représentés d'un point de vue politique, et que le projet de loi C-7 n'a aucune incidence à cet égard. Il a mené une analyse statistique qui suggère que le processus de nomination et de sélection des sénateurs ne s'est pas avéré plus efficace pour assurer la représentation des groupes sous-représentés que le principe de l'élection ne l'a été à la Chambre des communes. Il étudie également le projet de loi C-7 en ce qui a trait à l'indépendance du Sénat, concluant que les réformes n'auraient aucune incidence négative sur l'indépendance, la continuité et la perspective à long terme que le Sénat apporte au processus législatif.

B. John Stilborn

28. Le D^r Stilborn examine le travail du Sénat et étudie en détail un certain nombre de

¹³ Christopher P. Manfredi, Avis d'expert concernant les effets possibles du projet de loi C-7 (juin 2013), Dossier du P.G.C., Vol. XVI, onglet 105 (« Avis du professeur Manfredi »).

propositions visant la réforme du Sénat au fil des années afin d'offrir un contexte historique pour le projet de loi actuellement à l'étude au Parlement.¹⁴ Son rapport traite principalement d'une gamme variée d'initiatives de réforme, comme les modes de sélection, les systèmes électoraux, la répartition des sièges et les pouvoirs du Sénat. En particulier, il compare la manière dont chaque rapport traite certaines, voire toutes ces questions, puis illustre l'approche progressive adoptée par le passé en ce qui a trait à la réforme du Sénat. Cet inventaire des propositions antérieures fournit un contexte pratique qui permet d'évaluer les arguments juridiques au cœur du présent renvoi.

C. Peter McCormick

29. Le professeur McCormick examine les objectifs des chambres hautes, et ceux du Sénat en particulier, tels qu'ils ont été établis en 1867 et qui se reflètent dans le travail accompli par cette institution depuis ce temps.¹⁵ Il se penche sur la signification et la pertinence de termes tels que « représentation » — s'interrogeant sur ceux dont le Sénat est censé protéger les intérêts — et « indépendance », se demandant de qui le Sénat doit être indépendant et pour quelles raisons. Il évoque les éventuelles répercussions de réformes du Sénat à ces égards.

V. Examen par le Sénat des réformes législatives proposées

A. Rapport du comité spécial concernant le projet de loi S-4 (octobre 2006)

30. Le 21 juin 2006, le Sénat a constitué un comité sénatorial spécial concernant la réforme du Sénat en vue d'examiner principalement la teneur du projet de loi S-4, *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)* qui fixerait la

¹⁴ John A. Stilborn, rapport d'expert (mai 2013), Dossier du P.G.C., Vol. XVII, onglet 106 (« rapport Stilborn »)

¹⁵ Peter C. McCormick, Avis d'expert concernant le projet de loi C-7: *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limite de la durée du mandat des sénateurs* (juin 2013), Dossier du P.G.C., Vol. XVII, onglet 107 (« Avis du professeur McCormick »)

durée du mandat de nouveaux sénateurs à huit ans. Des audiences ont eu lieu en septembre 2006, 26 témoins, dont le premier ministre, comparaisant devant le comité.¹⁶

31. Le rapport portait sur trois enjeux : d'abord, la manière de modifier la Constitution en vue de raccourcir la durée du mandat des sénateurs; ensuite, les répercussions des limites de la durée du mandat sur le Sénat et le processus démocratique canadien; et, enfin, les éventuelles répercussions des processus consultatifs (bien que le projet de loi S-4 n'ait pas soulevé cette question).¹⁷ Le rapport du comité, qui sera examiné plus en détail ci-après, a conclu que la limite de la durée du mandat « améliorerait le Sénat du Canada » et que l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* constituait la procédure de modification appropriée pour apporter cette réforme.¹⁸

B. Rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi S-4 (juin 2007)

32. Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a également étudié le projet de loi S-4. Ce comité a exprimé certaines réserves quant au fait d'utiliser l'article 44 pour édicter la limite de la durée du mandat et a recommandé le renvoi du projet de loi devant cette Cour.¹⁹

33. À cette époque, certains gouvernements provinciaux (le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et le Québec, bien que le Québec se soit initialement prononcé en faveur du projet devant le comité spécial) étaient opposés au projet de loi S-4,²⁰ certains autres (l'Alberta et dans une certaine mesure, la Saskatchewan) l'estimaient acceptable²¹ et

¹⁶ Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, *rapport sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)* (octobre 2006), p. 1 et annexe A, Dossier du P.G.C, vol. VI, onglet 25, pp. 118 et 155. (« rapport du comité sénatorial spécial »)

¹⁷ Rapport du comité sénatorial spécial, Dossier du P.G.C, vol. VI, onglet 25, pp. 119-120.

¹⁸ Rapport du comité sénatorial spécial, Dossier du P.G.C, vol. VI, onglet 25, p. 147.

¹⁹ Rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 12 juin 2007, p. 26, Dossier du P.G.C, vol. VII, onglet 27, p. 165 (« rapport du comité sénatorial permanent »)

²⁰ Rapport du comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C, vol. VII, onglet 27, pp. 152 à 162.

²¹ Rapport du comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C, vol. VII, onglet 27, p. 164.

d'autres (la Colombie-Britannique et l'Ontario) favorisant l'abolition du Sénat ou ne considérant pas cette question comme une priorité.²²

C. Examen du projet de loi C-20 par la Chambre des communes

34. La Chambre des communes a constitué un comité législatif chargé de tenir des audiences et d'examiner le projet de loi C-20, la *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs* qui a suivi le projet de loi C-43, mort au feuillet. Certaines audiences ont eu lieu, mais ce comité n'a pas produit de rapport n'a été produit parce que ce projet de loi également est mort au feuillet à la dissolution de la session parlementaire concernée.

VI. Contexte historique de la réforme du Sénat

35. Les projets de loi actuels concernant la limite de la durée du mandat, les processus consultatifs et la suppression des conditions de propriété sont le reflet de décennies d'études visant la réforme du Sénat. Non seulement cette histoire sous-tend elle les projets de réforme actuels, mais elle permet aussi de comprendre les articles de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* portant sur la réforme du Sénat.

A. Projets de loi et autres propositions

36. Depuis 1867, la seule réforme notable du Sénat a eu lieu en 1965. En promulguant la *Loi constitutionnelle de 1965*, L.C. 1965, c.4, le Parlement a agi seul et a modifié l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (alors intitulé *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*) afin d'exiger que les sénateurs quittent leurs fonctions à 75 ans. Le pouvoir du Parlement d'effectuer cette modification n'a jamais été contesté, cette Cour l'acceptant.²³

²² Rapport du comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C, vol. VII, onglet 27, pp.121 et 124. Devant le comité sénatorial spécial concernant la réforme du Sénat, l'Ontario s'est déclaré en faveur de l'abolition du Sénat plutôt que d'entamer une réforme constitutionnelle: Délibérations du comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, le 21 septembre 2006, pp. 5 :48-5 :52 Dossier du P.G.C, vol. VII, onglet 57.

²³ Renvoi : *Compétence du Parlement relatif à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 à la p. 65, Sources du P.G.C., onglet 18 (« Renvoi relatif à la Chambre haute »).

37. Le projet de loi C-60, le projet de *Loi sur la réforme de la Constitution du Canada*, introduit le 20 juin 1978, mais jamais adopté, fut un effort de réforme plus ambitieux. Ce projet de loi, qui reflétait des discussions concernant la modernisation et le rapatriement de la Constitution, visait à remplacer le Sénat par une « Chambre de la fédération ». ²⁴ La moitié des membres de cette Chambre auraient été choisis par la Chambre des communes, et l'autre moitié, par les assemblées législatives provinciales. Les membres des territoires auraient été sélectionnés par le gouverneur en conseil. ²⁵ Les membres de la Chambre de la fédération auraient occupé leurs fonctions jusqu'à la tenue de la prochaine élection par l'entité les ayant choisis. ²⁶ Les membres auraient été choisis à partir d'une liste reflétant les préférences politiques des électeurs au cours de la dernière élection générale fédérale ou provinciale, en fonction du nombre total de votes exprimés pour chaque parti politique. ²⁷

38. Le 7 juin 1985, une résolution visant la modification de la Constitution en ce qui a trait aux pouvoirs du Sénat a été présentée à la Chambre des communes. Cette résolution a été présentée en application de la procédure normale de modification en vertu de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle cherchait à limiter les pouvoirs du Sénat, et aurait fait en sorte que les projets de lois de finances et de projets de lois ordinaires non adoptés par le Sénat puissent tout de même être présentés en vue de recevoir la sanction royale. ²⁸ La résolution n'a pas reçu l'appui nécessaire de la part des assemblées législatives provinciales.

39. L'*Accord constitutionnel de 1987*, signé par le premier ministre et les dix premiers ministres provinciaux le 3 juin 1987 (l'Accord du lac Meech) cherchait à ajouter un nouvel article 25 à la *Loi constitutionnelle de 1867*. La modification proposait qu'en cas de vacance au Sénat, le gouvernement de la province à représenter puisse proposer au Conseil privé de la Reine pour le Canada une liste de noms de candidats susceptibles d'être

²⁴ Projet de loi C-60, *Loi modifiant la Constitution du Canada dans certains domaines ressortissant à la compétence législative du Parlement du Canada et prévoyant les mesures nécessaires à la modification de la Constitution dans certains autres domaines*, 30^e législature., 3^e sess. (première lecture le 20 juin 1978), art. 56, Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 13, p. 24 (« projet de loi C-60 »)

²⁵ Projet de loi C-60, par. 63(1), Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 13, p. 26

²⁶ Projet de loi C-60, par. 63(5), Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 13, p. 27.

²⁷ Projet de loi C-60, par. 64(2), Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 13, p. 29.

²⁸ Résolution, Modification constitutionnelle de 1985 (pouvoirs du Sénat), Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 15, p. 77.

nommés au siège vacant. Le nouveau sénateur devait être choisi à partir de la liste soumise par la province, et devait être acceptable pour le Conseil privé de la Reine.²⁹ Les premiers ministres ont accepté d'adopter ce processus de façon provisoire jusqu'à ce l'Accord soit ratifié. Toutefois, ce dernier n'a pas obtenu le soutien unanime des provinces.

40. L'Accord constitutionnel de Charlottetown de 1992, une entente unanime entre les premiers ministres, ainsi que des représentants des territoires et des Premières Nations, prévoyait que la Constitution devait être modifiée afin de prévoir l'élection des sénateurs. Le texte final du rapport de consensus sur la Constitution indiquait qu'il s'agirait d'élections directes par la population des provinces ou des territoires, ou indirectes par l'entremise de leur assemblée législative respective. Les lois fédérales devaient régir les processus, mais elles devaient être « suffisamment souple[s] » pour permettre aux provinces et aux territoires de favoriser l'égalité des sexes dans la composition du Sénat. Les élections devaient avoir lieu le plus tôt possible et, dans la mesure du possible, avant la prochaine élection générale de la Chambre des communes.³⁰ L'Accord de Charlottetown visait à modifier le Sénat en prévoyant six représentants pour chaque province, un pour chaque territoire, ainsi que des sièges pour les populations autochtones.³¹ Ultiment, l'Accord n'a pas obtenu l'appui nécessaire au cours d'un référendum national, et n'a pas été examiné par les assemblées législatives.

B. Recommandations des rapports sur la réforme du Sénat

41. La réforme du Sénat a également fait l'objet de nombreux projets et rapports. La présente section résume brièvement les éléments clés des principaux projets, notamment les positions de plusieurs comités législatifs et autres concernant les questions d'importance, à savoir la limite du mandat des sénateurs, le mode de sélection des sénateurs, les conditions de propriété et les pouvoirs du Sénat.³²

²⁹ *Accord constitutionnel de 1987*, art. 2, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 28, pp. 36-37. Voir aussi *Guide de l'Accord constitutionnel du lac Meech*, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 28, pp.33-34.

³⁰ *Rapport du consensus sur la Constitution : Texte définitif* (le 28 août 1992), art. 7 et 8, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 29, p. 69 (« *Accord de Charlottetown* »)

³¹ *Accord de Charlottetown*, art 9, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 29, p. 78.

³² Une description plus complète est offerte dans le rapport Stilborn, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 10.

42. Dès 1874, un projet de loi a été déposé à la Chambre des communes afin de permettre aux provinces de choisir leurs sénateurs. Un certain nombre de propositions ont également vu le jour au cours des années suivantes culminant, en 1909, en un débat portant sur la limite de la durée du mandat des sénateurs et l'abolition du Sénat.³³ Au cours des années 1960 et 1970, ceux qui prônaient la réforme du Sénat ont mis l'accent sur la réhabilitation du Sénat nommé en proposant de modifier le processus de nomination afin d'accorder un rôle aux provinces. Le développement le plus remarquable de cette époque a été la proposition de la « Chambre de la fédération » du projet de loi C-60 en 1978, évoqué plus haut. Un deuxième ensemble de propositions de l'époque visait à accorder aux provinces le pouvoir de nomination exclusif des sénateurs pour tenter de faire du Sénat un représentant des gouvernements provinciaux.³⁴

43. La période après 1980 a été caractérisée par des propositions visant à accroître la légitimité du Sénat par l'entremise d'élections directes. Une série de propositions, à commencer par celle (non gouvernementale) de la Canada West Foundation en 1981, en passant par le projet de Charlottetown de 1992, ont tenté de faire en sorte que les sénateurs soient élus.³⁵

44. À l'égard des principaux aspects de la réforme du Sénat, c'est-à-dire les limites de la durée du mandat, le mode de sélection des sénateurs et les exigences touchant la propriété, les principales propositions pendant les derniers 50 ans peuvent être résumées de la façon suivante :

i) Limite à la durée du mandat

- En 1972, le comité mixte de Sénat et de la Chambre des communes présidé par le sénateur Gildas L. Molgat et Mark MacGuigan (député) n'a formulé aucune recommandation relativement à la limite de la durée du mandat, mais a tout de même suggéré que les sénateurs quittent leurs fonctions à 70 ans.³⁶

³³ Rapport Stilborn, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 106, par. 44.

³⁴ Rapport Stilborn, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 106, par. 51.

³⁵ Rapport Stilborn, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 106, par. 53-54.

³⁶ Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 16, p. 114.

- En 1980, le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (rapport Lamontagne) suggérait une durée du mandat fixe de dix ans avec une possibilité de renouvellement pour cinq ans supplémentaires selon un vote secret du comité sénatorial.³⁷
- Le rapport de 1981 intitulé *Regional Representation : The Canadian Partnership*, préparé par la Canada West Foundation, recommandait un mandat correspondant à la durée de vie de deux législatures.³⁸
- En 1984, le comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes (rapport Molgat-Cosgrove) a suggéré un mandat non renouvelable de neuf ans.³⁹
- En 1985, le rapport du *comité spécial de l'Alberta sur la réforme de la Chambre haute (Alberta Select Special Committee)* recommandait que la durée du mandat d'un sénateur corresponde à la durée de vie de deux législatures.⁴⁰
- En 1985, la *commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission MacDonald)* recommandait que le mandat des sénateurs soit le même que celui de la Chambre des communes.⁴¹
- En 1991, le « Livre blanc » du gouvernement intitulé « Des institutions au service d'un Canada moderne » proposait que les élections au Sénat coïncident avec celles de la Chambre des communes.⁴²
- En 1992, le rapport du comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre des communes (rapport Beaudoin-Dobbie) proposait que la durée des mandats soit limitée à six ans.⁴³

ii) Mode de sélection

- En 1972, le rapport Molgat-MacGuigan suggérait que les sénateurs soient nommés par le gouvernement fédéral, la moitié d'entre eux devant être nommés sur recommandation des provinces ou des territoires.⁴⁴
- En 1979, le rapport de la commission sur l'unité canadienne (rapport Pépin-Robarts) suggérait que le Sénat soit remplacé par une chambre de délégués

³⁷ Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 17, p. 175.

³⁸ Dossier du P.G.C., vol. X, onglet 34, p. 21.

³⁹ Dossier du P.G.C., vol. III, onglet 19, p. 142.

⁴⁰ Dossier du P.G.C., vol. X, onglet 35, p. 94.

⁴¹ Dossier du P.G.C., vol. IX, onglet 33, pp. 168-169.

⁴² Dossier du P.G.C., vol. IV, onglet 22, p. 112.

⁴³ Dossier du P.G.C., vol. VI, onglet 24, pp. 52-53.

⁴⁴ Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 16, p. 111.

représentant les provinces, qu'ils soient nommés par celles-ci et répartis presque proportionnellement à leur population.⁴⁵

- En 1980, le rapport Lamontagne suggérait que les sénateurs soient nommés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre, mais qu'une nomination sur deux soit recommandée à partir d'une liste soumise par les gouvernements des provinces et des territoires.⁴⁶
- En 1981, le rapport de la Canada West Foundation recommandait un vote unique transférable et des circonscriptions de la taille de la province. L'élection de la moitié des sénateurs devait avoir lieu simultanément avec les élections de la Chambre des communes.⁴⁷
- En 1984, le rapport Molgat-Cosgrove proposait l'élection directe des sénateurs fondée sur un processus uninominal majoritaire assorti d'élections tous les trois ans, à des dates distinctes de celles des élections des membres de la Chambre des communes.⁴⁸
- En 1985, le rapport de l'Alberta *Select Special Committee* recommandait que les sénateurs soient élus selon un processus uninominal majoritaire à un tour tenant compte de toutes les circonscriptions provinciales, et que chaque élection provinciale élise six sénateurs.⁴⁹
- En 1985, la *commission MacDonald* recommandait que les membres du Sénat soient élus, les sénateurs devant être élus par représentation proportionnelle dans des circonscriptions de six sièges en tenant compte du soutien des votants pour chaque parti.⁵⁰
- *Bâtir ensemble l'avenir du Canada — Propositions*, un document du gouvernement fédéral rédigé en 1991, proposait que les membres du Sénat soient « élus directement par le peuple » et que les provinces plutôt que les régions soient représentées par le Sénat.⁵¹
- En 1992, le rapport Beaudoin-Dobbie a recommandé la tenue d'élections directes par représentation proportionnelle à des dates fixes distinctes des élections de la Chambre des communes.⁵²

⁴⁵ Dossier du P.G.C., vol. IX, onglet 31, pp. 70-72.

⁴⁶ Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 17, p. 174-175.

⁴⁷ Dossier du P.G.C., vol. X, onglet 34, pp. 21-22.

⁴⁸ Dossier du P.G.C., vol. III, onglet 19, p. 134.

⁴⁹ Dossier du P.G.C., vol. X, onglet 35, p. 67.

⁵⁰ Dossier du P.G.C., vol. IX, onglet 33, p. 178.

⁵¹ Dossier du P.G.C., vol. IV, onglet 21, pp. 59-60.

⁵² Dossier du P.G.C., vol. VI, onglet 24, pp. 49-53.

iii) Conditions de propriété

45. Le rapport Molgat-MacGuigan suggérait que les conditions de propriété étaient « ignobles » dans une société moderne et que le système de circonscriptions électorales du Québec devrait être supprimé.⁵³ En 1980, le rapport Lamontagne recommandait l'abolition des circonscriptions électorales sénatoriales du Québec et la suppression de l'exigence en matière de propriété de 4 000 \$.⁵⁴ En 1984, le rapport Molgat-Cosgrove a conclu que les conditions liées aux circonscriptions sénatoriales et à la propriété (4 000 \$) au Québec devaient être abolies.⁵⁵ En 1985, le rapport de l'Alberta *Select Special Committee* recommandait que les exigences en matière de propriété soient abolies.⁵⁶

C. Les débuts du Sénat

i) Le Sénat à l'époque de la Confédération

46. Les nombreux rapports et études produits au fil des années reflètent le fait que, depuis sa création, le Sénat a été l'objet d'importants débats. La question de la réforme du Sénat a toujours été très présente dans l'histoire et la politique du Canada. Ce contexte historique sous-tend les récents projets de loi présentés au Parlement.

47. La structure du Sénat est le fruit de débats et du marché ayant mené à la Confédération. Pour l'essentiel, ce compromis prévoyait que la Chambre des communes reposerait sur une représentation selon la population, alors que le Sénat compterait un nombre égal de représentants issus de chaque région. L'allocution de George Brown, citée à maintes reprises, décrit ce compromis :

Nos amis du Bas-Canada ont accepté de nous donner une représentation en fonction de la population à la Chambre basse à la condition expresse d'obtenir l'égalité à la Chambre haute. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement et, pour ma part, je les ai acceptés de bonne volonté. Du moment que l'on conserve les limites actuelles des provinces et que l'on donne à des corps locaux l'administration des

⁵³ Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 16, p.114.

⁵⁴ Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 17, p. 175.

⁵⁵ Dossier du P.G.C., vol. III, onglet 19, p. 143.

⁵⁶ Dossier du P.G.C., vol. X, onglet 35, p. 67.

affaires locales, on reconnaît jusqu'à un certain point une diversité d'intérêts et la raison pour les provinces moins peuplées de demander la protection de leurs intérêts par l'égalité de représentation dans la Chambre haute.⁵⁷

Deux semaines après le discours de Brown, le solliciteur général du Canada Est, Hector Louis Langevin, a abondé dans le même sens, soulignant le rôle de la Chambre haute à titre de protecteur des intérêts régionaux.⁵⁸

48. Un autre objectif du Sénat était évident pour les Pères de la Confédération : il se voulait une chambre législative distincte de la Chambre des communes qui examinerait les projets de loi de façon objective. Le premier des premiers ministres du Canada, sir John A. Macdonald, voyait le Sénat comme un organe parlementaire indépendant, mais pas l'équivalent de la Chambre des communes. Dans une allocution devant l'Assemblée législative de la Province unie du Canada en 1865, il a déclaré que le Sénat devait être :

[traduction] [...] une chambre indépendante, douée d'une liberté d'action qui lui est propre, puisqu'elle n'a de valeur que comme entité régulatrice, considérant avec calme la législation proposée par l'assemblée populaire et évitant toute loi intempestive ou pernicieuse provenant de cette dernière, mais qui ne s'opposerait jamais aux vœux réfléchis et définis des populations.⁵⁹

49. George Brown approuvait pour l'essentiel cette affirmation, déclarant ce qui suit :

[traduction] [O]n a voulu faire de la Chambre haute un corps parfaitement indépendant, un corps qui serait dans la meilleure position possible pour étudier sans passion les mesures de cette Chambre [alors l'Assemblée législative], et défendre l'intérêt public contre toute tentative de législation hâtive ou entachée d'esprit de parti.⁶⁰

50. Macdonald déclarait que la [traduction] « constitution de la Chambre haute devrait se rapprocher du système britannique autant que les circonstances pourraient le

⁵⁷ *Canada, Assemblée législative, 6 février 1865*, cité dans Ajzenstat, Romney, Gentles et Gairdner, *Canada's Founding Debates*, (Toronto: Stoddart, 1999), p. 88, Sources du P.G.C., onglet 47, pp. 286-287. (« *Canada's Founding Debates* »)

⁵⁸ *Canada, Assemblée législative, 20 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 30, p. 368.

⁵⁹ *Canada, Assemblée législative, 6 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p.80.

⁶⁰ *Canada, Assemblée législative, 8 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p.88.

permettre », ⁶¹ une déclaration reflétant le ton général du préambule de la *Loi constitutionnelle* de 1867. Cependant, Macdonald entrevoyait un Sénat différent de la chambre des lords. Les membres du Sénat devaient être [traduction] « ... comme ceux de la Chambre [basse], des hommes du peuple, issus du peuple ». ⁶²

51. Le mode de sélection des sénateurs a suscité la controverse. Macdonald favorisait des sénateurs nommés, plutôt que de membres élus. Cependant, il a reconnu que « les arguments en faveur d'un conseil élu sont nombreux et importants » et que le principe de membres élus à la Chambre haute de la Province unie du Canada « n'a pas échoué ». La principale raison pour laquelle il était favorable à ce que les sénateurs soient nommés était que la taille des circonscriptions et les coûts d'organisation d'une élection décourageraient des « hommes de ce calibre » de se présenter. ⁶³ George Brown partageait cette préoccupation, en déclarant que [traduction] « [...] nous sommes tous d'avis que l'élection de membres représentant des circonscriptions aussi vastes que celles de la Chambre haute est désormais un inconvénient réel considérable ». ⁶⁴ Cependant, comme le souligne le professeur Manfredi, de telles préoccupations ont été « effacées par l'histoire ». ⁶⁵

52. Bien que George Brown ait voté contre l'élection des membres de la Chambre haute dans la Province unie du Canada, il a admis que les « craintes redoutées » à cet égard ne s'étaient pas concrétisées. ⁶⁶ Il a également fait valoir que les sénateurs devraient être nommés par l'Assemblée législative (la Chambre basse). De cette manière, le gouvernement du jour serait responsable des nominations devant le peuple. Il a également défendu la limite de la durée du mandat en tant que moyen d'éviter une impasse avec la

⁶¹ *Canada, Assemblée législative, 6 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p.78.

⁶² *Canada, Assemblée législative, 6 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p.81.

⁶³ *Canada, Assemblée législative, 6 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, pp.78-79. Voir aussi l'avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 28.

⁶⁴ *Canada, Assemblée législative, 8 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p.85. Voir aussi l'avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 28.

⁶⁵ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 30.

⁶⁶ *Canada, Assemblée législative, 8 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, pp.83-84.

chambre basse.⁶⁷ Au cours d'un autre débat, Louis-Auguste Olivier⁶⁸ arguait qu'il [traduction] « [...] convient d'accorder la plus grande liberté possible aux masses ».⁶⁹ Alexander Mackenzie, plus tard notre deuxième premier ministre, estimait que la chambre haute était tout simplement inutile.⁷⁰

53. D'autres partageaient l'avis que des sénateurs élus seraient appropriés. Au cours de débats en Nouvelle-Écosse, William Annand⁷¹ a suggéré de [traduction] « [...] laisser, par tous les moyens, [les sénateurs] quitter leurs fonctions par rotation, afin que cette chambre soit influencée par l'opinion publique ».⁷² Au Nouveau-Brunswick, certaines allocutions étaient favorables à l'élection des membres de la Chambre haute, et d'autres s'y opposaient.⁷³ À Terre-Neuve, au cours des débats concernant l'adhésion à la Confédération, Robert Pinsent, George Hogsett et Joseph Little⁷⁴ se sont prononcés, de façon générale, contre l'élection des sénateurs, même s'ils étaient surtout préoccupés par le nombre relativement faible de sénateurs attribués à cette province.⁷⁵ Les positions des hommes politiques de l'Île-du-Prince-Édouard étaient également variées tant à l'égard de l'adhésion à la Confédération, qu'à celui de l'élection ou de la nomination des sénateurs à la Chambre haute.⁷⁶

ii) Premiers débats et discussions concernant la réforme du Sénat

54. Comme l'avait exprimé un commentateur, « [l]es premiers législateurs avaient à

⁶⁷ *Canada, Assemblée législative, 8 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, pp.85, 87-88.

⁶⁸ Membre du Conseil législatif du Canada qui existait avant la Confédération, *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p 474.

⁶⁹ *Canada, Assemblée législative, 13 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, pp.90-91.

⁷⁰ *Canada, Assemblée législative, 23 février 1865*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p.364.

⁷¹ Premier ministre de Nouvelle-Écosse, 1867-1874, *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p.361.

⁷² *House of Assembly, 19 mars 1867*, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p. 95.

⁷³ *House of Assembly, 5 juin 1865* (Arthur Gilmor); *Conseil législatif, 16 avril 1866*, (Peter Mitchell); *House of Assembly, 23 juin 1866*, James Gray Stevens, cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, pp. 97-99.

⁷⁴ Tous membres de l'Assemblée législative de Terre-Neuve, *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, p. 473.

⁷⁵ *Conseil législatif, 13 février 1865; House of Assembly, 23 février 1869 et 2 mars 1869* cité dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, pp.97-99.

⁷⁶ Plusieurs allocutions citées dans *Canada's Founding Debates*, Sources du P.G.C., onglet 47, pp.99-102.

peine achevé leur œuvre qu'apparaissaient des divergences de vues sur l'utilité du Sénat ». ⁷⁷ Moins de dix ans après la Confédération, la Chambre des communes s'est prononcée à l'unanimité en faveur d'une motion visant l'examen des réformes du Sénat. La proposition suggérait l'adoption d'un système électoral fondé sur la représentation selon la population, l'attribution de six sénateurs à chaque région, l'établissement de mandats de huit ans et l'élection en tout temps de la moitié des sénateurs seulement. Les élections seraient organisées par les assemblées législatives provinciales. ⁷⁸

55. En Ontario en 1874 et encore en 1886, David Mills (qui deviendra le sénateur Mills, puis l'un des juges de cette Cour) a fait valoir que les provinces devraient être autorisées à choisir les sénateurs et à définir des moyens pour le faire. ⁷⁹ Au cours de la Conférence interprovinciale de 1887, Honoré Mercier, premier ministre du Québec, a suggéré que les membres du Sénat soient élus ⁸⁰. Dans un débat sur le Sénat en 1906, G.H. McIntyre a défendu l'idée d'un pouvoir de nomination partagé. ⁸¹ Il souhaitait également que la durée des mandats des sénateurs « n'excède pas la durée légale de trois législatures ». ⁸² Au cours d'un débat en 1886, le sénateur Richard Scott a défendu l'idée de sénateurs élus, considérant que le fait de les nommer « entièrement inconciliable avec les premiers principes » qui régissent le pays. ⁸³ Et, comme le souligne John Stilborn, le Sénat lui-même a longuement examiné ses propres qualités et son éventuelle abolition en 1906. ⁸⁴

⁷⁷ *Protéger la démocratie canadienne : le Sénat en vérité*, sous la direction de Serge Joyal, Presses universitaires McGill-Queen's, Montréal et Kingston, 2003 (« Le bicaméralisme et les architectes du Canada : les origines du Sénat canadien », Janet Ajzenstat), Sources du P.G.C., onglet 46, p. 17.

⁷⁸ Bruce Hicks, « Can a Middle Ground be found on Senate Numbers? » 16 *Constitutional Forum* 21(2007), Sources du P.G.C., onglet 39, p. 21; *Débats de la Chambre des communes*, p. 87 (13 avril 1874), Sources du P.G.C., onglet 40.

⁷⁹ Janet Ajzenstat, *Protéger la démocratie canadienne*, pp. 16-24/3-34, Sources du P.G.C., onglet 46; Chambre des communes, *Débats*, pp. 1272-1273, 14 mai 1886, Sources du P.G.C., onglet 50.

⁸⁰ Janet Ajzenstat, *Protéger la démocratie canadienne*, p. 16; « Procès-verbal de la Conférence interprovinciale tenue à la Ville de Québec du 20 au 28 octobre 1887 » dans Cloutier, *Dominion Provincial and Interprovincial Conferences de 1887 à 1926*, pp.12-16 (point 7), Sources du P.G.C., onglet 50.

⁸¹ Janet Ajzenstat, *Protéger la démocratie canadienne*, p. 16, Sources du P.G.C., onglet 46; Chambre des communes, *Débats*, 30 avril 1906, p. 2285, Sources du P.G.C., onglet 42.

⁸² Janet Ajzenstat, *Protéger la démocratie canadienne*, p. 20, Sources du P.G.C., onglet 46; Chambre des communes, *Débats*, 30 avril 1908, p. 1513, Sources du P.G.C., onglet 43; voir aussi 30 avril 1906, p. 2276, Sources du P.G.C., onglet 42.

⁸³ Janet Ajzenstat, *Protéger la démocratie canadienne*, p. 23, Sources du P.G.C., onglet 46; Sénat, *Débats*, 3 mai 1886, p.1275, Sources du P.G.C., onglet 35.

⁸⁴ Rapport Stilborn, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 106, par. 41.

56. Dans *The Unreformed Senate of Canada*, Robert MacKay écrit [traduction] : « [I] est probable qu'aucune autre question d'ordre public n'ait autant fait l'unanimité que celle de la réforme du Sénat ». ⁸⁵ L'ouvrage a été publié en 1926.

VII. Historique de la réforme visant les procédures de modification

57. L'évolution historique des procédures de modification offre également un important contexte pour l'étude des questions du renvoi. Ce contexte est pertinent au rôle des provinces dans la modification de la Constitution, à la manière dont la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* a été conçue, ainsi qu'à la façon par laquelle le texte de ces dispositions reflète de cette histoire.

58. Comme l'a observé la Cour dans le *Renvoi relatif au veto du Québec*, il ne fait aucun doute que le processus conventionnel adopté avant 1982 pour modifier la Constitution du Canada a été remplacé définitivement par la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

La *Loi constitutionnelle de 1982* est désormais en vigueur. Sa légalité n'est ni contestée ni contestable. Elle prévoit une nouvelle procédure de modification de la Constitution du Canada qui remplace complètement l'ancienne tant au point de vue juridique que conventionnel. ⁸⁶

i) L'absence de procédures de modification formelles

59. Outre la difficulté d'aboutir à un consensus concernant la manière de réformer le Sénat, l'obstacle le plus important à la réforme du Sénat était l'absence, dans la Constitution, de procédures régissant sa modification. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (aujourd'hui appelé *Loi constitutionnelle de 1867*) n'a pas prévu de procédures exhaustives de modification. Par conséquent, il revenait aux parlements britanniques (et occasionnellement, canadiens) d'adopter les réformes constitutionnelles. Ces réformes ont

⁸⁵ Robert MacKay, *The Unreformed Senate of Canada* (London: Oxford University Press, 1926) p. 206, Sources du P.G.C., onglet 59. Voir aussi le témoignage du très honorable Stephen Harper, Délibérations du comité sénatorial spécial sur la Réforme du Sénat, pp. 2 à 9, 7 septembre 2006. Sources du P.G.C., onglet 56.

⁸⁶ *Renvoi : Opposition du Québec à une résolution pour modifier la constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793 p. 806, Sources du P.G.C., onglet 19. [« *Renvoi relatif au veto du Québec* »]

été achevées par l'exercice de la suprématie législative plénière du Parlement impérial et la souveraineté limitée de notre propre Parlement et de nos législatures provinciales.⁸⁷ Le contrôle du Canada était limité; comme l'a souligné un auteur avec ironie : [traduction] « [...] notre constitution se limitait à ce que le Royaume-Uni décidait ». ⁸⁸

60. Cette réalité juridique a été reconnue par cette Cour dans le *Renvoi relatif au rapatriement de la Constitution* de 1981 où la majorité de la Cour déclarait sur cette question que la Constitution « [...] souffre d'une faille interne due à l'absence du pouvoir de modifier ou de changer les arrangements essentiels de répartition des pouvoirs aux termes desquels l'autorité légale est exercée dans ce pays, tant au niveau fédéral que provincial ». ⁸⁹

61. Au cours des décennies qui ont précédé le rapatriement de la Constitution et l'intégration des procédures de modification à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, plus d'une douzaine de réunions et de conférences ont eu lieu pour trouver une façon d'atteindre cet objectif.⁹⁰ Un comité de la Chambre des communes s'est penché sur la question en 1935. La même année, une conférence réunissant des premiers ministres a étudié la question, comme l'a fait en 1950 une autre conférence. Au total, huit autres réunions de premiers ministres ont eu lieu entre 1968 et 1981 en vue de s'entendre sur la manière de rapatrier la Constitution et d'y incorporer des procédures de modification constitutionnelle. De plus, les procureurs généraux et d'autres représentants se sont réunis à plusieurs reprises sur cette même question.⁹¹

⁸⁷ L'évolution des réformes de la Constitution avant 1982 est illustrée par l'avis de la présente Cour dans le *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 pp. 60-66, Sources du P.G.C., onglet 18. [« *Renvoi relatif à la Chambre haute* »]

⁸⁸ Strayer, Barry, « *Ken Lysyk and the Patriation Reference*, » 38 U.B.C. L. Rev. 423, p. 425 (2005), Sources du P.G.C., onglet 63. [« Strayer, *Renvoi relatif au rapatriement* »]

⁸⁹ *Renvoi : Résolution pour modifier la constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 774, Sources du P.G.C., onglet 20. [« *Renvoi relatif au rapatriement* »]

⁹⁰ James Ross Hurley, *La modification de la Constitution du Canada: historique, processus, problèmes et perspectives d'avenir* (Ottawa: ministre de l'Approvisionnement et des Services), 1996, pp. 23-71 [Hurley, *Modification de la Constitution*], Sources du P.G.C., onglet 45; Strayer, *Renvoi relatif au rapatriement*, p. 427, Sources du P.G.C., onglet 63.

⁹¹ Strayer, *Renvoi relatif au rapatriement*, p. 427, Sources du P.G.C., onglet 63; voir aussi Strayer, Barry, « *Saskatchewan and the Amendment of the Canadian Constitution* » 12 *Revue de droit McGill*. p. 443 (1967). Sources du P.G.C., onglet 64.

62. Malgré l'absence de procédure générale de modification, la Constitution a fait l'objet de quelque 22 réformes avant 1965, soit par l'entremise des demandes à la Reine et des mesures législatives du Parlement britannique, soit par le pouvoir limité de modification interne accordé au Parlement du Canada en 1949.⁹²

63. Certaines modifications constitutionnelles ont été effectuées par application de conventions constitutionnelles.⁹³ Dans le *Renvoi relatif au rapatriement de la Constitution*, cette Cour s'est penchée sur la place des conventions constitutionnelles dans le tissu constitutionnel, en statuant que « l'objet principal des conventions constitutionnelles est d'assurer que le cadre juridique de la Constitution fonctionnera selon les principes ou valeurs constitutionnelles dominantes de l'époque ».⁹⁴

64. En 1949, le Parlement britannique a commencé à relâcher son emprise sur la Constitution, promulguant une loi modifiant l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* afin d'accorder au Parlement fédéral le pouvoir de modifier certains aspects de la Constitution, mais non pas tous.⁹⁵ Par exemple, le Parlement canadien pouvait désormais modifier la représentation des provinces à la Chambre des communes en respectant le principe de la représentation proportionnelle,⁹⁶ mais ne pouvait pas modifier les dispositions de la Constitution touchant aux questions telles que les écoles confessionnelles et les droits linguistiques.⁹⁷ Au total, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été modifié à 14 reprises entre 1871 et 1964.⁹⁸

65. Malgré ces modifications limitées, cette Cour a reconnu le problème important de l'absence de procédure générale de modification dans la Constitution et la nécessité de

⁹² *Modification de la Constitution du Canada*, l'honorable Guy Favreau, ministre la Justice, Ottawa, février 1965, Dossier du P.G.C, vol. XV, onglet 104 pp. 11-13.

⁹³ Hurley, *La Modification de la Constitution*, Sources du P.G.C., onglet 45, pp. 14-17.

⁹⁴ *Renvoi relatif au rapatriement*, par. 250, voir aussi par. 252 et 253, Sources du P.G.C, onglet.

⁹⁵ *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no.2)*, 1949, 13 George VI, ch.81 (R.-U.), Sources du P.G.C., onglet 31.

⁹⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 52, Sources du P.G.C., onglet 33.

⁹⁷ *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (no.2)*, 1949, Sources du P.G.C., onglet 31. En outre, le Parlement pouvait modifier les droits linguistiques au moyen d'instruments tels que *Loi sur les langues officielles*, tant que cela ne limitait pas l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*: voir *Jones c. procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182, Sources du P.G.C., onglet 10.

⁹⁸ Favreau, *Livre blanc*, Dossier du P.G.C, vol. XV, onglet 104, pp. 17-21.

trouver une solution politique dans le *Renvoi relatif au rapatriement de la Constitution*.

Comme la Cour l'a déclaré sans ambages :

Il serait évidemment anormal, ce qui cacherait l'anomalie d'une constitution sans dispositions modificatrices, que cette Cour dise rétroactivement qu'en droit il y a toujours eu une formule de modification même si nul ne le savait jusqu'ici.⁹⁹

ii) Livre blanc de Guy Favreau et la formule de Fulton-Favreau (1964-1965)

66. Deux événements impliquant un ministre fédéral de la Justice, l'honorable Guy Favreau, sont importants en ce qui a trait à l'histoire des procédures de modification. En 1965, le ministre Favreau a écrit un livre blanc dans lequel il examinait l'histoire des modifications de la Constitution, et où il identifiait une série de quatre principes de base :

- aucune loi du Parlement britannique ayant des répercussions sur le Canada ne serait entérinée à moins qu'elle ne soit sollicitée et acceptée par le Canada, et que chaque modification requise par ce dernier soit approuvée par le Parlement;
- après 1895, le Canada a sollicité des modifications auprès du Parlement britannique au moyen d'une adresse conjointe de la Chambre des communes et du Sénat à la Couronne;
- le Parlement britannique ne répondrait pas à une demande de modification formulée par une province en se fondant sur le fait que celle-ci devrait être traitée uniquement par le gouvernement fédéral en sa qualité de représentant de l'ensemble du Canada;
- le Parlement fédéral ne solliciterait aucune modification ayant des répercussions sur les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux sans que les provinces aient été consultées et qu'elles l'aient approuvée.¹⁰⁰

67. Concernant le quatrième principe (participation des provinces), cette Cour a souligné, dans le *Renvoi relatif au rapatriement de la constitution*, qu'elle « [...] reconnaît également et indubitablement comme une règle de la constitution canadienne la convention... qu'il faut obtenir l'accord provincial aux modifications qui changent les pouvoirs législatifs provinciaux». ¹⁰¹

⁹⁹ *Renvoi relatif au rapatriement*, p. 788. Sources du P.G.C., onglet 20.

¹⁰⁰ Favreau, Livre blanc, Dossier du P.G.C., vol. XV, onglet 104, pp. 20-22.

¹⁰¹ *Renvoi relatif au rapatriement*, pp. 899-90, Sources du P.G.C., onglet 20.

68. Les principes énoncés par Guy Favreau se retrouvent également dans la formule dite « Fulton-Favreau », une entente concernant les procédures de modification conclue en octobre 1964 par les gouvernements fédéral et provinciaux. Bien que cette entente se soit avérée éphémère, elle visait les modifications concernant le Sénat sur trois plans : les conditions de résidence, le nombre de sénateurs accordés à chaque province et les exigences de la Constitution en matière de nomination par le gouverneur général. Tous ces critères seraient soumis à l'approbation des deux tiers des provinces représentant au moins 50 % de la population.¹⁰² La formule prévoyait également une procédure de modification à l'unanimité concernant les questions telles que les « pouvoirs de l'assemblée législative d'une province », mais l'unanimité n'est pas nécessaire pour des modifications visant le Sénat. Cet accord constituait l'une des deux uniques occasions (l'autre étant la « Charte de Victoria ») où les premiers ministres fédéraux et provinciaux ont été en mesure de conclure une entente de principe unanime concernant une procédure de modification dans le cadre du rapatriement de la Constitution.¹⁰³

iii) La Charte de Victoria (1971)

69. Une conférence réunissant les premiers ministres fédéraux et provinciaux qui s'est tenue à Victoria, en Colombie-Britannique en juin 1971, a donné naissance à la *Charte constitutionnelle canadienne 1971*, mieux connue sous le nom de « *Charte de Victoria* ». Elle traite d'un certain nombre de questions, dont les droits politiques, les droits linguistiques, les tribunaux et les disparités entre les régions.¹⁰⁴

70. La Charte de Victoria prévoyait également une formule de modification de la Constitution. Modifier les pouvoirs du Sénat, le nombre de sénateurs de chaque province et les exigences concernant les nominations par le gouverneur général aurait nécessité l'approbation des assemblées législatives d'au moins une majorité des provinces, soit toute

¹⁰² Anne Bayefsky, *Canada's Constitution Act 1982 and Amendments: A Documentary History*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1989. Vol. I, pp. 16-18 (« Bayefsky, Documentary History »). Sources du P.G.C., onglet 28.

¹⁰³ *La Modification de la Constitution du Canada*, Bureau des Relations fédérales provinciales, ministre de l'Approvisionnement et des Services du Canada, 1990, p. 3, Sources du P.G.C., onglet 27.

¹⁰⁴ La *Charte constitutionnelle canadienne 1971*, « *Charte de Victoria* », parties I-VII, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 30, pp. 173-184.

province comptant 25 % de la population du Canada, au moins deux provinces atlantiques, et au moins deux provinces de l'Ouest ayant une population combinée d'au moins 50 % de ces dernières.¹⁰⁵ La modification d'une disposition s'appliquant à une ou plusieurs provinces, mais non à toutes, aurait nécessité une résolution du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que l'approbation des assemblées des provinces concernées par la modification.¹⁰⁶ D'autres dispositions portaient sur les règles applicables à la formule de modification ainsi que des modifications de ressort exclusif du Parlement ou des législatures provinciales, mais aucun sujet ne nécessitait l'unanimité des provinces pour effectuer une modification.¹⁰⁷ La *Charte de Victoria* n'abordait pas spécifiquement les modifications du « mode de sélection des sénateurs » ou les exigences relatives à la résidence, laissant par conséquent au Parlement la compétence d'effectuer seul ce type de modification.

iv) La *Loi constitutionnelle de 1982*

71. À la suite de la conférence de Victoria, d'autres conférences réunissant des premiers ministres à Toronto en 1978 et à Vancouver en 1979 ont donné lieu à des discussions sur les formules de modification; dans ces deux cas, les premiers ministres ont suggéré qu'il faudrait obtenir le consentement unanime des provinces aux fins de modifications impliquant un éventail restreint de sujets, dont aucun ne visait le Sénat.¹⁰⁸ Lorsque la proposition de réforme constitutionnelle a été présentée au Parlement en 1981, les procédures de ce qui constitue désormais la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont été adoptées. Le consentement provincial est explicitement exigé relativement à quatre types de modifications concernant le Sénat : les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de sénateurs auquel chaque province peut prétendre et les conditions de résidence. C'est seulement au moyen d'une modification proposée par le gouvernement au cours de ces travaux parlementaires que le « mode de sélection des sénateurs » a été

¹⁰⁵ La *Charte constitutionnelle canadienne 1971*, « *Charte de Victoria* », partie IX, art. 49, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 30, p. 186.

¹⁰⁶ La *Charte constitutionnelle canadienne 1971*, « *Charte de Victoria* », partie IX, art. 50, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 30, p. 186.

¹⁰⁷ La *Charte constitutionnelle canadienne 1971*, « *Charte de Victoria* », partie IX, art. 52-55, Dossier du P.G.C., vol. VIII, onglet 30, pp. 186-188.

¹⁰⁸ Bayefsky, *Documentary History*, Vol. I, pp. 527-528; Vol. II, pp. 638-639, Sources du P.G.C., onglet 28.

ajouté à ce qui est désormais l'article 42. Au cours d'un témoignage devant le comité spécial, le sous-ministre de la Justice a décrit son omission des ébauches précédentes comme « un oubli », et comme un sujet qui devrait nécessiter l'approbation des provinces, mais il n'a pas expliqué ce qu'il entendait par là.¹⁰⁹

72. La *Loi constitutionnelle de 1982* a marqué l'aboutissement d'un processus long et difficile. Il n'a jamais été aisé de parvenir à une entente en ce qui a trait aux procédures de modification. Cependant, il faut souligner que la procédure de modification à l'unanimité n'a toujours été envisagée que pour un nombre restreint de sujets dont le Sénat n'a jamais fait partie. La participation, de quelque nature qu'elle soit, des provinces aux modifications du Sénat était uniquement envisagée pour quelques questions.

¹⁰⁹ *Procès-verbal des délibérations et témoignage du comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, n° 53, 4 fév. 1981, p. 68, Sources du P.G.C., onglet 49.

PARTIE II – QUESTIONS

73. Les questions auxquelles la présente Cour devra répondre sont énoncées dans l'ordonnance datée du 1^{er} février 2013, et figurent à l'annexe A. Les questions posées à la présente Cour et les réponses du procureur général du Canada peuvent se résumer comme suit :

1) Le Parlement du Canada peut-il, dans l'exercice de sa compétence législative en vertu de l'art. 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de limiter la durée des mandats des sénateurs, y compris en rendant ces mandats renouvelables ou leur durée rétrospective?

Réponse : Oui, des mandats de huit à dix ans, une durée fixe des mandats selon la durée de vie de deux législatures, des mandats renouvelables, ainsi que des limites rétrospectives de la durée des mandats sont toutes des réformes qui s'inscrivent dans la portée de la compétence législative du Parlement.

2) Le Parlement du Canada, ou les législatures provinciales et territoriales, peuvent-ils définir une procédure consultative visant à déterminer les préférences du public en ce qui a trait aux nominations des candidats sénatoriaux?

Réponse : Oui.

3) Le Parlement du Canada a-t-il la compétence législative d'agir en application de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour abroger les paragraphes 23(3) et 23(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant les conditions de propriété des sénateurs?

Réponse : Oui.

4) Le Sénat peut-il être aboli par le biais de la procédure normale de modification (la procédure « 7/50 ») énoncée par l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ou est-il nécessaire d'utiliser la procédure de consentement unanime prévue par l'article 41? Quelles méthodes peuvent être utilisées dans cette optique?

Réponse : L'article 38 est la procédure correcte. N'importe laquelle des méthodes indiquées à la question 5, c'est-à-dire au moyen d'une disposition expresse, en modifiant ou en abrogeant des références au Sénat dans la Constitution, ou en abolissant les pouvoirs et la représentation du Sénat, serait permise et suffisante en vertu de la Constitution pour l'abolir.

PARTIE II – ARGUMENT

I. Approche générale

A. La portée du renvoi

74. L'objet du renvoi n'est pas de savoir si les sénateurs peuvent ou devraient être élus. Il ne vise pas non plus à savoir si le Sénat devrait être aboli. Il tente simplement de définir les procédures de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* applicables aux modifications proposées.

75. Les quatre premières questions du renvoi s'appuient sur les propositions législatives (principalement le projet de loi C-7), dont la portée est relativement modeste. Les deux dernières questions concernant l'abolition, qui ne s'appuient pas sur une proposition législative actuelle, auraient une portée plus importante. Les modifications proposées par le projet de loi C-7 n'auraient aucune incidence sur les quatre matières visées aux alinéas 42(1) b) et c) : les pouvoirs du Sénat, le nombre de sénateurs de chaque province, les exigences selon la résidence des sénateurs et le mode de sélection des sénateurs. Aucune modification en particulier ne serait apportée à l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui décrit le pouvoir du gouverneur général de « nommer des personnes ayant les qualifications voulues au Sénat ». Quatre modifications proposées sont à l'étude : la limite de la durée des mandats des sénateurs, la question de savoir si les nominations du premier ministre peuvent tenir compte d'un processus de consultation populaire, les conditions de propriété et la procédure d'abolition du Sénat.

B. Principes d'interprétation pertinents

76. Le présent renvoi offre à la Cour une occasion d'examiner la portée et la signification des procédures pivots de modification contenues à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Certains principes d'interprétation bien connus sont applicables. Comme la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* (la *Charte*), la partie V « n'a pas été adoptée en l'absence de tout contexte [...] et [devrait] être située dans ses contextes

linguistique, philosophique et historique appropriés». ¹¹⁰ Le « contexte linguistique » souligne la primauté du texte, les contextes historiques et philosophiques illustrent que le texte a été orienté par les initiatives passées de réforme du Sénat et des procédures de modification.

77. Le principe du caractère véritable aide également à identifier les matières en cause et les règles ordinaires d'interprétation des lois permettent d'examiner l'intention du projet de loi à laquelle renvoient les questions.

i) Primauté du texte de la *Loi de 1982*

78. Les questions du renvoi sollicitent surtout l'avis de la Cour quant à la procédure applicable selon la modification proposée. L'« approche linguistique » nécessite d'examiner attentivement le texte de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui décrit de manière détaillée les procédures de modification. Elle a introduit une approche très spécifique, fondée sur des règles permettant de modifier la Constitution.

79. La teneur de la partie V en ce qui a trait à la réforme du Sénat peut être exprimée simplement : les modifications des pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de sénateurs auquel une province peut prétendre et les exigences relatives à la résidence des sénateurs obligent à recourir à la formule dite « 7/50 », c'est-à-dire la procédure normale de modification de l'article 38 qui requiert l'approbation des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces représentant 50 % de la population des provinces. Toutes autres questions concernant la modification de la Constitution visant le Sénat demeurent du ressort exclusif du Parlement en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le texte de la partie V offre des réponses très précises aux questions du présent renvoi.

ii) Contexte historique

80. La Cour a, en de nombreuses occasions, examiné un éventail varié de documents

¹¹⁰ *R. c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344, Sources du P.G.C., onglet 15.

pour tenter de comprendre les dispositions de la *Charte*¹¹¹ et celles d'autres textes constitutionnels.¹¹² Un tel exercice peut s'avérer pertinent pour interpréter les dispositions de la partie V. L'histoire des initiatives de réforme du Sénat, et la recherche d'une procédure modification acceptable par les provinces et le gouvernement fédéral, soutiennent une approche fondée sur le libellé clair du texte évoqué plus haut. Comme nous le verrons plus bas, cet historique renforce la conclusion que la partie V est très précise et exhaustive quant à l'identification des aspects de la réforme du Sénat qui nécessitent une consultation des provinces et leur consentement. Rien dans ces éléments ne suggère que les provinces aient déjà souhaité avoir leur mot à dire quant à l'approbation de la limite à la durée du mandat, au recours à un processus de consultation particulier ou à l'abolition des conditions de propriété.

81. Malgré la pléthore de documents publics qui décrivent le contexte de la *Charte*, rares sont les déclarations publiques limpides quant à l'intention du Parlement à l'égard de la partie V. Un document historique qui aborde l'intention des rédacteurs est mentionné dans une note d'information à un ministre non identifié en 1981. La note fait mention de l'avis de la présente Cour dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute* et suggère que les seules modifications concernant le Sénat qui nécessitent un recours à la « formule normale » et l'approbation des provinces étaient énoncées à la partie V – toutes les autres modifications pouvaient être apportées par le Parlement.¹¹³

82. La *Loi constitutionnelle de 1982* a été adoptée peu après que la présente Cour ait formulé son avis dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, lequel posait des questions concernant la compétence du Parlement de modifier certaines caractéristiques du Sénat. En cernant la portée de cette compétence, la Cour a déclaré qu'« il ne lui permet pas d'apporter des modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles

¹¹¹ Voir, par exemple, *R. c. Prosper*, [1994] 3 R.C.S. 236, pp. 266-267, Sources du P.G.C., onglet 16; *U.S.A. c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469, pp. 1479-1480, Sources, P.G.C., onglet 25 (« *Cotroni* »).

¹¹² Voir, par exemple : *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, Sources du P.G.C., onglet 20 ; *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 743, Sources du P.G.C., onglet 19, Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Toronto: Carswell, 2007 (feuilles mobiles), Vol. II, para. 60.1(c)-(d), Sources du P.G.C., onglet 52.

¹¹³ Dossier de la Fédération des Communautés Francophones et Acadienne du Canada, vol. II, onglet Q, p. 407.

attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral ». ¹¹⁴ Il est donc logique de conclure que l'article 42 a été rédigé en envisageant cet avis, et qu'il visait à fournir une règle précise afin d'empêcher les tribunaux de décider des caractéristiques du Sénat qui pourraient être considérées comme si « fondamentales » qu'elles nécessiteraient une procédure de modification particulière. S'appuyer sur cet historique pour aboutir à une telle interprétation coïnciderait avec ce que la présente Cour a décrit comme

un principe bien établi, à savoir que le législateur est présumé connaître parfaitement le droit existant, qu'il s'agisse de la *common law* ou du droit d'origine législative [...] [et] est également censé être au fait de toutes les circonstances entourant l'adoption de la nouvelle loi. ¹¹⁵

iii) Interprétation progressiste

83. S'appuyer sur l'histoire de la Constitution n'équivaut pas à une tentative d'élucider l'intention des Pères de la Confédération ou de lui accorder un poids démesuré. Pareil exercice serait risqué, comme l'ont démontré les débats préalables à la Confédération évoqués plus tôt comme en font état les rapports du professeur Manfredi et de M. Stilborn. Le rôle, la constitution et l'existence même du Sénat étaient à l'époque de la Confédération et ont constamment été depuis l'objet d'opinions divergentes, souvent fermement défendues.

84. Plus important encore, un tel exercice serait incohérent avec l'« interprétation progressiste » régulièrement adoptée par la présente Cour « afin d'éviter [l]a sclérose [de la Constitution] et son inadaptation à la société canadienne ». ¹¹⁶ La Cour a refusé toute adhérence servile à l'intention originale (tout comme le Conseil privé avant elle ¹¹⁷) dans, entre autres, le *Renvoi relatif au mariage entre personnes de même sexe*, où elle a statué que l'acception du « mariage » telle qu'on l'entendait en 1867 ne devrait pas déterminer

¹¹⁴ *Renvoi relatif à la Chambre haute*, p. 78, Sources du P.G.C., onglet 18.

¹¹⁵ *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 59, Sources du P.G.C., onglet 2.

¹¹⁶ *Canada (procureur général) c. Hislop*, [2007] 1 R.C.S. 429, par. 144, Sources du P.G.C., onglet 7.

¹¹⁷ L'honorable I. Binnie, « Constitutional Interpretation and Original Intent », 23 S. Ct. L. Rev. 345, pp. 356-360, Sources du P.G.C., onglet 66.

l'acception que nous en avons aujourd'hui.¹¹⁸ Dans le contexte du présent renvoi, une interprétation progressiste assure le respect des valeurs démocratiques modernes, par exemple, en ce qui a trait aux conditions de propriétés des sénateurs exigées à l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

85. Même si, par exemple, le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* fait référence à « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », il n'existe aucune raison valable pour interpréter cet énoncé comme exigeant un examen de ce que les fondateurs du pays pensaient que cela voulait dire relativement au Sénat, et encore moins de traiter toute déviation de cette vision de 1867 comme un changement requérant une procédure de modification encore plus rigoureuse. En 1867, sir John A. Macdonald imaginait une Chambre haute composée d'hommes prospères, pas d'aristocrates terriens comme en Grande-Bretagne. Mais aucune de ses deux visions ne concorde avec ce que l'on attendrait aujourd'hui des membres du Sénat. Les Britanniques eux-mêmes ont réformé leur chambre haute à plusieurs reprises afin de mieux refléter les idéaux démocratiques modernes.¹¹⁹

iv) Le caractère véritable

86. La doctrine du « caractère véritable » devrait également orienter les réponses de la Cour aux questions, puisqu'il exige que les tribunaux adoptent une approche rigoureuse pour déterminer la matière et l'objet de la loi. Il s'agit d'une première étape essentielle pour donner un sens aux dispositions législatives qui font l'objet du renvoi. La doctrine du caractère véritable s'applique à chacune des quatre premières questions du renvoi en ce que les réformes concernant la limite de la durée des mandats, les processus de consultation et les conditions de propriété ne concernent pas, de par leur caractère véritable, les sujets visés aux articles 41 et 42. Adopter une approche fondée sur le principe du caractère véritable

¹¹⁸ [2004] 3 R.C.S. 698, par. 30, Sources du P.G.C, onglet 22.

¹¹⁹ Voir, par exemple : la *Parliament Act de 1911* (qui autorise la chambre des communes à adopter des projets de finances et certains projets de loi publics sans l'accord les lords); la *House of Lords Act (1999)* (qui réduit le nombre de pairs héréditaires de plus de 600 et limite le nombre le nombre restant à 92, en attendant la prochaine réforme), Sources du P.G.C, onglet 37. D'autres réformes sont décrites à : *First Report of the Joint Committee on the House of Lords Reform, 2002-2003*, p. 14 Sources du P.G.C, onglet ; site Web du Parlement du Royaume-Uni (Réforme de la chambre des Lords); <http://www.Parlement.uk/business/lords/lords-history/lords-reform/>.

pour déterminer si une modification constitutionnelle proposée concerne une matière visée par une procédure de modification, même si cette modification peut avoir un effet indirect sur une matière visée par une autre procédure de modification, constitue un moyen approprié de distinguer la procédure applicable d'entre les autres.

87. Deux cours d'appel ont appliqué cette doctrine afin de déterminer les procédures de modification régissant certaines modifications constitutionnelles proposées. Dans *Hogan c. Terre-Neuve (Procureur général)*¹²⁰ et *Potter c. Québec (Procureur général)*,¹²¹ la Cour d'appel de Terre-Neuve-et-Labrador et la Cour d'appel du Québec ont eu à se pencher sur l'interprétation et l'application de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dans le contexte de contestation lois abrogeant le droit à des écoles confessionnelles protégé par la Constitution dans ces provinces.¹²² Les demandeurs faisaient valoir que la procédure de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la formule dite « 7/50 », s'appliquait.¹²³

88. Les deux cours d'appel ont rejeté cette prétention. Dans l'affaire *Hogan*, la Cour a statué que la modification s'appliquait, de par son caractère véritable, à une ou plusieurs provinces, mais non pas à l'ensemble d'entre elles, et que l'effet de la modification en vertu de l'article 43 sur l'application des droits de liberté de religion énoncés dans la *Charte* était un effet indirect ou accessoire.¹²⁴ De même, la Cour d'appel du Québec s'est appuyée sur le principe en rejetant l'argument que l'ajout de l'article 93A à la *Loi constitutionnelle de 1867* modifiait implicitement l'article 29 de la *Charte* (protection des écoles confessionnelles).¹²⁵

89. La Cour d'appel du Québec a également rejeté l'argument selon lequel le

¹²⁰ *Hogan c. Terre-Neuve (procureur général)* (2000), 183 D.L.R. (4th) 225 (N.L.C.A.), Sources du P.G.C., onglet 9.

¹²¹ *Potter c. Québec (procureur général)*, [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.), Sources du P.G.C., onglet 13.

¹²² Clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada, et art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, Sources du P.G.C., onglet 33.

¹²³ Pour une description générale de ces affaires: Warren J. Newman, *Living with the Amending Procedures: Prospects for Future Constitutional Reform in Canada*, (2007) 37 S.C.L.R. (2nd) 383, pp. 403-406. Sources du P.G.C., onglet 67.

¹²⁴ *Hogan*, par. 95, 97, Sources du P.G.C., onglet 9.

¹²⁵ *Potter*, par. 22-24, Sources du P.G.C., onglet 13.

consentement des autres provinces, principalement l'Ontario, était nécessaire parce que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* protégeait non seulement les protestants au Québec, mais également les catholiques romains en Ontario. La Cour a estimé que la version française de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* vise la province « concernée » par la modification. Par conséquent, la seule province « concernée » était le Québec étant donné que les privilèges conférés à l'Ontario par l'article 93 demeuraient.¹²⁶

90. Une approche tenant compte du caractère véritable est essentielle lorsque l'on tente de savoir si adopter un processus consultatif aux fins de nomination constitue une modification du « mode de sélection » des sénateurs mentionnée à l'article 42. Le « mode de sélection » des sénateurs est celui énoncé dans l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui accorde ce pouvoir au gouverneur général. Il en restera ainsi, quelle que soit la réforme proposée.

v) Règles ordinaires d'interprétation des lois

91. Bien que le projet de loi en cause dans le présent renvoi n'ait pas encore été adopté, l'approche moderne de l'interprétation des lois s'applique. Les mots des dispositions d'une loi doivent être interprétés « compte tenu du contexte global et du sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi, son objet et l'intention du législateur ».¹²⁷

92. De plus, aucun mot ne doit être ajouté aux lois à moins que cela « traduise » l'intention implicite du législateur.¹²⁸ Ce principe est important parce que, malgré sa formulation claire, l'intention et l'objet de la loi proposée, une grande partie de

¹²⁶ *Potter*, par. 35-51, Sources du P.G.C., onglet 13.

¹²⁷ *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, par. 33, Sources du P.G.C., onglet 17; *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 76, par. 20, Sources du P.G.C., onglet 8.

¹²⁸ *Murphy c. Welsh; Stoddart c. Watson*, [1993] 2 R.C.S. 1069, p. 1078, Sources du P.G.C., onglet 12. Voir aussi Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3^e édition, (Scarborough: Carswell, 2000) pp. 275-278, Sources du P.G.C., onglet 55. De même, dans *Lavigne c. Canada (Bureau du commissaire aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, par. 55 lorsqu'il est question de l'interprétation à donner aux exemptions concernant la divulgation des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (fédérale), la Cour suprême a adopté l'approche de la Cour d'appel fédérale, à savoir que « [s]i le sens [du libellé d'une disposition] est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier. », Sources du P.G.C., onglet 11.

l'argumentation entendue au cours des audiences du comité du Sénat contre la validité constitutionnelle du projet de loi C-7 s'appuyait sur l'hypothèse que ce projet de loi ouvrirait la voie à l'élection directe des sénateurs.¹²⁹ La Cour doit comprendre et interpréter la loi que le Parlement étudie, sans formuler d'hypothèses sur des événements futurs.

vi) Inutilité du recours à des principes constitutionnels non écrits

a) Les principes non écrits ne devraient pas modifier un texte clair

93. L'exhaustivité de la partie V et la primauté du texte signifient qu'il est inutile de recourir à des outils d'interprétation tels que des principes constitutionnels « non écrits ». Le texte de la Constitution ne contient aucune ambiguïté invitant à recourir à de tels principes. Le paragraphe 52(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que « [l]a Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle. » Ces pouvoirs sont clairement exprimés dans les dispositions de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui porte sur les procédures de modification de la Constitution visant le Sénat dans des circonstances précises. On ne devrait pas recourir à des principes constitutionnels non écrits en vue de créer des droits ou d'imposer des exigences qui ne figurent pas dans le texte.¹³⁰

94. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, cette Cour a conclu que le pouvoir de modifier la Constitution appartient, en définitive, à la « population du Canada » par l'entremise des actions de leurs représentants élus. La Cour y écrit que « [L]a Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. La population du Canada agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en œuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien [...] ». ¹³¹

¹²⁹ Rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi S-4, pp. 118-119 (Prof Joseph Magnet), pp. 119-120 (Prof Errol Mendes), p. 122 (Prof Alain Cairns), Dossier du P.G.C., Vol. VII, onglet 27.

¹³⁰ Voir, par exemple, *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, [2005] 2 R.C.S. 473, par. 65, Sources du P.G.C., onglet 4.

¹³¹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 271, par. 85, [« *Renvoi relatif à la sécession du Québec* »], Sources du P.G.C., onglet 21.

95. La partie V a été adoptée selon un processus démocratique. Elle énonce des règles claires et exhaustives aux fins de modification de la Constitution. Le projet de loi examiné par la Cour dans le présent renvoi a également été introduit dans le cadre du processus démocratique. Le texte ne contient aucune ambiguïté qui inciterait à recourir à des principes non écrits.

96. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour a également statué que, « dans certaines circonstances », des principes constitutionnels sous-jacents tels que le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la protection des minorités peuvent donner lieu à des obligations juridiques substantielles qui limitent l'action gouvernementale. Cependant, la présente Cour a aussi reconnu que le texte écrit « joue un rôle de premier ordre » dans la détermination des règles constitutionnelles. Il convient de recourir à des outils extrinsèques uniquement lorsque surviennent « des problèmes ou des situations qui ne sont pas expressément prévus dans le texte de la Constitution ».¹³² Les principes non écrits ne constituent pas « une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution ».¹³³

b) Les réformes n'empêcheront pas la protection des minorités

97. Certaines parties feront sans doute valoir que les réformes préconisées par le projet de loi C-7 portent atteinte au principe non écrit de la « protection des minorités ». Un tel argument présente des failles à plusieurs égards. Premièrement, ni le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* ni l'histoire du Sénat et les pratiques actuelles ne soutiennent l'idée que la protection des intérêts des minorités occupe une place primordiale dans le travail du Sénat. Deuxièmement, le texte de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'offre aucun soutien à cet argument et la partie I de la *Loi de 1982* (la *Charte*) accorde une place bien plus significative aux tribunaux à cet égard. Troisièmement, le principe non écrit énoncé par cette cour dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* ne fournit aucun appui à l'argument. Quatrièmement, les mesures législatives, telles que le projet de loi C-7,

¹³² *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 32, Sources du P.G.C., onglet 21.

¹³³ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 53, Sources du P.G.C., onglet 21.

n'empêcheront pas le Sénat d'adopter le rôle qu'il choisira de jouer afin de protéger les minorités; les changements proposés pourraient bien accroître le rôle du Sénat à cet égard.

98. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, cette Cour a expliqué comment la *Loi constitutionnelle de 1867* peut être interprétée comme un document conçu en partie pour protéger les minorités linguistiques et religieuses;¹³⁴ la Cour n'a toutefois pas reconnu un quelconque rôle particulier au Sénat à cet égard. Le texte de la *Loi de 1867* appuie le rôle de représentation du Sénat en ce qui a trait à une seule minorité, les anglophones du Québec, en ce sens que les « circonscriptions électorales » décrites à l'article 22 étaient conçues pour assurer la représentation de ce groupe.¹³⁵

99. Dans toute discussion concernant le rôle du Sénat en tant que protecteur des intérêts des minorités, il est essentiel que la « minorité » en question soit clairement définie. Le professeur Manfredi souligne que le concept de minorités à l'époque de la Confédération faisait référence à des « minorités nationales qui autrement constituaient une majorité dans une ou plusieurs des provinces ou régions ». Par conséquent, le concept de « minorité » auquel il est fait référence dans les rapports d'experts déposés par certains des intervenants n'interprète pas correctement la teneur et la signification de ces passages dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*.¹³⁶

100. Les positions du professeur Manfredi sont confirmées par d'autres universitaires. Dans son essai intitulé « *Harmonizing Regional Representation with Parliamentary Government: The Original Plan* », Janet Ajzenstat faisait référence à une allocution de John A. Macdonald devant l'Assemblée législative canadienne le 6 février 1865, dans laquelle il a rappelé que [traduction] « [...] les droits de la minorité seront respectés » et a évoqué les pays jouissant de la [traduction] « liberté constitutionnelle » où les « [...] droits des minorités sont respectés ». Ajzenstat expliquait que « [p]ar "la minorité" et "les

¹³⁴ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 32-38, 41, 79, Sources du P.G.C., onglet 21.

¹³⁵ Avis du professeur McCormick, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 107, par. 8.

¹³⁶ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 17.

minorités", Macdonald entend les groupes et partis politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement du jour ». ¹³⁷

101. On peut douter que les personnes soutenant l'idée que le Sénat joue un rôle de protecteur des minorités suggèrent qu'il faille penser aux groupes minoritaires considérés en 1867. Cependant, si elles attribuent au Sénat un rôle de protecteur des autres minorités, telles que les femmes ou les Autochtones, on peut douter que le Sénat ait déjà joué un tel rôle. Comme le souligne le professeur Manfredi, il « est aussi difficile d'identifier des exemples précis de cas où le Sénat a effectivement protégé ou fait la promotion des intérêts de minorités ou autres groupes politiquement sous représentés contre des actions du gouvernement ». ¹³⁸ Le Sénat n'était pas vraiment structuré de façon à lui permettre de protéger efficacement, par exemple, les intérêts des francophones en dehors du Québec pour la simple raison qu'à l'exception d'assurer leur accès aux services gouvernementaux fédéraux en français ou en anglais, les domaines législatifs clés liés à la préservation de la culture et de la langue (particulièrement l'éducation) relèvent de la compétence des provinces.

102. Il n'est pas non possible de faire valoir que ce rôle de « représentation » est assuré en nommant davantage de membres issus des groupes minoritaires. Comme l'explique le professeur Manfredi, le pourcentage de femmes et d'Autochtones nommés au Sénat n'est pas significativement différent de leurs nombres à la Chambre des communes. ¹³⁹ Dans la mesure où il existe une formule en ce qui a trait aux nominations au Sénat, elle tient au fait que près de 95 pour cent des personnes qui y sont nommées étaient membres du parti politique du premier ministre qui les choisit. ¹⁴⁰

¹³⁷ Janet Ajzenstat, « Harmonizing Regional Representation with Parliamentary Government: The Original Plan, » in Janice Smith, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming the Canadian Senate*. Presses universitaires McGill-Queen's, Montréal et Kingston, 2009, p. 29, Sources du P.G.C., onglet 48; Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 17.

¹³⁸ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 22.

¹³⁹ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, tableaux 1, 2 et 3, par. 20-22.

¹⁴⁰ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 21; Avis du professeur McCormick, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 107, par. 15-17.

103. En ce qui a trait à la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'avis de la Cour dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* souligne encore une fois que le texte accorde à un groupe, les Autochtones, une protection particulière par l'entremise des articles 25 et 35,¹⁴¹ mais que ces dispositions n'attribuent aucun rôle au Sénat. Plus révélateur encore, l'introduction des articles 16 à 23 de la *Charte* (et particulièrement la protection des droits de l'instruction dans la langue de la minorité en vertu de l'article 23) ont fourni un outil plus puissant, plus efficace et plus souvent utilisé en matière de protection et de promotion des droits des minorités.¹⁴² De plus, le Canada s'est doté d'une *Loi sur les langues officielles*¹⁴³ et d'un commissaire aux langues officielles.¹⁴⁴ La mise en application de ces droits juridiques et constitutionnels relève des tribunaux.¹⁴⁵ Les cadres juridiques établis après 1867 attribuent beaucoup plus clairement un rôle en matière de protection des intérêts des minorités à d'autres institutions que le Sénat.

104. Les revendications concernant l'importance de ce prétendu rôle doivent être soupesées en regard du fait que les articles 41 et 42 de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne prévoient rien à cet égard. S'il était aussi « fondamental » que ses partisans le proposent, on pourrait s'attendre à ce que l'article 41 ou 42 en fasse mention.

105. Par contre, dans la mesure où la représentation des minorités peut être définie comme un rôle reconnu du Sénat, rien dans le projet de loi C-7 n'empêchera l'exécution de ce rôle. Ce projet de loi ou les projets précédents n'ont aucune incidence sur le nombre total de sénateurs et leur répartition entre les diverses provinces (ou régions). Rien dans ce projet de loi n'affecte la capacité des sénateurs à défendre et à représenter certaines minorités, régions ou causes. Rien dans le projet de loi C-7 ne s'écarte du principe de la représentation équitable des régions ou ne laisse supposer une modification de la répartition des sièges

¹⁴¹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 82, Sources du P.G.C., onglet 21.

¹⁴² Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 25-26.

¹⁴³ *Loi sur les langues officielles*, R.S.C. 1985 ch. 31 (4^e Suppl.), Sources du P.G.C., onglet 51.

¹⁴⁴ *Loi sur les langues officielles*, s. 49, Sources du P.G.C., onglet 51.

¹⁴⁵ *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, Sources du P.G.C., onglet 14; *Solski (Tuteur de) c. Québec (procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201, Sources du P.G.C., onglet 23.

sénatoriaux entre les régions ou provinces qui pourrait avoir une quelconque incidence néfaste sur les intérêts en matière de représentation.

106. Le projet de loi C-7 n'empêcherait en rien un premier ministre de tenir compte des intérêts des minorités lorsqu'il soumet des noms. Les représentants des minorités, quelle que soit la façon dont ils sont définis, demeureront un facteur dont un premier ministre pourra tenir compte lorsqu'il exerce sa discrétion.

107. Le projet de loi C-7 peut également permettre de favoriser la mise en œuvre de processus qui amélioreraient la représentation des minorités. Il permettrait aux provinces de mettre en place des processus consultatifs. Rien n'empêche une province d'établir, aux fins des consultations, des circonscriptions électorales coïncidant avec les groupes ou les minorités des régions de la province. De cette façon, une province pourrait préserver la représentation des minorités culturelles ou linguistiques au Sénat tout en respectant le processus consultatif proposé dans la loi. C'est exactement ce qu'aurait fait une loi proposée au Nouveau-Brunswick. Le projet de loi 64, *Loi concernant la sélection des candidats sénatoriaux*, aurait divisé le Nouveau-Brunswick en cinq circonscriptions électorales. Il semble que ces circonscriptions étaient sensibles aux préoccupations linguistiques.¹⁴⁶ Ceci souligne le fait que le projet de loi C-7 accroîtra la capacité des provinces à concevoir des processus capables de faciliter la représentation des intérêts des minorités.

108. Même si nous devons présumer, aux fins du débat, que le Sénat a évolué pour devenir un défenseur des droits des minorités, quelles qu'elles soient, ce rôle ne serait amoindri par aucune des réformes proposées dans le projet de loi C-7 ou les autres projets de loi déjà présentés. Même si des principes fondamentaux non écrits méritent considération, ces principes devraient être réconciliés entre eux — le fédéralisme (afin, par exemple, que la représentativité régionale du Sénat soit préservée); la démocratie (en encourageant, par exemple, la participation populaire dans le processus de nomination); le

¹⁴⁶ Le projet de loi 64, *Loi concernant la sélection des candidats sénatoriaux*, 2^e Session, 57^e législature, Nouveau-Brunswick. 60-61 Elizabeth II, 2011-2012 art.5(1). Le projet de loi est mort après la première lecture. Sources du P.G.C., onglet 30.

constitutionnalisme (en respectant, par exemple, les procédures juridiques prévues par la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* et en rehaussant la structure de prise des décisions politiques). Tous ces principes militent en faveur de la législation proposée.

vii) Aucun poids ne devrait être accordé aux rapports d'« experts » en matière de droit interne

109. Plusieurs parties ont déposé des rapports d'experts dans cette cause. Certains, comme les opinions des professeurs Heard et Desserud déposés par le procureur général du Québec, sont des avis juridiques déguisés en science politique.¹⁴⁷ C'est au juge, et non aux experts, de trancher les questions de droit interne.

110. Des éléments centrés comme il se doit sur des faits historiques et sur la théorie politique peuvent être utiles à la Cour. Dans la mesure où la Cour s'intéresse aux avis juridiques de plusieurs universitaires et avocats concernant la cause en question, les comités du Sénat qui ont examiné les versions précédentes de la loi ont entendu des douzaines d'experts, dont les avis (contradictaires) sont joints au dossier.¹⁴⁸

II. Réponses aux questions du renvoi

A. Question 1(a, d et f) : Le Parlement peut imposer une limite de la durée des mandats.

111. En 1965, le Parlement a fixé l'âge de retraite obligatoire des sénateurs à 75 ans. En vertu de l'article 44, le Parlement peut également limiter la durée des mandats à 8 ou 10 ans, ou à la durée de vie de deux ou trois législatures, étant donné que cela ne figure pas parmi les matières énoncées dans l'article 42.

112. L'article 42 exige le consentement des provinces à l'égard de seulement quatre types de réformes du Sénat : les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de sénateurs issus de chaque province, et les exigences relatives à la résidence.

¹⁴⁷ Dossier du procureur général du Québec, onglets 36 et 37.

¹⁴⁸ Dossier du P.G.C., vol. XI-XIV.

Aucune de ces matières n'a d'incidence sur la compétence du Parlement d'imposer une limite à la durée des mandats.

i) Le Sénat a reconnu le bien-fondé de la limite de la durée du mandat.

113. On s'interroge sur la limite de la durée des mandats des sénateurs depuis que le Sénat existe, comme l'illustre la partie I du présent mémoire.¹⁴⁹ Un thème commun aux diverses études concernant les questions posées est le fait que la limite de la durée des mandats constituerait une réforme opportune et nécessaire au renouvellement et à une vitalité continue du Sénat.¹⁵⁰ La limite de la durée des mandats a longuement été étudiée par deux comités du Sénat au cours des audiences qu'ils ont tenues concernant le projet de loi S-4; ils ont tous deux conclu qu'elle était souhaitable.

114. Le rapport du comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a souligné que la question de la réforme du Sénat en général, et la limite de la durée des mandats en particulier, a été étudiée « [d]epuis plusieurs décennies ». ¹⁵¹ La reconnaissance par des comités sénatoriaux de la valeur démocratique de la limite de la durée des mandats des sénateurs nommés n'est que la continuation des conclusions semblables, au fil des années, de plusieurs rapports gouvernementaux ou parlementaires, de groupes de réflexion et de documents d'orientation.¹⁵² L'on y retrouve le rapport de 1980 du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (« rapport Goldenberg »); les rapports conjoints du Sénat et de la Chambre des communes (Molgat-MacGuigan 1980, Molgat-Cosgrove 1984, ce dernier ayant reconnu qu'une limite de la durée des mandats à neuf ans puisse être mise en œuvre par l'entremise de l'article 44 de la *Loi de 1982*);¹⁵³ Beaudoin-Edwards (1992); livres blancs gouvernementaux (Livre blanc fédéral de 1991); et rapports de fondations tiers (Canada West Foundation, 1981).

115. Comme le souligne le comité sénatorial spécial dans son rapport :

¹⁴⁹ Voir la discussion de la partie I concernant les délibérations sur le Sénat préalables à la Confédération.

¹⁵⁰ Voir les études et rapports notés au par. 44 de la partie I.

¹⁵¹ Rapport du comité sénatorial spécial, Dossier du P.G.C., vol. VI, onglet 25, p. 120.

¹⁵² Comité sénatorial spécial, Dossier du P.G.C., vol. VI, onglet 25, p. 147.

¹⁵³ Dossier du P.G.C., vol. III, onglet 19, p.78.

Les conclusions de tous les exercices de renouvellement de la Constitution, fondées sur une étude sérieuse et des consultations avec des citoyens, des universitaires et autres, abondent dans le même sens et appuient une certaine forme de limite de la durée du mandat des sénateurs. Malgré les divergences dans certains domaines et un désaccord manifeste dans d'autres, il faut noter que presque tous ceux qui ont examiné cette question partagent le même avis.¹⁵⁴

116. Le rapport du comité sénatorial spécial de 2007 (déposé après celui du comité spécial) a également reconnu qu'il est approprié d'imposer une limite à la durée du mandat des sénateurs.¹⁵⁵ Ce comité était toutefois en faveur d'un mandat non renouvelable de 15 ans.¹⁵⁶

117. Comme le comité sénatorial spécial, le comité sénatorial permanent a entendu plusieurs témoins.¹⁵⁷ Cependant, la présentation du professeur Joseph Magnet a été représentative de l'approche adoptée par le comité. Le professeur Magnet a suggéré qu'un tribunal verrait le projet de loi S-4 comme « un élément d'une démarche globale » visant à modifier « progressivement » la représentation régionale du Sénat, d'abord en établissant la limite de la durée des mandats, puis en introduisant des élections.¹⁵⁸ D'autres ont émis la même hypothèse.¹⁵⁹ Il apparaît aussi qu'une grande partie de la préoccupation du comité permanent était axée sur l'introduction du projet de loi C-43. L'Ontario et le Québec ont tous deux écrit au comité afin de souligner leurs préoccupations concernant l'établissement d'un lien entre le projet de loi S-4 et le projet de loi C-43.¹⁶⁰

118. Le problème de cette approche, suggérée par le professeur Heard dans son rapport

¹⁵⁴ Comité sénatorial spécial, p. 5, Dossier du P.G.C., vol. VI, onglet 25, p. 122.

¹⁵⁵ Rapport du comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi S-4, Dossier du P.G.C., vol. VII, onglet 27, p. 139 (« rapport du comité sénatorial permanent »).

¹⁵⁶ Rapport du comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C., vol. VII, onglet 27, pp.139.

¹⁵⁷ La liste de témoins du comité sénatorial accueilli des présentations orales ou écrites des professeurs Joseph Magnet, Errol Mendes, Alan Cairns, Patrick Monahan et Peter Hogg entre autres, Dossier du P.G.C., vol. VII, onglet 27.

¹⁵⁸ Comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C., vol. VII, onglet 27, pp. 152-153.

¹⁵⁹ Comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C., vol. VII, onglet 27, pp. 153-154 (Roger Gibbins et professeur Errol Mendes); pp. 156-157, 122 (professeur Alan Cairns).

¹⁶⁰ Comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C., vol. VII, onglet 27, pp. 160-161 (Ontario); p. 163-164 (Québec).

déposé devant la présente Cour et dans témoignage devant le comité permanent,¹⁶¹ réside dans le fait qu'il s'appuie sur l'hypothèse que la législation qui traite de la limite de la durée du mandat est une sorte de cheval de Troie dissimulant un plan législatif visant à introduire l'élection directe des membres du Sénat.¹⁶² Le projet de loi doit être interprété tel qu'il est rédigé; les parties qui la constituent doivent être examinées en vue de déterminer la constitutionnalité de l'ensemble tant individuellement que collectivement.

ii) Objet des réformes proposées

119. S'il subsistait un doute quant à l'intention du gouvernement de porter la question de la limite de la durée des mandats devant le Parlement, il a été dissipé par le témoignage du premier ministre devant le comité sénatorial spécial. Il a déclaré :

[...] je crois dans les idées qui sont à l'origine d'une Chambre haute. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute qui fasse un second examen objectif efficace. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute qui donne la possibilité de s'exprimer à nos diverses régions. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute fondée sur une légitimité démocratique.¹⁶³

120. Le premier ministre a ajouté qu'un projet de loi distinct portant sur des élections consultatives verrait bientôt le jour.¹⁶⁴ Il a accepté l'idée qu'un processus de réforme « pas à pas » ou progressif du Sénat était inévitable.¹⁶⁵

121. Le premier ministre a reconnu qu'une élection directe des sénateurs (qui n'avait été proposée par aucune loi présentée au Parlement et ne l'est pas non plus dans le renvoi soumis à la présente Cour) nécessiterait le consentement des provinces :

Ma vision du Sénat est celle d'une assemblée bien structurée, à titre d'institution nationale importante, et pas en tant qu'institution fédérale ni qu'institution

¹⁶¹ Dossier du P.G.C., vol. XIV, onglet 99, pp. 139-140.

¹⁶² Voir aussi le résumé du témoignage du professeur Errol Mendes, qui a déclaré que le projet de loi S-4 entraînerait un « chaos constitutionnel », rapport du comité sénatorial permanent, Dossier du P.G.C., vol. VII, onglet 27, p. 165-166.

¹⁶³ Audience du comité sénatorial spécial pp. 2 à 7, 7 septembre 2006, Sources du P.G.C., onglet 56.

¹⁶⁴ Audience du comité sénatorial spécial pp. 2 à 8, 7 septembre 2006, Sources du P.G.C., onglet 56.

¹⁶⁵ Audience du comité sénatorial spécial pp. 2 à 10 et 2 à 11, 7 septembre 2006, Sources du P.G.C., onglet 56.

provinciale. Il ne fait aucun doute que pour modifier le processus de façon constitutionnelle formelle – afin de procéder à l'élection des sénateurs –, le consentement des provinces serait indispensable.¹⁶⁶

Le premier ministre a ensuite expliqué l'objet de la proposition législative qui a été déposée devant le Parlement depuis la première présentation du projet de loi C-43 et qui est à l'étude dans le présent renvoi :

Le gouvernement voudrait obtenir la capacité de consulter la population avant de procéder à des nominations au Sénat. De toute évidence, il s'agit là d'une étape provisoire de démocratisation, mais nous estimons qu'elle serait importante.¹⁶⁷

122. L'erreur de ceux qui suggèrent que le projet de loi C-7 est inconstitutionnel est de confondre les processus distincts suivant : (a) des élections directes des sénateurs, et (b) des mécanismes consultatifs visant à connaître les préférences du public sur d'éventuelles nominations au Sénat. Comme le premier ministre l'a clairement souligné, la loi n'a pas pour objet une élection directe.

123. En interprétant l'intention du projet de loi, les critiques donnent l'impression que ce projet vise l'élection des sénateurs plutôt que leur nomination conformément au droit constitutionnel. Cela est contraire aux principes fondamentaux d'interprétation de la loi. Plutôt que de lire le libellé clair du texte ou de chercher des expressions d'intention, ils tentent de lui attribuer un sens caché. Leurs opinions ne trouvent appui sur aucune interprétation raisonnable liée à la législation en cause.

iii) Effet pratique de la limite de la durée du mandat

124. La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* retrace l'historique des recherches de procédures de modification. De manière générale, plus le changement est profond, plus exigeante est la procédure. Comme le soulignait le Livre blanc de Guy Favreau, lorsque la modification aura des incidences sur l'ensemble des provinces ou entraînera un changement

¹⁶⁶ Audience du comité sénatorial spécial pp. 2 à 13, 7 septembre 2006, Sources du P.G.C., onglet 56.

¹⁶⁷ Audience du comité sénatorial spécial, p. 2:13, 7 septembre 2006, Sources du P.G.C., onglet 56. Voir aussi audience du comité sénatorial spécial p. 2:20, 7 septembre 2006 qui explique que le processus d'élection des sénateurs constitue un choix d'élections consultatives, Sources du P.G.C., onglet 56.

structurel, celles-ci devront faire partie du processus. La modification de la limite de la durée des mandats n'est pas une modification profonde ou structurelle. Les pouvoirs, la portée et le rôle du Sénat restent les mêmes. Tout ce que cela changera sera la durée potentielle du mandat des sénateurs. Il s'agit d'une modification modeste et évolutive, cohérente avec les suggestions des nombreuses entités qui se sont penchées sur la question, et relèvera la légitimité de l'institution.

125. Ce qui s'est réellement produit au Sénat reflète la modestie de la proposition. Le nombre moyen d'années de service au Sénat depuis 1965, les sénateurs actuels compris, est de 11,3 ans, la médiane étant de 9,8 ans. Si l'on élargit l'exercice à l'époque de la Confédération, ces chiffres augmentent légèrement à 13,9 et 12,8 ans respectivement.¹⁶⁸ Prenant compte des durées moyenne et médiane d'une législature, respectivement de 3,2 ans et de 3,6 ans, le mandat de neuf ans proposé dans le projet de loi C-7 s'étendrait sur trois législatures, possiblement sur une quatrième.¹⁶⁹ Un sénateur dont le mandat s'étend à neuf années afficherait une continuité importante comparativement au roulement qui s'opèrerait dans la Chambre des communes.¹⁷⁰

126. L'imposition d'une limite à la durée des mandats proposée dans les projets de loi à l'étude (de huit à dix ans ou pour la durée de vie de deux ou trois législatures – jusqu'à 12 ans) est parfaitement conforme à la réalité actuelle de la durée du mandat des sénateurs à la Chambre haute et, en l'occurrence, ne constitue pas une modification significative du Sénat. Elle est aussi conforme à la norme internationale. La plupart des législatures fédérales bicamérales ont une durée de vie bien inférieure à neuf ans. En fait, les durées des mandats proposées dans les projets de loi figurent parmi les plus longues au monde.¹⁷¹

B. Question 1(e) : Le Parlement peut rendre les mandats renouvelables

¹⁶⁸ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, tableau 5, p. 135. Ces chiffres sont semblables à ceux calculés par M. Stilborn, bien que les siens soient légèrement supérieurs en raison d'un échantillon plus restreint et plus récent. Comparer rapport Stilborn, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 106, par. 177-179.

¹⁶⁹ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 54.

¹⁷⁰ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 54.

¹⁷¹ Avis du professeur McCormick, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 107, par. 28-29.

127. La procédure de modification énoncée à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pourrait être employée pour traiter du renouvellement des mandats des sénateurs. D'aucuns s'opposent au fait de permettre le renouvellement des mandats en soutenant que cela pourrait rendre les sénateurs redevables au premier ministre en poste au moment du renouvellement de leur nomination. D'autres estiment que le renouvellement accroîtrait la continuité du Sénat, tout en permettant que les travaux importants en cours ne fassent pas les frais de la fin d'un mandat. Mais de tels avantages et inconvénients sont les fruits de débats politiques qui ne concernent pas la question constitutionnelle soumise à la présente Cour. Le renouvellement des mandats n'est pas évoqué dans l'article 42, et il n'existe aucune raison de lire la partie V comme exigeant le consentement des provinces pour ce genre de réforme.

C. Question 1(g) : Le Parlement peut appliquer la limite de la durée des mandats de façon rétrospective.

128. L'article 44 autorise également le Parlement à limiter la durée des mandats des sénateurs de manière rétrospective. Il s'agit d'un précepte suivant lequel « une loi doit être interprétée en fonction du problème auquel elle est censée remédier ». ¹⁷² Lorsque des modifications législatives remédient à des maux, il convient de leur accorder un effet rétroactif afin d'empêcher le méfait de se reproduire. ¹⁷³ De plus, le Parlement peut supprimer des droits rétroactivement pour remédier à un méfait. ¹⁷⁴ Lorsque l'application non rétroactive de la loi l'empêcherait d'accomplir son rôle de réparation, la présomption voulant qu'on ne puisse porter atteinte aux droits acquis peut être réfutée. ¹⁷⁵ La logique selon laquelle le rôle de réparation de la loi devrait être appliqué de façon rétroactive dans cette situation réside dans le fait de reconnaître que la [traduction] « protection des droits

¹⁷² *Canada 3000 Inc., Re: Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de)*, [2006] 1 R.C.S. 865, 2006 CSC 24, par. 36, Sources du P.G.C., onglet 6.

¹⁷³ *Campbell c. Campbell* (1995), 130 D.L.R. (4^e) 622 (Man. C.A.), par. 20, demande d'autorisation d'appel rejetée, [1996] S.C.C.A. No. 32, Sources du P.G.C., onglet 5.

¹⁷⁴ *Acme (Village) School District No. 2296 v. Steele Smith*, [1933] R.C.S. 47, pp. 52-53, Sources du P.G.C., onglet 1; Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* 5^e éd. (Markham: LexisNexis Canada Inc., 2008), p. 725, Sources du P.G.C., onglet 60; and William Feilden Craies, M.A., *A Treatise on Statute Law* 4^e éd. (London: Stevens & Haynes, 1906), p. 332, Sources du P.G.C., onglet 68.

¹⁷⁵ *Sullivan* p. 726, Sources du P.G.C., onglet 60; et *Corp. Hôpital Bellechasse c. Pilote*, [1975] 2 R.C.S. 454, pp. 460-461, Sources du P.G.C., onglet 3.

acquis retardera la mise en œuvre d'un projet de loi conçu pour éliminer un méfait particulier et permettre ainsi la continuité du méfait ». ¹⁷⁶

129. Le « méfait » en question ici est capital : les réformes proposées visent à répondre aux préoccupations de longue date qui nuisent à la légitimité du Sénat en tant qu'institution démocratique. ¹⁷⁷ Sans une application rétroactive des lois, l'objectif visant à accroître la légitimité du Sénat pourrait rester hors d'atteinte pour une génération encore. Par conséquent, des lois limitant la durée des mandats des sénateurs doivent pouvoir être appliquées de manière rétrospective.

D. Questions 2 et 3 du renvoi: consultations publiques

i) L'adoption de processus consultatifs ne nécessite pas la modification de la Constitution

130. Les facteurs qu'un premier ministre peut prendre en compte pour décider des candidats qu'il recommandera au gouverneur général en vue d'une nomination au Sénat ne sont pas prévus par la Constitution. Un premier ministre peut, à sa discrétion, tenir compte de tout facteur qu'il estime pertinent. Le projet de loi à l'étude dans le présent renvoi ne lui ôte pas ce pouvoir discrétionnaire; tout au plus le contraint-il à prendre en compte les résultats d'un processus consultatif. Ce type de modification se résume à une contrainte imposée au pouvoir conventionnel du premier ministre de soumettre des noms de candidats sénatoriaux au gouverneur général; elle n'exige pas de recourir aux procédures de modification des articles 41 ou 42.

ii) Une consultation n'implique pas une élection directe

131. Le principal argument à l'encontre du projet de loi C-20, qui proposait un processus national de consultation des électeurs au sujet de leurs préférences quant aux nominations sénatoriales, est la notion mal comprise que cela entraînerait *de fait* une élection directe des

¹⁷⁶ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3^e éd., (Scarborough: Carswell, 2000), p. 172, Sources du P.G.C., onglet 55.

¹⁷⁷ Avis du professeur McCormick, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 107, par. 21 et 46.

sénateurs.¹⁷⁸ Il n'existe aucun élément factuel étayant cet argument; il s'appuie sur une hypothèse déraisonnable de déroulement des événements dans une tentative de créer un obstacle constitutionnel à une modification législative qui relève entièrement de la compétence du Parlement fédéral.

132. L'expérience de l'Alberta démontre que les craintes soulevées par certains, qui font valoir qu'il s'agit simplement des prémisses d'une élection directe des sénateurs, sont exagérées. Le processus de l'Alberta permettant d'identifier de potentiels candidats sénatoriaux n'a pas eu pour effet de transformer le Sénat en organe élu directement. Par exemple, à quatre occasions, les vainqueurs de ces élections n'ont pas été nommés.¹⁷⁹ Parmi les dix candidats dont le nom a été soumis à l'appréciation de Bureau du Conseil privé de la Reine conformément au paragraphe 3(1) de la *Senatorial Selection Act* de l'Alberta, seuls cinq ont été nommés au Sénat.¹⁸⁰ Bien qu'à n'en pas douter le refus de nommer les vainqueurs puisse s'expliquer en partie par des facteurs politiques ou des circonstances uniques (comme l'engagement à effectuer des nominations pendant l'échéancier de la ratification de l'Accord du lac Meech¹⁸¹), il démontre que plusieurs facteurs peuvent s'avérer pertinents dans la décision d'accepter ou de rejeter le résultat d'un processus consultatif. Le projet de loi C-7 obligerait le premier ministre à « tenir compte » des résultats du processus, mais ne limite pas l'éventail de candidats sénatoriaux envisageables.

133. Les conséquences du processus de l'Alberta concernant les caractéristiques des personnes qui servent au Sénat se sont avérées négligeables. Comme l'indique le professeur Manfredi [traduction] « les élections des candidats sénatoriaux nommés en Alberta n'ont

¹⁷⁸ Andrew Heard, *An expert opinion of Bill C-7 an Act respecting the selection of senators and amending the Constitution Act, 1867 in respect of Senate term limits* (October 2012), dossier du procureur général du Québec, Vol. V, Tab 36, p. 92, where he says that the consultative electoral process is "in substance a direct election".

¹⁷⁹ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 44. Avis du professeur McCormick, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 107, par. 40-42.

¹⁸⁰ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 38.

¹⁸¹ Avis du professeur McCormick, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 107, par. 40-42.

pas permis d'élire des sénateurs dont l'expérience professionnelle et de vie varie énormément de celle des sénateurs nommés par le biais du processus normatif ».¹⁸²

134. L'amélioration de la participation du public au processus de nomination ne conduira pas inexorablement à un Sénat qui concurrence la Chambre des communes et entraîne une impasse législative. Les sénateurs nommés pour un mandat non renouvelable seraient libres d'exercer leurs « responsabilités en matière de représentation en tant que membres d'un conseil plutôt qu'à titre de représentant ». ¹⁸³ Étant donné qu'ils seraient libres des pressions d'une circonscription et de la nécessité de faire face à une réélection, les sénateurs deviendraient indépendants de ceux qu'ils représentent et pourraient formuler des opinions en tenant compte des souhaits de l'électorat, ainsi que de leurs propres opinions.¹⁸⁴ En outre, ils ne subiraient probablement pas les pressions d'une nomination après le Sénat compte tenu de leur âge au moment de leur nomination (une moyenne d'âge de 63 ans dans le cas des sénateurs du processus électoral albertain) et de la durée de service (neuf ans), qui leur ferait commencer une carrière postsénatoriale à 72 ans.¹⁸⁵

135. Bien que l'enthousiasme public et politique pour la réforme puisse inciter les provinces à entamer le processus consultatif, et les premiers ministres à en refléter le résultat dans leurs recommandations, l'inverse est également possible. Certaines provinces peuvent choisir de ne pas participer. Il serait impossible aux futurs premiers ministres de recourir au processus consultatif dans les provinces non participantes, et l'option serait affaiblie davantage si le processus est mal accueilli par les provinces et le public.¹⁸⁶

iii) Un processus consultatif fédéral ou provincial est constitutionnel

136. L'adoption d'une loi concernant les personnes que le premier ministre peut consulter et la manière dont il doit le faire ne nécessite pas de modifier la Constitution. Le Parlement peut édicter une loi relative au Sénat en application de son pouvoir général ou

¹⁸² Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 46.

¹⁸³ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 49.

¹⁸⁴ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 48-49.

¹⁸⁵ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 50.

¹⁸⁶ Avis du professeur Stilborn, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 106, par. 194-195.

résiduaire de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Même si l'on envisageait qu'un tel changement puisse nécessiter une modification, l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* servirait de fondement constitutionnel à une telle réforme, étant donné qu'un processus de consultation fédéral, provincial ou territorial permettant de choisir des candidats sénatoriaux potentiels ne fait pas partie des matières énoncées à l'article 42.

iv) Un processus fédéral est constitutionnel en vertu du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement

137. La compétence constitutionnelle du Parlement d'entreprendre des consultations nationales quant aux candidats sénatoriaux, ou de recommander aux provinces une loi-cadre pour leurs processus consultatifs, repose sur l'alinéa liminaire de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir « général » ou « résiduaire » de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Par exemple, la *Loi sur les langues officielles*¹⁸⁷ s'applique aux institutions fédérales, y compris au « Sénat » (art. 3). Dans l'arrêt *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*,¹⁸⁸ le juge en chef Laskin, qui statuait au nom de la présente Cour, a déclaré : « Je ne doute aucunement qu'il était loisible au Parlement du Canada d'édicter la *Loi sur les langues officielles* » restreinte qu'elle était aux institutions du Parlement et du gouvernement du Canada, à titre de loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, et « du caractère purement résiduaire du pouvoir législatif » que ces mots confèrent.

138. Le caractère consultatif de la *Loi référendaire*¹⁸⁹ fédérale et des homologues provinciaux semblables est évident. L'article 3 de la *Loi fédérale* autorise le gouverneur en conseil à entamer « la consultation du corps électoral canadien par voie référendaire sur une question relative à la Constitution du Canada ». En outre, la présente Cour a décidé, dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, que les résultats d'un référendum « n'ont aucun rôle direct ni effet juridique dans notre régime constitutionnel, mais un référendum peut

¹⁸⁷ *Loi sur les langues officielles*, s. 49, Sources du P.G.C., onglet 51.

¹⁸⁸ [1975] 2 R.C.S. 182, p.189.

¹⁸⁹ Le titre complet de la loi fédérale est le suivant : *Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada*, L.C. 1992, ch. 30.

certainement fournir un moyen démocratique de connaître l'opinion de l'électorat sur des questions politiques importantes dans un cas précis ». ¹⁹⁰

139. Il n'y a aucun changement dans la manière dont les personnes sont nommées au Sénat en vertu de l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le caractère consultatif du processus signifie que le gouverneur général conserve le pouvoir juridique de nommer des personnes ayant les qualités voulues au Sénat, et le premier ministre, son pouvoir discrétionnaire conventionnellement reconnu de recommander au gouverneur général toute personne satisfaisant aux conditions de base, qu'elle ait ou non été choisie par l'entremise d'un processus consultatif.

140. Il n'y a aucun changement au « mode de sélection des sénateurs » parce que la discrétion essentielle du premier ministre est préservée, non supprimée. Le processus de consultation ajoute un élément de transparence et de responsabilité au processus étant donné que le premier ministre pourrait payer un prix politique s'il ignore le vainqueur d'une élection de candidats nommés. ¹⁹¹ Mais en l'absence de suppression pure et simple du pouvoir du premier ministre de proposer, ou de celui du gouverneur général de nommer, ou du transfert du pouvoir de nomination aux provinces, il ne s'agit pas d'une modification du « mode de sélection ».

141. L'histoire donne aussi un aperçu de la signification de la phrase « mode de sélection des sénateurs ». Avant 1982, plusieurs des plus importantes initiatives de réformes du Sénat étaient axées sur le remplacement du monopole fédéral en matière de nomination soit par des systèmes où le pouvoir aurait été partagé entre les provinces et le gouvernement fédéral, ¹⁹² soit par des nominations relevant exclusivement de la responsabilité provinciale. ¹⁹³ De tels changements auraient nécessairement des incidences importantes sur le pouvoir du gouverneur général dans l'article 24 à mander « des personnes ayant les qualités voulues au Sénat, » et suggèrent le genre de modifications que les législateurs

¹⁹⁰ Renvoi relatif à la sécession du Québec, par. 87, Sources du P.G.C., onglet 21.

¹⁹¹ Avis du professeur McCormick, Dossier du P.G.C., vol. XVII, onglet 107, par. 50-51.

¹⁹² Par exemple, le projet de loi C-60, Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 13, p.26; Molgat-McGuigan, Dossier du P.G.C., vol. II, onglet 16, p.88.

¹⁹³ Groupe de travail sur l'unité canadienne, Dossier du P.G.C., vol. IX, onglet 31, recommandation 48, p. 43.

devaient avoir à l'esprit lorsqu'ils ont utilisé cette phrase. De toute évidence, supprimer au gouverneur général son pouvoir en matière de nominations et le donner aux assemblées législatives aurait changé le « mode de sélection » d'une façon qui impliquait un transfert du pouvoir des nominations. Il s'agit d'un changement assez différent d'un changement qui, au mieux, offre aux provinces la parole en ce qui a trait à la conception d'un processus qui permettra au premier ministre de proposer des candidats.

142. L'utilisation des termes « tient compte » et « devrait » démontrent une préférence marquée pour l'idée que les sénateurs soient nommés à partir de listes dressées conformément aux lois provinciales et territoriales. L'idée que les décideurs pourraient se voir obligés de *tenir compte* de certains facteurs avant de prendre une décision est un concept bien connu en droit administratif et constitutionnel. Ainsi, un décideur pourrait être obligé de tenir compte de critères précisés par (a) des normes indiquées dans des lignes directrices et des textes d'orientation politique,¹⁹⁴ (b) des critères énoncés dans des textes de loi¹⁹⁵ et (c) par l'interprétation judiciaire des droits constitutionnels.¹⁹⁶ Dans aucun de ces contextes ne conclut-on que le pouvoir discrétionnaire du décideur est entravé de façon illégale ou inconstitutionnelle, car la prise en compte des facteurs, plutôt que l'observance servile, est tout ce qui est requis.¹⁹⁷ En fait, la canalisation de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par des critères prescrits est d'habitude considérée un atout puisqu'il rend la prise de décisions plus transparente, cohérente et constante. Le projet de loi C-7 n'exige pas que le premier ministre formule des recommandations fondées sur la liste, et le gouverneur général n'est pas tenu de nommer les personnes qui s'y trouvent. En vertu de l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le rôle du gouverneur général reste inchangé. Ainsi, aucune modification de cet article n'est requise.

¹⁹⁴ *Thamotharem c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2008] 1 R.C.F. 385 (C.A.), para. 55-62, Sources du P.G.C., onglet 24.

¹⁹⁵ Voir, par exemple, *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, par. 64(1.1); *Loi sur les brevets*, par. 21.08(2), Sources du P.G.C., onglet 69; *Loi sur les espèces en péril*, art. 38, Sources du P.G.C., onglet 62.

¹⁹⁶ *U.S.A. c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469, p. 1498-1499, Sources du P.G.C., onglet 25.

¹⁹⁷ H.W.R. Wade and C.F. Forsyth, *Administrative Law*, 10th ed. (Oxford: Oxford U. Press, p. 270), Sources de P.G.C. onglet 38.

143. La consultation et le consentement des provinces seraient nécessaires si une élection directe des sénateurs était proposée. Le premier ministre a été clair à ce sujet au cours de son témoignage devant le comité sénatorial spécial qui a étudié le projet de loi S-4. Comme indiqué en détail plus haut, le premier ministre était pleinement conscient et approuvait l'idée qu'une modification constitutionnelle visant à établir l'élection des sénateurs nécessiterait la participation des provinces. Mais ce n'était pas l'objectif des projets de loi C-43 ou C-20, et ce n'est pas non plus celui du projet de loi C-7.

144. Le processus consultatif du projet de loi C-7 est déclenché uniquement lorsqu'une province choisit de le faire. Même dans ce cas, un futur gouvernement peut décider d'abroger la loi. On ne peut pas non plus supposer que chaque province adoptera une telle loi (à ce jour, quatre provinces ont agi en ce sens), ou qu'une province qui le fera conservera toujours la même approche.¹⁹⁸

145. Dans la mesure où une loi de ce genre a été adoptée dans certaines provinces (l'Alberta et la Saskatchewan) ou seulement proposée (la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, par exemple), la terminologie de la loi reconnaît que les candidats sélectionnés n'ont pas été directement élus au Sénat, mais qu'ils peuvent y être nommés.¹⁹⁹

146. L'hypothèse selon laquelle les premiers ministres seront moralement ou politiquement tenus de choisir qu'à partir la liste est sans fondement. Même si une telle hypothèse était pertinente aux nominations faites par l'actuel premier ministre, une proposition que nous n'acceptons pas, rien dans la loi n'empêcherait un futur premier ministre d'agir autrement. Les futurs premiers ministres qui n'ont pas présenté le projet de loi ne se sentiraient pas nécessairement tenus de nommer uniquement des candidats sénatoriaux élus en application des processus provinciaux, même en supposant que chaque province en ait adopté un.

¹⁹⁸ Avis du professeur Manfredi, Dossier du P.G.C., vol. XVI, onglet 105, par. 33.

¹⁹⁹ Alberta, *Senatorial Selection Act*, R.S.A. 2000, ch. S-5s., par. 3(1) et 3(2), Sources du P.G.C., onglet 26; Saskatchewan, *An Act to provide for the Election of Saskatchewan Senate Nominees*, 2009 Chapter S-46.003, art. 3(b), Sources du P.G.C., onglet 61; Colombie-Britannique, projet de loi 17, *Senate Nominee Election Act*, art. 5, Sources du P.G.C., onglet 29; Nouveau-Brunswick, projet de loi 64, *Loi concernant la sélection des candidats sénatoriaux*, art.15, Sources do P.G.C., onglet 30.

147. Subsidiairement, si la Cour devait considérer ce type de changement comme nécessitant une modification de la Constitution, il s'agirait d'une modification que le Parlement pourrait apporter en vertu de la procédure de prévue à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les processus de consultation national et provinciaux envisagés par les projets de loi C-20 et C-7, respectivement, ne touchent à aucune des questions concernant le Sénat énoncées à l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Comme pour les modifications de la limite de la durée des mandats, cette réforme pourrait être mise en œuvre conformément à la procédure de l'article 44.

E. Question 4 du renvoi: Le Parlement peut supprimer les conditions de propriété

148. L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est la procédure désignée pour supprimer les conditions de propriété requise des sénateurs et qui figurent aux paragraphes 23(3) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les conditions de propriété ne sont pas mentionnées expressément aux articles 41 ou 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et toute modification de ces dispositions peut se faire conformément à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

149. Le texte de la Constitution ne laisse aucun doute quant au fait que le Parlement a le pouvoir, en vertu de l'article 44, d'abroger les dispositions portant sur la condition de propriété. L'article 23 de la *Loi de 1867* énonce cinq conditions pour devenir sénateur : 1) être âgé de trente ans révolus (par. 23(1)); 2) avoir qualité de sujet de la Reine, soit par naissance, soit par naturalisation (par. 23(2)); 3) être propriétaire des biens mobiliers et immobiliers d'une valeur de 4 000 \$ (par. 23(3) et (4)); 4) résider dans la province représentée (par. 23(5)); et 5) en ce qui concerne la province de Québec, résider ou être propriétaire terrien dans la circonscription électorale représentée. Parmi ces conditions, l'article 42 vise seulement la résidence comme question nécessitant le recours à la procédure de modification « 7/50 ». Il s'ensuit que les conditions de propriété doivent être une question que le Parlement doit pouvoir traiter au moyen de la procédure de l'article 44.

150. Dans l'avis qu'elle a rendu dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, la Cour a souligné que certaines qualités exigées des sénateurs, comme celles ayant trait à « leurs biens, peuvent ne pas avoir aujourd'hui l'importance qu'elles avaient lorsque l'Acte [la *Loi constitutionnelle de 1867*] a été édicté ».²⁰⁰ Mais la condition de propriété n'est pas littéralement « non importante »; le commentaire de la Cour devrait être interprété comme reconnaissant l'incompatibilité de cette condition avec les idéaux démocratiques modernes.

151. La question des conditions de propriété souligne la nécessité d'interpréter la Constitution de façon progressiste. Les conditions de propriété ne constituent pas un indicateur fiable de la qualité ou du caractère d'une personne, ne garantissent pas sa liberté de réflexion et n'offrent pas non plus d'éclairage particulier de l'examen d'un projet de loi. Quelle qu'ait été la justification de la condition de propriété au XIX^e siècle, elle ne justifie plus sa conservation dans une Constitution au diapason de la société canadienne moderne.

F. Questions 5 et 6: L'article 38 renferme la procédure d'abolition du Sénat

152. La Constitution peut être modifiée afin d'abolir le Sénat. Compte tenu de l'historique tortueux des tentatives visant à s'entendre sur une procédure de modification, et des débats soutenus concernant l'abolition du Sénat, il est inconcevable que la Constitution rapatriée en 1982 soit incapable d'effectuer une telle modification. La seule question pour la Cour demeure la manière d'abolir le Sénat. Une analyse minutieuse du texte suggère que l'abolition est possible en utilisant la procédure normale de modification de l'article 38.

153. L'abolition du Sénat par n'importe laquelle des méthodes suggérées dans la question 5 ne constituerait pas, de par son caractère véritable, une tentative de modifier la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, parce que l'abolition du Sénat n'est pas une question relative à la modification des procédures de modification. Les changements au niveau de l'opération de ces procédures seraient accessoires en ce qui a trait à l'abolition du Sénat.

²⁰⁰ *Renvoi relatif à la Chambre haute*, p. 76, Sources du P.G.C, onglet 18.

i) L'article 38 est la procédure appropriée

154. Plusieurs éléments contextuels et textuels favorisent l'abolition du Sénat au moyen de la procédure de modification de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. D'abord, la procédure normale de modification constitue la procédure de modification par défaut pour les modifications constitutionnelles. Les procédures prévues aux articles 41 à 43, cependant, sont utilisées dans des circonstances particulières. L'abolition du Sénat ne figure pas parmi les questions ou matières énoncées expressément dans l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En revanche, la composition de la Cour suprême du Canada, une autre institution centrale, est nommément mentionnée dans cet article. Le paragraphe 42(1) relie spécifiquement toute autre modification touchant à la Cour suprême du Canada à l'article 38. Si l'on avait souhaité que la possibilité de modifier ou de supprimer la composition ou les pouvoirs du Sénat dépendent de l'article 41, une formulation exceptionnelle semblable à celle liée aux modifications de la Cour suprême aurait été employée aux articles 41 et 42.

155. Le Sénat est visé uniquement à l'article 42, lequel renvoie à son tour spécifiquement à l'article 38 et à la procédure normale de modification. L'article 42 mentionne seulement les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de sénateurs par province et les exigences relatives à la résidence. Étant donné que l'abolition du Sénat n'est pas mentionnée expressément à l'article 41, et que l'article 44 n'est pas applicable parce l'abolition du Sénat aurait nécessairement des incidences sur les pouvoirs et les caractéristiques du Sénat évoquées à l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la procédure par défaut est la procédure normale de l'article 38.

156. Dans le *Renvoi relatif au rapatriement*, cette Cour a examiné des arguments selon lesquels une convention voulait désormais que l'on obtienne le consentement unanime des provinces pour modifier la Constitution.²⁰¹ La Cour a refusé de reconnaître l'unanimité comme une règle impérative alors qu'aucun texte n'étayait cette idée. Le fait que, depuis 1982, nous avons mis en place des procédures de modification exhaustives qui

²⁰¹ *Renvoi relatif au rapatriement*, Sources du P.G.C., onglet 20.

n'abordent pas le genre de consensus nécessaire à l'abolition du Sénat devrait rendre la Cour encore plus réticente à voir une telle exigence dans la partie V.

157. L'article 42 est révélateur pour une autre raison. Les aspects de la réforme du Sénat qui nécessitent le consentement des provinces sont énoncés à l'article 42. La procédure de modification générale pourrait être utilisée en vue de réharmoniser la répartition des sièges au Sénat et de supprimer les « pouvoirs » du Sénat. La suppression de ces caractéristiques clés du Sénat par l'entremise de la procédure normale de modification suggère fortement que le Sénat pourrait être aboli au moyen de la même procédure.

158. Le fait que ces caractéristiques clés du Sénat puissent être modifiées au moyen de la procédure normale de modification mine davantage les arguments selon lesquels il est nécessaire de préserver le Sénat dans sa forme actuelle pour protéger les intérêts régionaux et provinciaux. Il n'existe aucun rôle ou fonction fondamentaux ou inhérents au Sénat qui ne puisse faire l'objet d'une modification constitutionnelle en vertu de l'article 38.

159. Si l'on interprète la Constitution de façon progressiste, le rôle, les pouvoirs et même l'existence du Sénat doivent être examinés selon les circonstances, les valeurs et le contexte de la société contemporaine. En ce qui concerne le Sénat, ces valeurs se reflèteraient dans les résolutions des assemblées législatives provinciales élues démocratiquement, et des Chambres du Parlement.

160. L'abolition du Sénat au moyen de la procédure normale de modification figurant à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne constituerait pas, de par son caractère véritable, une modification de la procédure de modification. Toute disposition faisant mention du Sénat dans le texte de la Constitution serait caduque. L'abolition de la chambre haute de la législature du Québec offre un précédent en la matière. L'article 71 et suivants de la *Loi constitutionnelle de 1867* renvoie néanmoins au « Conseil législatif de Québec » même si cet organe a été aboli par la *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, ch. 9.

ii) L'article 41 n'est pas la procédure appropriée

161. Le texte et le contexte des dispositions de la Constitution sont importants. L'exigence d'unanimité se limite aux modifications touchant aux cinq questions énoncées à l'article 41. La première des quatre questions porte sur les charges royales et vice-royales, le nombre de représentants à la Chambre des communes, le statut et l'usage du français et de l'anglais, ainsi que la composition de la présente Cour. La dernière question énoncée à l'article 41 est la modification de la partie V elle-même. Aucun de ces éléments ne suggère explicitement que l'abolition du Sénat devrait être effectuée selon cette procédure.

162. Le principal argument avancé par ceux qui estiment la procédure de consentement unanime nécessaire pour abolir le Sénat est que l'abolition du Sénat elle-même constitue une modification de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* et, par conséquent, nécessite un consentement unanime en application de l'article 41.

163. Le Sénat est expressément mentionné aux articles 38, 41 et 43 de la partie V. Toutefois, le Sénat n'est pas un acteur essentiel en ce qui a trait à l'une quelconque de ces procédures multilatérales de modification prévue dans la Constitution. À l'exception de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Sénat dispose seulement d'un droit de veto suspensif concernant le processus de modification. L'absence du Sénat n'empêcherait pas l'adoption de modifications en vertu de l'article 38 (la formule 7/50), l'article 41 (unanimité) ou par l'entremise de modifications bilatérales ou multilatérales en vertu de l'article 43.

164. L'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* étaye l'argument selon lequel l'accord du Sénat n'est pas nécessaire à l'adoption des principales catégories de modifications de la Constitution. Cet article indique clairement qu'une modification de la Constitution peut être adoptée en vertu des articles 38, 41, 42 ou 43, 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.

165. Même les modifications en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui confère au « Parlement » le pouvoir de modifier la Constitution, ne nécessitent pas nécessairement l'approbation du Sénat. La définition du « Parlement » qui figure à l'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pourrait être modifiée (en application de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) afin de supprimer la mention du Sénat, de sorte que ce dernier cesserait de faire partie du Parlement. Cela ne constituerait pas une modification liée aux procédures de modification de la partie V, mais plutôt une modification relative à la composition du Parlement, et entrant, par conséquent, dans le cadre de la procédure normale de modification de l'article 38. Cette modification aurait pour conséquence que le Parlement nouvellement défini (consistant désormais de la Reine et de la Chambre des communes) hériterait tous les pouvoirs de modification par voie législative en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ainsi, la partie V est exhaustive tant en ce qui a trait à la réforme du Sénat, mais également à son abolition.

PARTIE IV – DÉPENS

166. Le procureur général ne réclame aucune ordonnance concernant les dépens dans le présent renvoi.

PARTIE V – ORDONNANCE RECHERCHÉE

167. Le procureur général du Canada demande à ce que l'on réponde par l'affirmative aux questions 1 (points « a » à « g »), 2, 3, 4 et 5. Concernant la question 5, n'importe laquelle des méthodes énoncées peut être utilisée pour abolir le Sénat. Concernant la question 6, la procédure normale de modification de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est la procédure appropriée.

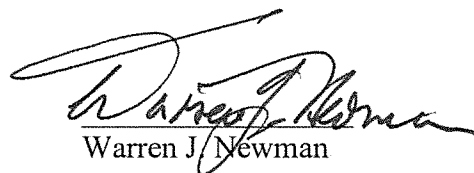
Fait ce 1 août 2013



Robert J. Frater



Christopher Rupar



Warren J. Newman

Avocats du procureur général du Canada

PARTIE VI – LISTE DES AUTORITÉS

Jugements	Cité au paragraphe
<i>Acme (Village) School District No. 2296 c. Steele Smith</i> , [1933] R.C.S. 47	128
<i>ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)</i> , [2006] 1 R.C.S. 140	82
<i>Campbell v. Campbell</i> (1995), 130 D.L.R. (4th) 622 (Man. C.A.) at para. 20, demande d'autorisation rejetée, [1996] S.C.C.A. No. 32	128
<i>Canada 3000 Inc. (Re) : Inter-Canadien (1991) Inc. (Syndic de)</i> , [2006] 1 R.C.S. 865	128
<i>Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)</i> , [2004] 1 R.C.S. 76 at para. 20	91
<i>Canada (Procureur général) c. Hislop</i> , [2007] 1 R.C.S. 429	84
<i>Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée.</i> , [2005] 2 R.C.S. 473	93
<i>États-Unis d'Amérique c. Cotroni</i> , [1989] 1 R.C.S. 1469	80, 142
<i>Hogan v. Newfoundland (Attorney General)</i> (2000), 183 D.L.R. (4 th) 225 (N.L.C.A.)	87-88
<i>Hôpital Bellechasse c. Pilote</i> , [1975] 2 R.C.S. 454	128
<i>Jones c. Proc. Gén. Du Nouveau Brunswick</i> , [1975] 2 R.C.S. 182	64, 137
<i>Lavigne c. Canada (Commissariat aux Langues Officielles)</i> , [2002] 2 R.C.S. 773	92
<i>Murphy c. Welsh; Stoddard c. Watson</i> , [1993] 2 R.C.S. 1069	92
<i>Potter c. Québec (Procureur général)</i> , [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.)	87-89
<i>R. c. Beaulac</i> , [1999] 1 R.C.S. 768	103
<i>R. c. Big M Drug Mart</i> , [1985] 1 R.C.S. 295	76

<i>R. c. Prosper</i> , [1994] 3 R.C.S. 236	80
<i>R. c. Sharpe</i> , [2001] 1 R.C.S. 45	91
<i>Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute</i> [1980] 1 R.C.S. 54	36, 59, 66, 82, 150
<i>Renvoi : Résolution pour Modifier la Constitution</i> , [1981] 1 R.C.S. 753	60, 63, 67, 80, 156
<i>Renvoi Relatif à la sécession du Québec</i> , [1998] 2 R.C.S. 217	94, 96-98, 103, 138
<i>Renvoi Relatif au Mariage entre Personnes du Même Sexe</i> , [2004] 3 R.C.S. 698	84
<i>Renvoi sur l'opposition à une résolution pour modifier la Constitution</i> , [1982] 2 R.C.S. 793	58, 80
<i>Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)</i> , [2005] 1 R.C.S. 201	103
<i>Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2008] 1 R.C.F. 385 (C.A.F.)	142
Doctrine	
Alberta, <i>Senatorial Selection Act</i> , R.S.A. 2000, c S-5, s. 3(1) and (2)	145
Anne Bayefsky, <i>Canada's Constitution Act 1982 and Amendments : A Documentary History</i> (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1989) Vol. I à 16-21, 527-528; Vol. II à 638-639	68, 71
Barry Strayer, "Ken Lysyk and the Patriation Reference," (2005) 38 U.B.C. L. Rev. 423 à 425	59, 61
Barry Strayer, "Saskatchewan and the Amendment of the Canadian Constitution" (1967) 12 McGill L.J. 443	61
Bill 17, <i>Senate Nominee Election Act</i> , 5 th Session, 39 th Parliament, British Columbia, 62 Elizabeth II, s. 5	145
Bruce Hicks, "Can a Middle Ground be found on Senate Numbers?" 16 <i>Constitutional Forum</i> 21(2007)	54
<i>Canada, Legislative Assembly, February 20, 1865</i> , p. 368	47
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , 5e Législature, 4e Sess. (14 mai	55

1886), à 1272-73	
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , 3e Législature, 1re Sess (13 avril 1874) à 87, 89	54
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , 10e Législature, 2e Sess (30 avril 1906) à 2276, 2285	55
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , 10e Législature, 4e Sess (20 janvier 1908) à 1513	55
<i>Débats du Sénat</i> , 5e Législature, 4e Session (3 mai 1886)	55
<i>Délibérations du comité sénatorial spécial sur la Réforme du Sénat</i> , Fascicule N. 2, 7 septembre 2006. p. 2:7-2:13, 2:20	56, 120-121
<i>Délibérations du comité sénatorial spécial sur la Réforme du Sénat</i> , Fascicule N. 5, 21 septembre 2006. p. 5:48-5:52	33
<i>First Report of the Joint Committee on the House of Lords Reform</i> , 2002-03, p. 14	85
<i>House of Lords Act 1999</i> , c. 34	85
H.W.R. Wade and C.F. Forsyth, <i>Administrative Law</i> , 10 th ed. (Oxford : Oxford University Press, 2009)	142
James Ross Hurley, <i>La modification de la Constitution du Canada : historique, processus, problèmes et perspectives d'avenir</i> , (Ottawa : ministre de l'Approvisionnement et des Services, 1996) à 23-71	61, 63
Janet Ajzenstat et al, eds., <i>Canada's Founding Debates</i> (Toronto: University of Toronto Press, 1999) à 78-102, 364, 473-475	47-53
Janet Ajzenstat, "Harmonizing Regional Representation with Parliamentary Government: The Original Plan," in Janice Smith, ed., <i>The Democratic Dilemma: Reforming the Canadian Senate</i> (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009) à 29	100
<i>L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (n°2) de 1949</i> , 13 George VI, c.81 (R.-U.)	64
<i>La Modification de la Constitution du Canada, Document de Travail</i> , Bureau des relations fédérales-provinciales, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990, p. 3	68

<i>Loi constitutionnelle de 1867</i> , 30 & 31 Vict., ch. 3; S.R.C. 1985 App. II, No. 5	5, 64
<i>Loi référendaire</i> , L.C. 1992, ch. 30	138
<i>Loi sur la représentation équitable</i> , L.C. 2011, ch. 26. Art. 2	17
<i>Loi sur les brevets</i> , L.R.C. (1985), ch. P-4, art. 21.08(2)	142
<i>Loi sur les espèces en péril</i> , L.C. 2002, ch. 29, art. 38	142
<i>Loi sur les langues officielles</i> , S.R.C. 1985, ch. 31 (4e suppl.)	103, 137
<i>Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents</i> , L.C. 2002, ch. 1, art. 64 (1.1)	142
“Minutes of Interprovincial Conference held at the City of Quebec from the 20 th to the 28 th October 1887 inclusively,” in Cloutier, <i>Dominion Provincial and Interprovincial Conferences from 1887 to 1926</i> , pp. 7-27	55
<i>Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)</i>	14
<i>Parliament Act 1911</i> , c. 13	85
Pierre-André Côté, <i>The Interpretation of Legislation in Canada</i> , 3 rd edition (Scarborough: Carswell, 2000) à 275-278	92, 128
<i>Procès-verbaux et témoignages du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada</i> , Fascicule N. 53, 4 février 1981, p.68	71
Projet de loi no. 64, <i>Loi concernant la sélection des candidats sénatoriaux</i> , 2 ^e Session, 57 ^{me} Législature, Nouveau Brunswick. 60-61 Elis. II, 2011-2012	107, 145
<i>Protéger la démocratie canadienne : le Sénat en vérité</i> , sous la direction de Serge Joyal, Presses universitaires McGill-Queen’s, Montreal et Kingston, 2003 (« Le bicaméralisme et les architectes du Canada : les origines du Sénat canadien », Janet Ajzenstat) 3 à 16-24	54, 55
P.W. Hogg, <i>Constitutional Law of Canada</i> , 5 th ed. (Toronto : Carswell, 2007 loose-leaf), Vol. I, para. 4.2 (a); Vol. II, paras. 60.1(c)-(d)	10, 80

- Robert MacKay, *The Unreformed Senate of Canada*, (London, Oxford University Press, 1926) à 206 56
- Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* 5th ed. (Markham: LexisNexis Canada Inc., 2008) à 725 128
- Saskatchewan, An Act to provide for the Election of Saskatchewan Senate Nominees, 2009, Chapter S-46.003, s. 3(b) 145
- Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada 87
- The Hon. I. Binnie, "Constitutional Interpretation and Original Intent" (2004) 23 S.C.L.R. (2d) 345 à 356-360 84
- Warren J. Newman, "Living with the Amending Formula: Prospects for Future Constitutional Reform in Canada" (2007) 37 S.C.L.R. (2nd) 383 at 385, 387 (footnote 19), 395 (footnotes 54 and 55), 403-406 17, 87
- William Feilden Craies, M.A., *A Treatise on Statute Law* 4th ed. (London: Stevens & Haynes, 1906) à 332 128

PARTIE VII- LÉGISLATION

1. Projet de loi C-7, Dossier du PGC, Vol. I, Onglet 2
2. Projet de loi S-4, Dossier du PGC, Vol. I, Onglet 3
3. Projet de loi C-20, Dossier du PGC, Vol. I, Onglet 4

Annexe A

1. Pour chacune des limites ci-après proposées pour la durée du mandat des sénateurs, le Parlement du Canada détient-il en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour apporter les modifications à l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de prévoir :

a) un mandat d'une durée fixe de neuf ans, tel que le propose l'article 5 du projet de loi C-7, *la Loi sur la réforme du Sénat*;

b) un mandat d'une durée fixe de dix ans ou plus;

c) un mandat d'une durée fixe de huit ans ou moins;

d) un mandat d'une durée fixe de deux ou trois législatures;

e) le renouvellement du mandat des sénateurs, tel que le propose l'article 2 du projet de loi S-4, *Loi constitutionnelle de 2006 (durée du mandat des sénateurs)*;

f) une limite à la durée du mandat des sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, tel que le propose le paragraphe 4(1) du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*;

g) une limite rétrospective à la durée du mandat des sénateurs nommés avant le 14 octobre 2008?

2. Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour édicter des lois qui permettraient de consulter, dans le cadre d'un processus national, la population de chaque province et territoire afin de faire connaître ses préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux, conformément au projet de loi C-20, *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*?

3. Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour prévoir un cadre qui viserait l'édiction de lois par les législatures provinciales et territoriales – conformes à l'annexe du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat* –, pour consulter leurs populations afin de faire connaître leurs préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux?

4. Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour abroger les paragraphes 23(3) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant la qualification des sénateurs en matière de propriété ?

5. Pourrait-on, par l'un des moyens ci-après, avoir recours à la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour abolir le Sénat :

a) ajouter une disposition distincte prévoyant que le Sénat serait aboli à une date précise, à titre de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou de disposition distincte des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* s'inscrivant néanmoins dans la Constitution du Canada;

b) modifier ou abroger en tout ou en partie les renvois au Sénat dans la Constitution du Canada;

c) abroger les pouvoirs du Sénat et éliminer la représentation des provinces en vertu des alinéas 42(1)b) et c) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

6. Si la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne permet pas d'abolir le Sénat, faudrait-il recourir à la procédure de consentement unanime prévue à l'article 41 de cette loi?