



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

RÉSUMÉ LÉGISLATIF



Projet de loi C-7 :

Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs

Publication n° 41-1-C7-F
Le 27 juin 2011

Sebastian Spano

Division des affaires juridiques et législatives
Service d'information et de recherche parlementaires

Résumé législatif du projet de loi C-7

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les ***résumés législatifs*** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résumant des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	Sélection des sénateurs.....	2
1.1.1	Projets de loi antérieurs visant la réforme du processus de sélection.....	2
1.1.2	Propositions de réforme de la sélection des sénateurs.....	3
1.1.2.1	Lois provinciales influant sur la sélection des sénateurs.....	4
1.2	Durée du mandat des sénateurs.....	5
1.2.1	Versions antérieures de projets de loi sur la durée du mandat des sénateurs.....	5
1.2.2	Études de comités sénatoriaux sur la durée du mandat des sénateurs.....	6
1.2.3	Projets de modification de la durée du mandat des sénateurs.....	6
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	7
2.1	Sélection des sénateurs.....	7
2.1.1	Préambule.....	7
2.1.2	Fondement de la sélection des candidats sénatoriaux (art. 2 et 3 du projet de loi).....	8
2.1.3	Cadre du processus de sélection (annexe).....	8
2.1.3.1	Les sénateurs nommés devraient être choisis à partir de la liste des candidats provinciaux ou territoriaux (art. 1 de l'annexe).....	8
2.1.3.2	Moment de l'élection (art. 2 et 5 de l'annexe).....	8
2.1.3.3	Détermination du nombre de candidats à élire (art. 5 de l'annexe).....	9
2.1.3.4	Appartenance politique (art. 3 de l'annexe).....	9
2.1.3.5	Élection dirigée par les fonctionnaires provinciaux ou territoriaux (art. 7 et 31 de l'annexe).....	9
2.1.3.6	Financement des campagnes électorales (art. 27 de l'annexe).....	9
2.1.3.7	Éligibilité à une élection visant la sélection de candidats sénatoriaux (art. 8, 9, 11, 12 et 14 de l'annexe).....	9
2.1.3.8	Tenue d'un scrutin (art. 15 et 16 de l'annexe).....	10
2.1.3.9	Déroulement du vote (art. 22 et 35 de l'annexe).....	10
2.1.3.10	Durée de la candidature (art. 4 de l'annexe).....	10
2.1.3.11	Règles spéciales régissant l'élection liée à une élection municipale (art. 38 à 50 de l'annexe).....	11
2.2	Limitation de la durée du mandat des sénateurs.....	12
2.2.1	Mandat non renouvelable de neuf ans (art. 5 du projet de loi).....	12
2.2.2	Sénateurs nommés après le 14 octobre 2008 assujettis à un mandat de neuf ans (par. 4(1) du projet de loi).....	12

2.2.3	Interruption du mandat de neuf ans (par. 4(2) et art. 5 du projet de loi).....	13
2.2.4	Retraite universelle à l'âge de 75 ans (art. 5 du projet de loi).....	13
2.2.5	Préambule	13
3	COMMENTAIRE	14
3.1	Sélection des sénateurs.....	14
3.1.1	Questions constitutionnelles.....	14
3.1.1.1	Pouvoir de mander du gouverneur général et prérogative du premier ministre de recommander	14
3.1.1.2	Une modification constitutionnelle est-elle nécessaire?.....	14
3.1.1.3	Autres questions constitutionnelles	15
3.1.1.3.1	Compétence des provinces pour adopter une loi sur la sélection des sénateurs	15
3.1.1.3.2	Une loi sur l'élection des sénateurs serait-elle une délégation indue du pouvoir législatif aux provinces?	16
3.1.1.4	Opinion de la Cour suprême du Canada sur la réforme des caractéristiques fondamentales du Sénat	17
3.1.1.5	Opinions d'experts sur les conséquences d'ordre constitutionnel de la partie 1 du projet de loi C-7	18
3.2	Limitation de la durée du mandat des sénateurs.....	19
3.2.1	Pouvoir exclusif du Parlement de modifier la Constitution du Canada relativement au Sénat.....	19
3.2.2	Renvoi relatif à la Chambre haute et caractéristiques essentielles du Sénat	20
3.2.3	Conclusions du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat relativement au projet de loi S-4	21
3.2.4	Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles relativement au projet de loi S-4	22
3.2.5	Le mandat de huit ans est-il inconstitutionnel?	23
3.2.6	Nominations non renouvelables	24
3.2.7	Limite d'âge de 75 ans	24
3.2.8	Quelle procédure de modification?.....	24
3.2.9	Arguments pour et contre la limitation de la durée du mandat des sénateurs	25
3.2.9.1	Arguments pour la limitation de la durée du mandat des sénateurs	25
3.2.9.2	Arguments contre la limitation de la durée du mandat des sénateurs	26

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-7 : LOI CONCERNANT LA SÉLECTION DES SÉNATEURS ET MODIFIANT LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867 RELATIVEMENT À LA LIMITATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-7 : Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs a été déposé à la Chambre des communes le 21 juin 2011 par le ministre d'État (Réforme démocratique) l'honorable Tim Uppal.

Le projet de loi est divisé en deux parties :

- la partie 1 met en place le processus de sélection qu'une province ou un territoire peut adopter pour permettre à ses électeurs de voter pour les personnes dont le premier ministre tiendrait compte au moment de recommander des candidats sénatoriaux au gouverneur général;
- la partie 2 modifie la *Loi constitutionnelle de 1867* pour limiter le mandat des sénateurs nommés après le 14 octobre 2008 à une période non renouvelable de neuf ans.

Le projet de loi contient des propositions qui pourraient ne pas exiger de modifications constitutionnelles, dans le cas du processus de sélection des sénateurs, ou le consentement des provinces, dans le cas de la durée du mandat des sénateurs.

Le projet de loi a d'abord été déposé à la Chambre des communes en mars et en avril 2010 pendant la 3^e session de la 40^e législature sous la forme de deux projets de loi – C-10 et S-8. Le projet de loi C-10 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs) a été déposé le 29 mars 2010. Le projet de loi S-8 : Loi concernant la sélection des sénateurs a été déposé le 27 avril 2010. Les deux sont morts au *Feuilleton* le 26 mars 2011 à la dissolution de la 40^e législature. La partie 2 du projet de loi C-7 reprend largement le projet de loi C-10, à cette importante différence près que la durée du mandat des sénateurs passe de huit à neuf ans. Le projet de loi S-8 prévoyait un processus de sélection des sénateurs identique à celui de la partie 1 du projet de loi C-7.

Lors de sa comparution historique devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat en septembre 2006 – la seule fois qu'un premier ministre s'est présenté devant un comité sénatorial –, le premier ministre Stephen Harper a parlé d'un processus de réforme du Sénat par étapes qui comporterait d'abord un projet de loi visant à raccourcir la durée du mandat des sénateurs, puis un autre portant création d'un processus électoral consultatif à l'échelle nationale pour les sénateurs¹. Il a aussi déclaré vouloir mettre en place un processus de réforme constitutionnelle qui devrait mener « bientôt » à l'élection des sénateurs².

1.1 SÉLECTION DES SÉNATEURS

La partie 1 du projet de loi C-7 propose d'encadrer le processus de sélection des candidats sénatoriaux d'une province ou d'un territoire dont le premier ministre tiendrait compte au moment de recommander au gouverneur général les personnes à nommer au Sénat. Le projet de loi présente en fait une loi type qui prévoit un processus électoral que les provinces et les territoires pourraient choisir d'adopter. Ce modèle législatif permettrait aux électeurs de choisir des candidats qui souhaitent être nommés au Sénat.

Selon le projet de loi, la province ou le territoire qui adopte une loi électorale essentiellement conforme au cadre peut sélectionner ses candidats sénatoriaux et les proposer au premier ministre, qui serait obligé d'en tenir compte au moment de faire ses recommandations au gouverneur général pour les nominations au Sénat. Les provinces et les territoires se chargeraient entièrement du processus de sélection sous la supervision de leurs fonctionnaires électoraux.

Il convient de noter que le projet de loi n'oblige nullement les provinces et les territoires à établir un processus de sélection des candidats sénatoriaux modelé sur le cadre exposé dans l'annexe. Il leur donne la possibilité de proposer au premier ministre des personnes qualifiées qu'il lui faudra prendre en considération sans être pour autant tenu de les accepter. Le projet de loi propose en fait une solution de rechange facultative au processus de sélection actuel. Si une province ou un territoire décidait de ne rien faire, le premier ministre continuerait seul à choisir ses candidats sénatoriaux, comme à l'heure actuelle.

1.1.1 PROJETS DE LOI ANTÉRIEURS VISANT LA RÉFORME DU PROCESSUS DE SÉLECTION

Le gouvernement a tenté par trois fois de faire adopter une loi portant mise en place d'un processus qui permette aux électeurs d'une province ou d'un territoire de sélectionner les candidats sénatoriaux.

Le 27 avril 2010, l'honorable Gerald J. Comeau, leader adjoint du gouvernement au Sénat, a déposé le projet de loi S-8 : Loi concernant la sélection des sénateurs, lequel est mort au *Feuilleton* à la dissolution de la 40^e législature en mars 2011.

Le projet de loi C-20 : Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs (Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs) proposait un processus électoral placé sous l'autorité du directeur général des élections du Canada. Il a été déposé le 13 novembre 2007 et renvoyé au comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-20. Le comité s'est réuni dix fois, mais le projet de loi est mort au *Feuilleton* à la dissolution de la 39^e législature le 7 septembre 2008. Le projet de loi C-20 reprenait directement ou par renvoi plusieurs dispositions de fond de la *Loi électorale du Canada*. Il contenait aussi des règles spéciales concernant le financement de la campagne électorale des aspirants candidats sénatoriaux. Il prévoyait aussi un système de vote préférentiel pour la sélection des sénateurs³.

Le projet de loi C-20 avait d'abord été déposé avec le numéro C-43 durant la première session de la 39^e législature. Il se trouvait à l'étape de la deuxième lecture quand il est mort au *Feuilleton* lorsque la législature a été prorogée le 14 septembre 2007.

1.1.2 PROPOSITIONS DE RÉFORME DE LA SÉLECTION DES SÉNATEURS

À divers moments depuis la Confédération, des projets de réforme du Sénat – y compris la modification du processus de sélection des sénateurs – ont été proposés. Certains des plus importants sont examinés ci-après⁴.

À la première conférence interprovinciale de 1887, les premiers ministres provinciaux ont adopté une résolution portant que la moitié des sénateurs soient nommés par le gouvernement fédéral et l'autre moitié par les gouvernements provinciaux⁵.

L'intérêt pour la réforme du Sénat s'est assoupi jusqu'à la fin des années 1960. À la conférence constitutionnelle de 1969, le gouvernement fédéral a proposé que lui et les gouvernements provinciaux sélectionnent chacun en partie les sénateurs, un peu comme il avait été proposé à la conférence interprovinciale de 1887. Les provinces pourraient choisir la méthode, soit la nomination par le gouvernement provincial ou avec l'approbation de leur assemblée législative⁶. Dans son rapport de 1972, le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada recommande, dans la même veine, que les sénateurs continuent d'être nommés par le gouvernement fédéral, mais que la moitié d'entre eux le soit à partir d'une liste de candidats présentés par les gouvernements provinciaux et territoriaux⁷.

En 1978, le gouvernement du Canada a proposé, dans un document intitulé *Le temps d'agir*, de renouveler la Constitution en remplaçant le Sénat par une Chambre de la Fédération. Il était prévu que la moitié des sénateurs d'une province serait choisie par la Chambre des communes et l'autre moitié, par l'assemblée législative de la province, dans les deux cas après une élection générale; les sénateurs représentant un territoire devaient être sélectionnés par le gouverneur en conseil⁸. Le projet de loi C-60 portant mise en œuvre de la proposition a été déposé et lu pour la première fois à la Chambre des communes le 20 juin 1978⁹.

En 1979, le Groupe de travail Pépin-Robarts sur l'unité canadienne a recommandé l'abolition du Sénat et la création d'un Conseil de la fédération qui serait composé de délégations provinciales dirigées par un responsable de rang ministériel ou par le premier ministre d'une province¹⁰.

En 1984, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (comité Molgat-Cosgrove) a recommandé que les sénateurs soient élus directement¹¹. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a recommandé que les sénateurs soient élus en même temps que les députés¹².

Un comité de l'Assemblée législative de l'Alberta, le Alberta Select Committee, a proposé en 1985 que les Albertains élisent leurs sénateurs en même temps que leurs députés provinciaux¹³.

En 1987, les premiers ministres fédéral et provinciaux se sont entendus sur une réforme constitutionnelle ayant des conséquences pour la méthode de sélection des sénateurs. Aux termes de l'*Accord du lac Meech*, lorsque le siège d'une province devenait vacant au Sénat, le gouvernement provincial pouvait proposer une liste de candidats. Il devait en être ainsi jusqu'à ce que les assemblées provinciales approuvent l'accord¹⁴. Le 23 juin 1990, cependant, l'*Accord du lac Meech* a expiré faute d'être ratifié par les assemblées du Manitoba et de Terre-Neuve.

L'*Accord de Charlottetown* de 1992 proposait que la Constitution soit modifiée pour que les sénateurs soient élus par la population ou les députés des provinces et territoires. Aux termes de l'accord, chaque province disposait de six sénateurs et chaque territoire d'un sénateur et les peuples autochtones bénéficiaient d'une représentation au Sénat. L'*Accord de Charlottetown* a été rejeté par référendum national le 26 octobre 1992.

Dans son rapport de 1992, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada (comité Beaudoin-Dobbie) a recommandé l'élection directe des sénateurs à la proportionnelle.

1.1.2.1 LOIS PROVINCIALES INFLUANT SUR LA SÉLECTION DES SÉNATEURS

Plusieurs provinces se sont dotées d'une loi permettant aux électeurs de choisir des candidats sénatoriaux ou ont envisagé de le faire.

L'Alberta a adopté la *Senatorial Selection Act* en 1989¹⁵. Peu après son entrée en vigueur, une élection a eu lieu et le candidat du Parti réformiste Stan Waters a été choisi comme candidat sénatorial de l'Alberta. Il a été nommé au Sénat le 11 juin 1990.

Plusieurs autres élections de candidats sénatoriaux ont eu lieu. Le 19 octobre 1998, les Albertains ont élu Bert Brown et Ted Morton comme candidats sénatoriaux en marge des élections municipales. Le 22 novembre 2004, ils ont élu Cliff Breitzkreuz, Link Byfield et Betty Unger et réélu Bert Brown comme candidats sénatoriaux en marge des élections générales provinciales. M. Brown a été nommé au Sénat le 10 juillet 2007.

En 1990, la Colombie-Britannique a adopté la *Senatorial Selection Act*¹⁶, une loi très semblable à la loi albertaine, mais il n'y a pas eu d'élections sous son régime. Cette loi est devenue caduque aux termes d'une clause d'extinction. Cependant, les médias ont rapporté récemment que le gouvernement britanno-colombien envisageait de la réactiver.

En 2009, la Saskatchewan a adopté la *Senate Nominee Election Act*¹⁷, une loi calquée sur la *Senatorial Selection Act* de l'Alberta. Elle a reçu la sanction royale, mais n'est toujours pas promulguée.

Au Manitoba, le Comité spécial sur la réforme du Sénat a publié en novembre 2009 un rapport proposant, pour la sélection des candidats sénatoriaux, un processus électoral administré par Élections Canada et payé par le gouvernement fédéral. Il propose aussi que les six sièges sénatoriaux de la province soient répartis entre les régions (trois à Winnipeg, un dans le nord et deux dans le sud)¹⁸.

Il y a eu par ailleurs divers projets de loi fédéraux et provinciaux d'initiative parlementaire visant à nommer les sénateurs dans le cadre d'élections consultatives, mais aucun n'a été adopté¹⁹.

1.2 DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

1.2.1 VERSIONS ANTÉRIEURES DE PROJETS DE LOI SUR LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

Quatre projets de loi visant à limiter la durée du mandat des sénateurs ont été déposés depuis la 39^e législature. En outre, la plupart des projets de réforme du Sénat (voir la section 1.1 du présent résumé législatif) limitaient la durée du mandat.

Le projet de loi C-10 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs) a été déposé à la Chambre des communes le 29 mars 2010. Il limitait les sénateurs nommés après le 14 octobre 2008 à un mandat non renouvelable de huit ans. Il étendait l'âge de la retraite obligatoire de 75 ans à tous les sénateurs, sans égard à la date de leur nomination. Il prévoyait enfin qu'un sénateur pouvait être nommé de nouveau pour achever son mandat de huit ans si celui-ci était interrompu.

Le projet de loi C-10 reprenait tel quel le projet de loi S-7 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs), déposé au Sénat le 28 mai 2009 et mort au *Feuilleton* à la prorogation de la législature le 30 décembre 2009. Il n'a pas franchi l'étape de la deuxième lecture.

Le projet de loi S-7 rétablissait, avec d'importantes modifications, les dispositions énoncées dans le projet de loi C-19 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), déposé à la Chambre des communes le 13 novembre 2007 et mort au *Feuilleton* à la dissolution de la législature le 7 septembre 2008.

Il y avait deux grandes différences entre le projet de loi C-10 (et son prédécesseur le projet de loi S-7) et le projet de loi C-19 :

- Le projet de loi C-10 imposait la retraite universelle à 75 ans, peu importe la date de nomination. Le projet de loi C-19 n'obligeait pas les sénateurs nommés après l'entrée en vigueur du projet de loi à prendre leur retraite à 75 ans.
- Les sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, mais avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-10, étaient assujettis à la limitation de huit ans, mais leur mandat commençait à la date d'entrée en vigueur du projet de loi.

Le projet de loi C-19 reprenait, avec une modification importante, le projet de loi S-4 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), déposé au Sénat le 30 mai 2006 par le sénateur Gerald J. Comeau. Le projet de loi S-4 n'excluait pas explicitement la possibilité de mandats renouvelables de huit ans tandis que le projet de loi C-19 prévoyait clairement un mandat non renouvelable de huit ans.

1.2.2 ÉTUDES DE COMITÉS SÉNATORIAUX SUR LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

Ces dernières années, deux comités sénatoriaux se sont penchés sur la durée du mandat des sénateurs : le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat en 2006 et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en 2007. Établi par le Sénat le 21 juin 2006, le Comité spécial a étudié à fond l'objet du projet de loi S-4 ainsi qu'une motion portant de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* pour changer la formule de représentation des provinces de l'Ouest au Sénat²⁰. Le Comité permanent, quant à lui, a examiné le projet de loi S-4 peu après son dépôt au Sénat. Il est question des rapports de ces deux comités plus loin (voir les rubriques 3.2.3 et 3.2.4 du présent résumé législatif).

1.2.3 PROJETS DE MODIFICATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

La durée du mandat des sénateurs n'a changé qu'une fois depuis 1867. En 1965, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été modifié pour fixer à 75 ans l'âge de la retraite des sénateurs. Avant cette modification, les sénateurs étaient nommés à vie²¹. Le Parlement a apporté la modification en se prévalant du pouvoir exclusif que lui confère le paragraphe 91(1) pour ce qui est de modifier la Constitution.

Depuis l'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans en 1965, on a proposé à plusieurs reprises de réduire encore la durée du mandat des sénateurs, certaines de ces propositions ayant été formulées par le Sénat lui-même²². En 1972, le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (Comité Molgat-McGuigan) a recommandé la retraite obligatoire à 70 ans. En 1980, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a recommandé un mandat de 10 ans, renouvelable une fois, à condition que le second mandat soit limité à cinq ans. Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (Comité Molgat-Cosgrove) a recommandé pour sa part, dans son rapport de 1984, l'élection des sénateurs pour une période de neuf ans, sans droit de réélection, le tiers des sénateurs étant élus tous les trois ans. Enfin, le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) a proposé l'élection directe des sénateurs à la proportionnelle, ainsi qu'un mandat non renouvelable de six ans.

Le gouvernement du Canada a lui aussi, au fil des ans, proposé des réformes du Sénat, dont certaines auraient modifié la durée du mandat des sénateurs. Il convient notamment de mentionner le projet de loi C-60 déposé en 1978, qui visait à faire varier la durée du mandat afin qu'elle coïncide avec celle de la législature fédérale ou provinciale. Ainsi, 50 % des sénateurs auraient été nommés par la Chambre des communes et l'autre moitié par les assemblées provinciales, ceux des territoires

étant nommés par le gouverneur en conseil. La durée du mandat aurait varié selon la durée de vie respective des deux ordres de gouvernement²³.

La Cour suprême du Canada a eu l'occasion, elle aussi, de se pencher sur la réforme du Sénat dans le cadre d'un avis demandé par le gouvernement du Canada concernant une série de réformes proposées pour le Sénat. Dans le Renvoi relatif à la Chambre haute de 1980²⁴, elle établit plusieurs principes qui s'appliquent à la procédure de modification des dispositions de la Constitution touchant le Sénat. Bien que cet avis ait été rendu sous le régime de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il conserve, pour certains spécialistes, sa pertinence. À l'époque, la Cour a conclu que le Parlement ne pouvait pas, de sa propre autorité, modifier les caractéristiques essentielles ou fondamentales du Sénat et que la participation des provinces serait requise.

Certains toutefois estiment que les principes définis dans le Renvoi relatif à la Chambre haute sont dépassés depuis la promulgation des nouvelles procédures de modification dans la *Loi constitutionnelle de 1982* ou ont été intégrés dans celles-ci. D'autres soutiennent que malgré les nouvelles procédures de modification, ces principes demeurent valables lorsqu'il s'agit d'apporter des changements de fond au Sénat. Ces points sont examinés plus loin.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 SÉLECTION DES SÉNATEURS

La partie 1 du projet de loi C-7 compte deux articles. L'annexe du projet de loi expose le cadre du processus de sélection des sénateurs que les provinces et les territoires doivent adopter « en substance » pour que le premier ministre tienne compte des candidats sélectionnés au moment de faire ses recommandations au gouverneur général. Plusieurs des attendus du préambule se rapportent au processus de sélection des sénateurs.

2.1.1 PRÉAMBULE

Le préambule (troisième, quatrième et cinquième attendus) reflète de manière générale le souhait du gouvernement que les candidats sénatoriaux soient choisis selon un processus démocratique dans la province ou le territoire que le sénateur doit représenter. Il fait également un rappel historique des efforts déployés pour modifier le mode de sélection des sénateurs. Il cite un accord des premiers ministres remontant à 1987 – vraisemblablement l'*Accord du lac Meech* –, qui prévoit, jusqu'à ce que la réforme du Sénat se réalise, que tout candidat à une nomination au Sénat sera choisi parmi des personnes dont le nom aura été proposé par le gouvernement de la province ou du territoire que le futur sénateur doit représenter²⁵.

2.1.2 FONDEMENT DE LA SÉLECTION DES CANDIDATS SÉNATORIAUX (ART. 2 ET 3 DU PROJET DE LOI)

L'article 2 du projet de loi propose que le cadre législatif prévu à l'annexe constitue le fondement du processus de sélection des candidats sénatoriaux d'une province ou d'un territoire dont le premier ministre doit tenir compte.

L'article 3 prévoit que, dans le cas où une province ou un territoire édicte une loi qui est « en substance conforme » au cadre prévu à l'annexe, le premier ministre « tient compte » du nom des personnes choisies par cette province ou ce territoire lors de la recommandation de candidats sénatoriaux au gouverneur général.

2.1.3 CADRE DU PROCESSUS DE SÉLECTION (ANNEXE)

L'annexe présente la loi type que les provinces et les territoires doivent adopter dans des termes similaires en substance afin que le premier ministre tienne compte de leurs candidats sénatoriaux. L'annexe s'inspire dans une large mesure de la *Senatorial Selection Act* de l'Alberta. La partie 1 expose le cadre général du processus de sélection, y compris l'obligation que la sélection des candidats repose sur une élection tenue conjointement avec des élections générales provinciales ou territoriales ou des élections municipales, ou encore sur une élection qui a lieu à une autre date fixée par décret. Par ailleurs, l'élection des candidats sénatoriaux doit se faire sous la direction des fonctionnaires électoraux de la province ou du territoire, conformément à la loi adoptée comme le prescrit l'annexe au projet de loi et conformément à la législation électorale de la province ou du territoire, dans la mesure où celle-ci n'est pas incompatible avec la loi relative à la sélection des candidats sénatoriaux.

2.1.3.1 LES SÉNATEURS NOMMÉS DEVRAIENT ÊTRE CHOISIS À PARTIR DE LA LISTE DES CANDIDATS PROVINCIAUX OU TERRITORIAUX (ART. 1 DE L'ANNEXE)

L'annexe rappelle l'objet du projet de loi C-7 : que les sénateurs nommés pour représenter une province ou un territoire devraient être choisis à partir de la liste de candidats présentée par le gouvernement de ladite province ou dudit territoire. Le choix du conditionnel « devraient » semble destiné à respecter le principe selon lequel le premier ministre conserve la latitude de recommander les personnes de son choix pour une nomination au Sénat.

2.1.3.2 MOMENT DE L'ÉLECTION (ART. 2 ET 5 DE L'ANNEXE)

La liste des candidats des provinces et des territoires doit être déterminée par une élection ayant lieu en même temps que des élections générales provinciales ou territoriales ou que des élections municipales, ou encore par une élection tenue à une date fixée par décret (art. 2). L'élection des candidats sénatoriaux peut être déclenchée à tout moment par décret (art. 5).

2.1.3.3 DÉTERMINATION DU NOMBRE DE CANDIDATS À ÉLIRE (ART. 5 DE L'ANNEXE)

Comme il est souligné plus haut, le nombre de personnes à élire à titre de candidats sénatoriaux doit être déterminé par décret (al. 5(1)c)). La loi type ne précise pas comment ce nombre doit être déterminé ni, plus particulièrement, s'il doit correspondre au nombre de vacances au Sénat pour une province ou un territoire donné ou s'il peut y avoir un certain nombre d'aspirants sénateurs, au cas où un siège deviendrait vacant au Sénat à une date ultérieure²⁶.

2.1.3.4 APPARTENANCE POLITIQUE (ART. 3 DE L'ANNEXE)

Quiconque souhaite se porter candidat à l'élection des candidats sénatoriaux est nommé par un parti politique enregistré dans la province ou le territoire ou se déclare candidat indépendant.

2.1.3.5 ÉLECTION DIRIGÉE PAR LES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX OU TERRITORIAUX (ART. 7 ET 31 DE L'ANNEXE)

Dans le cas où elle a lieu en même temps que des élections générales provinciales ou territoriales, l'élection des candidats sénatoriaux est dirigée et supervisée par les fonctionnaires électoraux provinciaux ou territoriaux (art. 7) conformément à la loi relative à la sélection des candidats sénatoriaux édictée par la province ou le territoire. La loi électorale provinciale ou territoriale s'applique également, avec les modifications voulues, à l'élection des candidats sénatoriaux, à condition qu'elle ne soit pas incompatible avec la loi relative à la sélection des candidats sénatoriaux (art. 31).

Si l'élection des candidats sénatoriaux a lieu en même temps que des élections municipales, les règles qui régissent les élections municipales s'appliquent et les fonctionnaires électoraux municipaux supervisent le processus. (Voir la rubrique 2.1.3.11 « Règles spéciales régissant l'élection liée à une élection municipale (art. 38 à 50) » du présent résumé législatif.)

2.1.3.6 FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES (ART. 27 DE L'ANNEXE)

La loi type prévoit que les candidats engagent des dépenses et reçoivent des contributions pour financer leur campagne. Les règles de financement des campagnes électorales de la province ou du territoire s'appliquent au financement de la campagne des candidats.

2.1.3.7 ÉLIGIBILITÉ À UNE ÉLECTION VISANT LA SÉLECTION DE CANDIDATS SÉNATORIAUX (ART. 8, 9, 11, 12 ET 14 DE L'ANNEXE)

Quiconque souhaite se porter candidat à une élection de candidats sénatoriaux doit satisfaire à un certain nombre de conditions, notamment :

- posséder les qualifications prévues à l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour être sénateur (âge, citoyenneté, propriété, résidence);

- ne pas être membre du Sénat ou de la Chambre des communes ni membre d'une assemblée législative provinciale ou territoriale;
- ne pas être candidat à des élections générales provinciales ou territoriales ou à des élections municipales qui ont lieu conjointement avec l'élection des candidats sénatoriaux;
- être résident de la province ou du territoire pendant six mois au moins avant l'élection des candidats sénatoriaux;
- ne pas être inhabile à se porter candidat à l'élection à l'assemblée législative provinciale ou territoriale en vertu d'une loi de la province ou du territoire.

D'autres conditions sont posées :

- le dépôt de l'acte de candidature signé par au moins 100 électeurs dans une province ou 50 électeurs dans un territoire (art. 9);
- la nomination d'un agent officiel (art. 11);
- un dépôt de 4 000 \$, remboursable si le candidat est élu ou s'il obtient au moins la moitié du nombre de votes obtenus par le candidat élu avec le plus petit nombre de votes (art. 12 et 14).

2.1.3.8 TENUE D'UN SCRUTIN (ART. 15 ET 16 DE L'ANNEXE)

Un scrutin est tenu si le nombre de candidatures est supérieur au nombre de personnes à élire. Si le nombre de candidatures est inférieur ou égal au nombre de personnes à élire, les candidats sont déclarés élus par le directeur général des élections de la province ou du territoire.

2.1.3.9 DÉROULEMENT DU VOTE (ART. 22 ET 35 DE L'ANNEXE)

Les électeurs ont le droit de voter pour autant de personnes qu'il y a de candidats sénatoriaux à élire. Donc, si le décret établit que quatre personnes doivent être élues, les électeurs peuvent voter pour quatre candidats au plus (al. 35(1)a) et par. 35(2)).

Les candidats sont déclarés élus sur la base d'une simple pluralité. Si, aux termes du décret, un seul candidat sénatorial doit être élu, la personne qui recueille le plus grand nombre de votes est déclarée élue (par. 22(2)). Si le décret dispose qu'il faut élire plus d'un candidat, la personne qui obtient le plus grand nombre de votes est déclarée élue, suivie de celle qui a obtenu le plus grand nombre de votes après elle, et ainsi de suite jusqu'à ce que le nombre requis de candidats à élire soient déclarés élus (par. 22(3)).

2.1.3.10 DURÉE DE LA CANDIDATURE (ART. 4 DE L'ANNEXE)

La loi type prévoit que le lieutenant-gouverneur en conseil ou le commissaire en conseil ne transmet pas immédiatement au premier ministre le nom des candidats retenus dans le processus d'élection des candidats sénatoriaux, car il se peut qu'il n'y ait pas de vacance au Sénat. En outre, le premier ministre peut retarder le

moment de faire son choix de la personne à recommander pour une nomination au Sénat, ou il peut finir par recommander quelqu'un de son propre choix. La loi type prévoit donc qu'une personne conserve sa qualité de candidat sénatorial jusqu'à la survenance du premier des événements suivants :

- elle est nommée au Sénat;
- elle démissionne en tant que candidat sénatorial;
- le sixième anniversaire de son élection à titre de candidat sénatorial survient;
- elle n'est plus qualifiée pour devenir sénateur aux termes des paragraphes 31(2) à 31(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, car :
 - elle prête un serment ou souscrit une déclaration d'allégeance à une puissance étrangère;
 - elle fait faillite ou devient insolvable;
 - elle est reconnue coupable de trahison ou d'un acte criminel (« félonie » ou « crime infamant »).

Les candidats sénatoriaux doivent également continuer de satisfaire aux conditions d'éligibilité qui s'appliquent à quiconque souhaite se porter candidat à une élection aux termes de l'article 8 de l'annexe. (Voir la rubrique 2.1.3.7 « Éligibilité à une élection visant la sélection de candidats sénatoriaux (art. 8, 9, 11, 12 et 14) » du présent résumé législatif.)

2.1.3.11 RÈGLES SPÉCIALES RÉGISSANT L'ÉLECTION LIÉE À UNE ÉLECTION MUNICIPALE (ART. 38 À 50 DE L'ANNEXE)

Si le décret pris en vertu de l'article 5 de la loi-cadre ordonne la tenue d'une élection de candidats sénatoriaux en même temps que des élections municipales, les lois qui régissent les élections municipales dans la province ou le territoire s'appliquent, avec les adaptations nécessaires et dans la mesure où ces lois ne sont pas incompatibles avec la loi relative à l'élection des candidats sénatoriaux (art. 39).

Les conseils municipaux sont chargés de tenir l'élection des candidats sénatoriaux dans les municipalités où ont lieu les élections (art. 40). Les fonctionnaires électoraux qui supervisent la tenue des élections municipales sont les fonctionnaires électoraux chargés de la tenue de l'élection des candidats sénatoriaux (art. 42).

Par ailleurs, les dispositions de la loi-cadre qui régissent les élections tenues conjointement avec des élections provinciales ou territoriales s'appliquent aux élections tenues en même temps que des élections municipales.

2.2 LIMITATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

2.2.1 MANDAT NON RENOUVELABLE DE NEUF ANS (ART. 5 DU PROJET DE LOI)

Le projet de loi C-7 propose de modifier l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, aux termes duquel les sénateurs peuvent occuper leurs fonctions jusqu'à l'âge de 75 ans (par. 29(2))²⁷.

L'article 5 vise à corriger certains problèmes signalés au cours de l'examen du projet de loi S-4 au Sénat. Ainsi, il exclut explicitement la possibilité de renouvellement du mandat de neuf ans. Il remplace l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* par le texte qui suit :

29. (1) Sous réserve des articles 29A à 31, le sénateur nommé après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 2011* (limitation de la durée du mandat des sénateurs) l'est pour un seul mandat de neuf ans.
- (2) Sous réserve des articles 29A à 31, en cas d'interruption de son mandat, le sénateur visé au paragraphe (1) peut être nommé de nouveau pour la période restant à courir.

Ainsi, le paragraphe 29(1) modifié répond précisément à une inquiétude exprimée par certains membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles quand ils ont étudié le projet de loi S-4; ces membres craignaient en effet que les mandats renouvelables aient pour effet de nuire à l'indépendance du Sénat. (Voir l'examen plus détaillé de la question à la partie 3 « Commentaire » du présent résumé législatif.)

Le projet de loi S-4 ne précisait pas à l'origine si le mandat de huit ans était renouvelable. Lorsqu'il a comparu devant le Comité spécial, le premier ministre a expliqué que ce silence pouvait laisser présumer qu'il y aurait possibilité de renouvellement. Il a ajouté que sa position sur le renouvellement était compatible avec son souhait d'établir un Sénat élu. Il a toutefois déclaré que si le Comité était fortement opposé à l'idée d'un mandat renouvelable, il serait possible de modifier le projet de loi²⁸. Durant les délibérations sur le projet de loi S-7 en deuxième lecture, la sénatrice Marjory LeBreton (leader du gouvernement et ministre d'État [personnes âgées]) a indiqué que le gouvernement, pour dissiper les craintes qu'un mandat renouvelable sape l'indépendance des sénateurs, avait fait en sorte que le projet de loi S-7 précise clairement que le mandat de huit ans n'était pas renouvelable²⁹.

2.2.2 SÉNATEURS NOMMÉS APRÈS LE 14 OCTOBRE 2008 ASSUJETTIS À UN MANDAT DE NEUF ANS (PAR. 4(1) DU PROJET DE LOI)

Le paragraphe 4(1) du projet de loi C-7 range parmi les sénateurs limités à un mandat de neuf ans les sénateurs nommés après le 14 octobre 2008 sans égard à la date d'entrée en vigueur de la loi³⁰. Cette modification découle sans doute de l'engagement que le premier ministre a pris lorsque, après la 40^e élection générale, il a recommandé la nomination de 18 sénateurs, à savoir que la durée de leur mandat

serait limitée si une loi visant à réduire la durée du mandat des sénateurs entrait en vigueur.

Le mandat de ces sénateurs commencerait non pas à la date de leur nomination, mais à la date d'entrée en vigueur du projet de loi³¹. Le 9 juin 2009, à l'étape de la deuxième lecture au Sénat, d'aucuns ont dit craindre que l'application rétroactive de cette disposition soit illégale³².

2.2.3 INTERRUPTION DU MANDAT DE NEUF ANS (PAR. 4(2) ET ART. 5 DU PROJET DE LOI)

Le projet de loi C-7 permet aux sénateurs assujettis à la limitation de neuf ans de reprendre leur mandat pour le terminer après une interruption (par. 2(2) et art. 3; nouveau par. 29(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.) Cette modification semble avoir pour but de préciser que lorsqu'un sénateur ne peut pas terminer son mandat de neuf ans pour une raison quelconque (disqualification, maladie, départ à la retraite, obligations familiales, etc.), il pourra être nommé de nouveau et terminer son mandat. Cette disposition s'applique uniquement aux sénateurs nommés après l'entrée en vigueur du projet de loi.

2.2.4 RETRAITE UNIVERSELLE À L'ÂGE DE 75 ANS (ART. 5 DU PROJET DE LOI)

L'article 5 propose d'ajouter à la *Loi constitutionnelle de 1867* l'article 29A, qui fixe à 75 ans l'âge de la retraite de tous les sénateurs, peu importe la date de leur nomination. À l'étape de la deuxième lecture du projet de loi S-7, la sénatrice LeBreton a indiqué que cette modification répondait aux préoccupations exprimées par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles au cours de son examen du projet de loi S-4, à savoir que les sénateurs limités à un mandat de huit ans pourraient continuer de siéger après leur 75^e anniversaire³³. En effet, dans son rapport au Sénat, le Comité sénatorial permanent contestait cette disposition en soulignant que l'absence d'un âge de la retraite pour certains sénateurs risquait de nuire à la nature et à la qualité des travaux du Sénat et était contraire à l'objectif déclaré du gouvernement d'assurer le renouvellement et la diversité des idées au Sénat. (Voir l'examen plus détaillé de la question à la partie 3 « Commentaire » du présent résumé législatif.)

2.2.5 PRÉAMBULE

Les attendus du préambule sont dignes de mention, car ils fournissent des éclaircissements importants sur les intentions générales du gouvernement à l'égard de la réforme démocratique du Sénat. Le premier déclare que le Sénat, au même titre que les autres institutions représentatives du Canada, doit évoluer de concert avec les principes d'une démocratie moderne. Le deuxième précise que le gouvernement explorera des façons de permettre au Sénat de mieux refléter les valeurs démocratiques canadiennes. Le sixième porte plus directement sur la durée du mandat des sénateurs en soulignant qu'elle « doit être conciliable avec les principes d'une démocratie moderne ».

Le septième attendu rappelle que le Parlement a modifié la Constitution en 1965 pour fixer l'âge de la retraite obligatoire des sénateurs à 75 ans. Le huitième affirme qu'en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Parlement a compétence pour modifier les dispositions de la Constitution relatives au Sénat sans consulter les provinces (voir l'examen de la procédure de modification à la partie 3 « Commentaire » du présent résumé législatif). Le dernier attendu reconnaît de façon générale que les caractéristiques essentielles du Sénat comme « lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive » doivent être protégées (voir l'examen de ce point à la partie 3 « Commentaire » du présent résumé législatif).

En général, le préambule d'une loi est considéré comme un outil d'interprétation des dispositions de fond et ne passe pas pour avoir lui-même force de loi³⁴.

3 COMMENTAIRE

3.1 SÉLECTION DES SÉNATEURS

3.1.1 QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

3.1.1.1 POUVOIR DE MANDER DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL ET PRÉROGATIVE DU PREMIER MINISTRE DE RECOMMANDER

Les articles 24, 26 et 32 de la *Loi constitutionnelle de 1867* habilite le gouverneur général à mander des personnes qualifiées pour qu'elles fassent partie du Sénat. Le gouverneur général est la seule personne à laquelle la Constitution du Canada confère le pouvoir de mander³⁵.

C'est cependant sur avis et recommandation du premier ministre que le gouverneur général exerce son pouvoir de nomination. Le pouvoir du premier ministre de donner avis et recommandation au gouverneur général en ce qui concerne la nomination des sénateurs n'est pas mentionné dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il découle, en fait, d'une convention constitutionnelle³⁶. Depuis 1897, il a été officialisé par un décret dont la version la plus récente, qui remonte à 1935, s'intitule « Mémoire d'avis concernant certaines des fonctions du premier ministre ». On y lit que la recommandation de sénateurs fait partie des prérogatives spéciales du premier ministre.

Il est rare que le gouverneur général refuse l'avis du premier ministre en ce qui concerne les nominations au Sénat³⁷, ce qui montre bien le solide caractère constitutionnel du pouvoir qu'a le premier ministre de recommander et de conseiller – pouvoir que le gouverneur général conteste rarement, par convention et en pratique.

3.1.1.2 UNE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE EST-ELLE NÉCESSAIRE?

Le gouvernement a exprimé l'opinion que l'ancien projet de loi S-8 – et par conséquent l'actuel projet de loi C-7 – ne modifie pas le mode de sélection des sénateurs et n'exige donc pas de modification à la Constitution³⁸. Le projet de loi permet plutôt de dresser une liste de candidats traduisant les préférences des électeurs. Il crée un processus qui permet aux électeurs des provinces et des territoires d'exprimer une

préférence quant à la personne qui les représentera au Sénat. Le spécialiste de droit constitutionnel Patrick Monahan, vice-recteur à l'enseignement de l'Université York, est d'avis qu'il ne serait pas nécessaire de modifier la Constitution pour tenir des élections consultatives en vue de la nomination de sénateurs : « Rappelons que certains changements sont possibles au sein des institutions fédérales sans que l'on ait à modifier officiellement la Constitution. C'est le cas, par exemple, de la nomination des sénateurs sur la base d'"élections" non contraignantes³⁹. »

Certains estiment par contre que même le recours à des élections « consultatives » aurait pour effet de changer le mode de sélection des sénateurs, auquel cas il faudrait modifier la *Loi constitutionnelle de 1867*. Or, aux termes de l'alinéa 42(1)b) et de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, toute modification du mode de sélection des sénateurs exigerait le consentement d'au moins sept provinces représentant 50 % de la population de toutes les provinces⁴⁰. (Voir l'examen plus approfondi de la procédure de modification constitutionnelle à la rubrique 3.2.8 « Quelle procédure de modification? » du présent résumé législatif.)

3.1.1.3 AUTRES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES

D'autres questions constitutionnelles ont été soulevées, dont celles de savoir si le processus de sélection des sénateurs prévu par le projet de loi constitue une délégation induite de la compétence législative fédérale aux assemblées provinciales et si les provinces sont habilitées à adopter une loi – la loi requise sur la sélection des sénateurs – dans un domaine de compétence législative fédérale. À ce dernier sujet, il y en a qui estiment que seul le Parlement peut adopter une loi relative au Sénat. Une loi provinciale en la matière déborderait la compétence législative de la province⁴¹.

3.1.1.3.1 COMPÉTENCE DES PROVINCES POUR ADOPTER UNE LOI SUR LA SÉLECTION DES SÉNATEURS

L'intervention des provinces dans le processus de sélection des sénateurs est une question sur laquelle les tribunaux se sont peu prononcés. C'est un domaine très incertain. La *Senatorial Selection Act* de l'Alberta a beau avoir été adoptée il y a plus de 20 ans, sa constitutionnalité n'a jamais été contestée devant les tribunaux. La question de la compétence législative des provinces à l'égard des institutions fédérales a été peu abordée par les tribunaux. Elle l'a été dans le contexte d'une loi provinciale restreignant le droit des fonctionnaires à participer au processus politique fédéral. Dans l'arrêt *Le procureur général de l'Ontario c. SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, la Cour suprême du Canada confirme la constitutionnalité des dispositions de la *Public Service Act* de 1970 interdisant aux fonctionnaires de se porter candidats à une élection fédérale ou provinciale et d'exercer d'autres activités politiques comme la sollicitation de fonds, à moins d'en obtenir la permission de la province.

La majorité des juges a statué que la loi modifiait valablement la Constitution de la province de l'Ontario comme le permet à la province l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (ancien par. 92(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*). La Cour a décidé que la loi ne pouvait pas être réputée relever des autres chefs de compétence législative provinciale, notamment le par. 92(13)

(compétence en matière de relations de travail sous la rubrique « propriété et droits civils ») et le par. 92(4) (mandat et nomination des fonctionnaires fédéraux). L'extrait suivant de l'arrêt majoritaire résume la conclusion de la Cour⁴² :

[...] une disposition peut généralement être considérée comme une modification de la constitution d'une province lorsqu'elle porte sur le fonctionnement d'un organe du gouvernement de la province, pourvu qu'elle ne soit pas par ailleurs intangible parce qu'indivisiblement liée à la mise en œuvre du principe fédéral ou à une condition fondamentale de l'union et pourvu évidemment qu'elle ne soit pas explicitement ou implicitement exemptée du pouvoir de modification que le par. 92(1) [maintenant l'art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*] accorde à la province, comme par exemple la charge de lieutenant-gouverneur et, probablement et à plus forte raison, la charge de la souveraine qui est représentée par le lieutenant-gouverneur.

Selon la Cour donc, les arguments concernant le chef de compétence dont relèverait une loi provinciale sur les candidats sénatoriaux pourraient s'appuyer sur l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* – un chef de compétence législatif des provinces. Il ne s'agit là, évidemment, que d'un éventuel contexte dans lequel on peut tenter d'établir si une loi sur la sélection des candidats sénatoriaux relève d'un chef de compétence provinciale.

Il se peut aussi que cette loi relève généralement des « matières d'une nature purement locale » aux termes du paragraphe 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans l'affaire *SEFPO*, la Cour a statué que le processus électoral et les organes de gouvernement ne pourraient pas relever du chef de compétence du paragraphe 92(13) sur la propriété et les droits civils, car les tribunaux ont défini ces droits comme relatifs aux rapports entre citoyens plutôt qu'entre citoyens et institutions gouvernementales⁴³. Ce ne sont pas des « droits civils » au sens de la *Charte* ou des droits de la personne.

3.1.1.3.2 UNE LOI SUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS SERAIT-ELLE UNE DÉLÉGATION INDUE DU POUVOIR LÉGISLATIF AUX PROVINCES?

Les tribunaux ont traité à plusieurs reprises de l'opportunité des délégations de pouvoir législatif et statué qu'entre le Parlement et les assemblées provinciales elles étaient inconstitutionnelles, peu importe la direction de la délégation. Dans un des premiers cas importants, la Cour suprême s'est prononcée dans l'arrêt de principe *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1950] 4 D.L.R. 369. Elle a toutefois déclaré valides les délégations pouvant être qualifiées d'administratives dans le cadre desquelles le Parlement délègue à un organe administratif, y compris le cabinet d'une province, le pouvoir d'exécuter une loi fédérale lorsque cet organe exécute aussi une loi provinciale analogue. C'est le cas de plusieurs régimes de gestion de l'offre qui régissent la commercialisation intraprovinciale et interprovinciale de produits agricoles⁴⁴.

Au lieu de déléguer des pouvoirs, certaines lois incorporent par renvoi les lois d'autres gouvernements. Cet usage a été jugé constitutionnel dans le contexte notamment du paiement des pensions alimentaires⁴⁵.

Dans le contexte du droit pénal, l'article 207 du *Code criminel* autorise les provinces à légiférer dans le domaine des jeux et paris, lequel relève de la compétence du Parlement en matière de droit pénal, du moins en ce qui concerne la délivrance de permis aux établissements de jeu. Il autorise en effet le lieutenant-gouverneur en conseil à délivrer ces licences aux conditions qu'il établit. La Cour suprême du Canada a confirmé que la loi provinciale s'incorporait valablement dans le *Code criminel* en y renvoyant expressément. Elle a souligné qu'il ne s'agissait pas d'une délégation de pouvoir législatif à une province puisque la loi provinciale s'inscrivait dans un domaine de compétence législative fédérale auquel le Parlement lui a ouvert l'accès⁴⁶.

3.1.1.4 OPINION DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA SUR LA RÉFORME DES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DU SÉNAT

Dans un jugement de 1980, la Cour suprême du Canada a examiné certaines des questions constitutionnelles soulevées par la réforme des caractéristiques fondamentales du Sénat⁴⁷. Une série de questions lui avaient été posées dans un renvoi du gouvernement du Canada, y compris de savoir si le Parlement du Canada pouvait abolir unilatéralement le Sénat et s'il pouvait adopter des lois modifiant le mode de sélection des sénateurs⁴⁸. Le gouvernement proposait plusieurs options pour la sélection des sénateurs :

- la sélection par les assemblées législatives provinciales;
- la sélection par la Chambre des communes;
- la sélection par les lieutenants-gouverneurs en conseil des provinces;
- l'élection directe.

Sur la question de la sélection des sénateurs, la Cour s'en remet au préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit que le Canada aura « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », où la Chambre des lords n'est pas élue. La Cour estime que l'élection directe modifierait une caractéristique fondamentale du Sénat et qu'elle serait donc contraire à la Constitution⁴⁹. Elle déclare qu'on a voulu faire du Sénat « un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des Communes⁵⁰ ». Certains passages du jugement méritent d'être cités intégralement⁵¹ :

La substitution d'un système d'élection à un système de nomination implique un changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement. Comme on l'a vu, le préambule de l'Acte parle d'« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », où la Chambre haute n'est pas élective. En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des Communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie. Si l'on faisait du Sénat un organisme entièrement ou partiellement électif, on en modifierait un trait fondamental. Nous sommes d'avis de répondre par la négative sur ce point.

[le par. 91(1)] ne lui permet pas [au Parlement] d'apporter des modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral. Le Parlement britannique a déterminé le caractère du Sénat d'après les propositions soumises par les trois provinces pour rencontrer les exigences du système fédéral proposé. C'est à ce Sénat, créé par l'Acte, que l'art. 91 a donné un rôle législatif. Nous sommes d'avis que le Parlement du Canada ne peut en modifier unilatéralement le caractère fondamental et le par. 91(1) ne l'y autorise pas.

De fait, la Cour a statué que le Parlement du Canada ne pouvait pas adopter de loi qui prévoit l'élection « directe » des sénateurs. Cependant, elle n'a pas dit quelles solutions autres que l'élection directe sont autorisées par la Constitution, car elle estimait ne pas disposer du contexte concret voulu qui lui aurait permis de répondre à cette question.

À supposer que le Renvoi relatif à la Chambre haute reste pertinent aujourd'hui, le cas ayant été tranché en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* d'avant 1982 (à présent la *Loi constitutionnelle de 1867*) et du processus de modification alors en vigueur, les seules parties du jugement relatives au processus de sélection « non électorale » des sénateurs qui pourraient se révéler utiles sont les commentaires sur les principes fondamentaux qui devraient guider le Parlement dans la réforme du Sénat. Le principe fondamental énoncé par la Cour est que les modifications apportées au Sénat ne peuvent pas « [porter] atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral ».

Les experts ne s'entendent pas sur la valeur du Renvoi relatif à la Chambre haute comme moyen d'interpréter les dispositions constitutionnelles concernant le Sénat, notamment la procédure de modification des caractéristiques fondamentales du Sénat et la question de savoir si les principes énoncés par la Cour font toujours autorité. (Voir l'examen plus détaillé de ces divergences de vues à la rubrique 3.2.2 « Le Renvoi relatif à la Chambre haute et les caractéristiques essentielles du Sénat » du présent résumé législatif.)

3.1.1.5 OPINIONS D'EXPERTS SUR LES CONSÉQUENCES D'ORDRE CONSTITUTIONNEL DE LA PARTIE 1 DU PROJET DE LOI C-7

Selon certains, il se pourrait que dans les années à venir, la méthode non officielle de nomination de sénateurs à partir d'une liste de candidats sélectionnés se transforme en convention constitutionnelle « limitant » le premier ministre dans son choix des personnes à nommer au Sénat⁵².

Des experts comme le professeur agrégé Andrew Heard de l'Université Simon Fraser, étudient l'incidence du Renvoi relatif à la Chambre haute et la procédure de modification actuelle de la Constitution dans le contexte du projet de loi C-20 : Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs. Dans un article récent, M. Heard examine les vues de différents chercheurs et commentateurs à ce sujet⁵³. Il cherche aussi à déterminer quelle sera l'incidence d'un processus de sélection modifié sur le pouvoir discrétionnaire du premier ministre de recommander au gouverneur général des candidats sénatoriaux et sur le pouvoir discrétionnaire de ce

dernier de procéder à ces nominations. Il traite du projet de loi C-20⁵⁴ et du processus de sélection imposé à l'échelon fédéral, mais certaines de ses préoccupations plus générales à propos de la modification du processus de sélection des sénateurs méritent d'être prises en considération dans le contexte du projet de loi C-7, notamment les répercussions éventuelles sur le pouvoir discrétionnaire ou les prérogatives du premier ministre et du gouverneur général et l'obligation de recourir à la procédure de modification constitutionnelle.

3.2 LIMITATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

3.2.1 POUVOIR EXCLUSIF DU PARLEMENT DE MODIFIER LA CONSTITUTION DU CANADA RELATIVEMENT AU SÉNAT

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se sont tous deux demandé si le Parlement avait compétence pour modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* sans la participation des provinces. Le pouvoir exclusif du Parlement de modifier la Constitution du Canada figure à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon cet article, 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, sous réserve des articles 41 et 42. L'article 41 énumère les éléments dont la modification exige l'unanimité du Parlement et de toutes les législatures provinciales. Les alinéas 42(1)*b*) et *c*) énoncent quatre exceptions au pouvoir exclusif du Parlement de modifier les dispositions de la Constitution relatives au Sénat. Ces alinéas prévoient qu'il faut l'assentiment d'au moins sept provinces représentant au moins 50 % de la population de toutes les provinces (la procédure « 7/50 »)⁵⁵ pour que le Parlement puisse modifier :

- le mode de sélection des sénateurs;
- les pouvoirs du Sénat;
- la répartition des sièges du Sénat;
- les conditions de résidence des sénateurs.

La durée du mandat des sénateurs ne figure pas sur la liste des exceptions prévues aux alinéas 42(1)*b*) et *c*). Par conséquent, selon une lecture littérale de ces dispositions, le Parlement peut modifier cette durée sans la participation des provinces. En effet, l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confère au Parlement un pouvoir général de modification des dispositions de la Constitution relatives au Sénat, exception faite des quatre éléments énoncés aux alinéas 42(1)*b*) et *c*). Il est donc inutile d'aller au-delà du libellé de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* remplace le paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, lequel conférait au Parlement le pouvoir exclusif de modifier de façon générale la Constitution du Canada, sous réserve de cinq grandes exceptions⁵⁶. Le Parlement a invoqué cette disposition en 1965 pour supprimer le mandat à vie des sénateurs et imposer la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans. Selon le paragraphe 91(1), l'assentiment des provinces n'était pas requis.

Au cours des délibérations du Comité spécial, la plupart des constitutionnalistes qui ont témoigné ont opté pour cette interprétation littérale du pouvoir de modification exclusif du Parlement. D'autres témoins, cependant, ont formulé des réserves au sujet d'une interprétation stricte des articles 44 et 42. Certains ont soutenu qu'il fallait lire ces dispositions à la lumière de l'avis rendu par la Cour suprême en 1980 dans le Renvoi relatif à la Chambre haute.

3.2.2 RENVOI RELATIF À LA CHAMBRE HAUTE ET CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DU SÉNAT

Dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, la Cour suprême exprime un avis d'une importance capitale : le Parlement agissant seul ne peut pas apporter au Sénat des modifications portant atteinte « aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral⁵⁷ ».

Cette décision a été rendue à la suite d'un renvoi fait par le gouvernement fédéral qui voulait savoir si, aux yeux de la Cour suprême, le Parlement avait compétence pour modifier unilatéralement la Constitution de manière :

- à abolir le Sénat;
- à modifier le processus de nomination des sénateurs;
- à exiger l'élection directe des sénateurs;
- à modifier la représentation provinciale des sièges du Sénat;
- à limiter la durée du mandat des sénateurs;
- à modifier les qualités requises pour être sénateur.

Au sujet de l'abolition du Sénat, la Cour a statué que le Parlement ne pouvait pas agir unilatéralement. Quant aux autres points, regroupés sous la « seconde question », la Cour a fait l'observation générale suivante⁵⁸ :

Examinant de façon générale la seconde question, nous sommes d'avis que, bien que le par. 91(1) permette au Parlement d'apporter certains changements à la constitution actuelle du Sénat, il ne lui permet pas d'apporter des modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral. Le Parlement britannique a déterminé le caractère du Sénat d'après les propositions soumises par les trois provinces pour rencontrer les exigences du système fédéral proposé. C'est à ce Sénat, créé par l'Acte, que l'art. 91 a donné un rôle législatif. Nous sommes d'avis que le Parlement du Canada ne peut en modifier unilatéralement le caractère fondamental et le par. 91(1) ne l'y autorise pas.

La Cour a conclu que le Parlement ne pouvait pas modifier unilatéralement la Constitution de manière à modifier la répartition provinciale des sièges au Sénat, ni exiger l'élection directe des sénateurs. Pour les autres questions (mandat, qualités des sénateurs, processus de nomination), elle s'est abstenue de se prononcer à cause du manque de précisions sur le contexte (en ce qui concernait la modification du processus de nomination) et de l'absence d'une proposition suffisamment

détaillée de la part du gouvernement (pour ce qui était de la durée du mandat et des qualités des sénateurs).

Comme le gouvernement du Canada n'avait pas précisé de durée, la Cour suprême n'a pas voulu répondre à sa question sur le mandat du Sénat, mais elle a tout de même fait remarquer qu'une réduction de la durée du mandat pourrait, à partir d'un certain point, nuire au rôle du Sénat comme organisme indépendant de réflexion.

Notons que la Cour suprême a invoqué le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* pour formuler le principe que les modifications portant atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat exigeraient l'accord des provinces. Comme il a été dit à la rubrique 3.1.1.4 « Opinion de la Cour suprême sur la réforme des caractéristiques fondamentales du Sénat » du présent résumé législatif, le préambule, que l'on retrouve aujourd'hui dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, prévoit que le Canada doit se doter d'une Constitution semblable, en principe, à celle du Royaume-Uni, ce qui sous-entend que le Canada doit avoir une Chambre haute dont les membres non élus sont nommés à vie. La Cour a également souligné que la modification unilatérale par le Parlement de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui rendait la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans respectait le critère de la constitutionnalité du fait qu'elle ne modifiait pas une caractéristique essentielle du Sénat.

Les opinions sont partagées quant à l'importance et à la pertinence du Renvoi relatif à la Chambre haute. Selon certains spécialistes tels que P.W. Hogg, les principes qu'on peut dégager de l'avis de la Cour, quels qu'ils soient, sont dépassés par les procédures de modification établies dans le cadre du rapatriement de la Constitution canadienne en 1982⁵⁹. Ces observateurs considèrent les articles 41, 42 et 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comme une sorte de code permettant de déterminer les modifications constitutionnelles relatives au Sénat que le Parlement peut apporter en agissant seul.

D'autres soutiennent que l'article 42 peut être vu comme une tentative d'exprimer et de codifier les caractéristiques essentielles du Sénat, décrites dans le Renvoi relatif à la Chambre haute⁶⁰. D'autres encore estiment que si les caractéristiques essentielles du Sénat sont dorénavant « pour la plupart » intégrées dans la procédure de modification établie dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, on ne saurait toutefois interpréter ces dispositions sans prendre en considération les principes énoncés dans le Renvoi relatif à la Chambre haute. Selon ces observateurs, le Parlement n'a probablement pas compétence pour imposer unilatéralement des limites extrêmes à la durée du mandat des sénateurs, par exemple en la ramenant à un an, ou pour apporter d'autres modifications radicales au Sénat, nonobstant les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶¹. Il faudrait, dans de tels cas, recourir à la procédure de modification complexe figurant au paragraphe 38(1).

3.2.3 CONCLUSIONS DU COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DU SÉNAT RELATIVEMENT AU PROJET DE LOI S-4

Le 28 juin 2006, après le débat sur la motion de la sénatrice Marjory LeBreton tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-4, le Sénat a décidé, sur proposition

de la sénatrice Joan Fraser, de reporter la deuxième lecture et de renvoyer plutôt la teneur du projet de loi au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat⁶².

Le Comité spécial a commencé ses audiences le 6 septembre 2006 et les a terminées le 21 septembre 2006. Il a entendu des témoins parler des conséquences qu'aurait, sur le plan de l'institution et de la Constitution, le projet de réduire à huit ans la durée du mandat des sénateurs. Il a aussi examiné plusieurs questions connexes, dont l'opportunité et les conséquences d'élections consultatives pour les sénateurs et les effets du mandat renouvelable.

Le Sénat a également renvoyé au Comité spécial une motion du sénateur Lowell Murray, appuyée par le sénateur Jack Austin, portant modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* de manière à changer la formule de représentation des provinces de l'Ouest au Sénat. En particulier, la motion visait à faire de la Colombie-Britannique et des provinces des Prairies des régions distinctes en ce qui concerne la composition du Sénat. Elle voulait aussi que la répartition des sièges du Sénat parmi les provinces de l'Ouest, qui en comptent actuellement six chacune, soit modifiée comme suit : Colombie-Britannique – 12; Alberta – 10; Saskatchewan – 7; Manitoba – 7. La nouvelle répartition ferait donc passer le nombre de sénateurs de 105 à 117⁶³.

Le Comité a déposé son *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)* au Sénat le 26 octobre 2006⁶⁴. Le rapport sur la motion Murray-Austin a été déposé le même jour.

La majorité du Comité spécial a conclu que les témoignages des experts et des autres témoins appuyaient la position du gouvernement, qui affirmait avoir compétence pour modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans recourir à la procédure de modification complexe prévue au paragraphe 38(1) de cette dernière loi. La plupart des membres ont également précisé qu'étant donné que le Comité se penchait uniquement sur la teneur du projet de loi, il n'était pas nécessaire de renvoyer ce dernier à la Cour suprême pour qu'elle rende un avis, ainsi que l'avaient proposé certains témoins. Toujours du point de vue de la majorité, le libellé de la Constitution du Canada est à ce point clair qu'un renvoi à la Cour serait superflu.

La majorité du Comité a également souscrit au principe de base du projet de loi, selon lequel l'établissement d'un mandat de durée fixe améliorerait le Sénat en tant qu'institution. Bien que le Comité spécial ait entendu divers témoins sur l'effet et l'utilité d'un mandat renouvelable, il n'en est venu à aucune conclusion à ce sujet.

3.2.4 DÉLIBÉRATIONS DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES RELATIVEMENT AU PROJET DE LOI S-4

Le 30 mai 2006, le Sénat a adopté le projet de loi S-4 en première lecture. Le 20 février 2007, après l'étape de la deuxième lecture, le projet de loi a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ce comité a tenu des audiences à son sujet du 21 mars au 6 juin 2007 et en a fait

rapport au Sénat le 12 juin 2007, avec des amendements, une recommandation et des observations⁶⁵. Le 19 juin 2007, le Sénat a adopté le rapport et, ce faisant, avalisé la recommandation voulant que le projet de loi « ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité ». Par conséquent, le projet de loi n'a pas été lu une troisième fois.

Il convient de souligner que le rapport, qui représentait l'avis de la majorité, a été préparé intégralement par l'Opposition. De plus, d'aucuns se sont demandé si le Comité permanent était habilité à produire un rapport assorti d'amendements, d'observations et d'une recommandation de ne pas poursuivre l'examen du projet de loi. Le sénateur Donald Oliver, président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, a souligné, quand il a présenté son rapport au Sénat, que la recommandation du Comité semblait n'avoir aucun précédent dans le *Règlement du Sénat*. Le Règlement dispose qu'un comité est habilité à faire rapport d'un projet de loi, avec ou sans amendements, ou à recommander de ne pas en poursuivre l'examen. Or, d'après le sénateur Oliver, il semblait sans précédent qu'un comité recommande que l'examen d'un projet de loi attende qu'un autre événement se produise, en l'occurrence l'obtention d'un avis de la part de la Cour suprême du Canada⁶⁶.

Dans le rapport présenté au Sénat, la majorité du Comité permanent s'est aussi penchée sur l'incidence possible du projet de loi C-43 : Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs (« Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs ») sur les questions constitutionnelles soulevées par le projet de loi S-4⁶⁷.

3.2.5 LE MANDAT DE HUIT ANS EST-IL INCONSTITUTIONNEL ?

La majorité du Comité a jugé que le mandat de huit ans prévu par le projet de loi ne saurait protéger les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat. Elle a donc recommandé, dans son rapport sur le projet de loi, un mandat non renouvelable de 15 ans. La majorité du Comité a également tiré un certain nombre de conclusions relatives aux caractéristiques du Sénat qui doivent être préservées pour qu'une réduction de la durée du mandat des sénateurs respecte les critères de constitutionnalité énoncés dans le Renvoi relatif à la Chambre haute. Selon le Comité, trois de ces caractéristiques sont cruciales⁶⁸ :

- l'indépendance;
- la capacité d'effectuer un second examen objectif;
- les mécanismes pour garantir la représentation provinciale et régionale.

Le Comité permanent a conclu que le mandat de huit ans ne répondrait pas au critère de la Cour suprême en matière de constitutionnalité, tel qu'il est énoncé dans le Renvoi relatif à la Chambre haute.

La majorité du Comité a conclu qu'un mandat plus long s'impose si on veut protéger le rôle du Sénat, rôle qui, selon la Cour suprême du Canada, consiste à assurer un second examen objectif et à représenter toutes les provinces et régions. Elle a été

impressionnée par les propositions de réforme de la Chambre des lords britannique, et notamment par l'idée d'un mandat non renouvelable de 15 ans⁶⁹.

Autre inquiétude soulevée par la limitation de la durée du mandat des sénateurs à huit ans : un premier ministre élu pour deux mandats pourrait à lui seul nommer tous les sénateurs et menacer ainsi l'indépendance du Sénat. Le mandat de neuf ans proposé dans le projet de loi C-7 pourrait répondre en partie à cette inquiétude.

3.2.6 NOMINATIONS NON RENOUVELABLES

Par ailleurs, le rapport faisait état de réserves quant au caractère renouvelable du mandat de huit ans. La majorité du Comité a fait remarquer qu'un mandat renouvelable serait compatible avec un Sénat élu, mais que le gouvernement n'avait toutefois prévu aucune modification constitutionnelle visant à établir un Sénat élu. Des préoccupations ont été soulevées quant à la possibilité que le projet de loi nuise à l'indépendance dont les sénateurs ont toujours fait preuve dans leurs travaux si le mandat renouvelable n'était pas assorti d'un Sénat élu⁷⁰. Or, un mandat renouvelable risque de nuire à cette tradition d'indépendance puisqu'un sénateur qui souhaiterait faire renouveler son mandat serait plus sensible à l'influence du premier ministre. Un mandat non renouvelable de neuf ans, comme le propose le projet de loi C-7, dissipe en partie cette préoccupation.

3.2.7 LIMITE D'ÂGE DE 75 ANS

En ce qui concerne l'âge de la retraite, la majorité du Comité a constaté que le projet de loi obligerait les sénateurs en poste à prendre leur retraite à l'âge de 75 ans, tandis que ceux nommés après l'entrée en vigueur du projet de loi pourraient dépasser cette limite. On a craint que cette situation n'ait un effet sur la nature et la qualité des travaux du Sénat et que le projet de loi soit contraire à l'objectif déclaré du gouvernement d'assurer le renouvellement et la diversité des idées et des points de vue au Sénat⁷¹. La majorité du Comité a souligné qu'en l'absence d'un âge de retraite obligatoire, un sénateur pourrait en théorie servir toute sa vie durant, ce qui serait contraire à la politique qui a mené à la décision d'éliminer les mandats à vie en 1965. La majorité du Comité a également signalé que la suppression de la limite d'âge pourrait être envisageable si le Sénat était élu, mais qu'il n'y avait aucune proposition de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce sens.

Le projet de loi C-7 règle cette question en proposant la retraite de tous les sénateurs à l'âge de 75 ans.

3.2.8 QUELLE PROCÉDURE DE MODIFICATION?

Dans son rapport, la majorité du Comité a soulevé de nombreuses questions concernant la procédure de modification constitutionnelle proposée par le gouvernement afin de prévoir un mandat de durée fixe pour les sénateurs dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle a posé une question essentielle : Le Renvoi relatif à la Chambre haute est-il toujours pertinent ou a-t-il été remplacé par l'édition de la procédure de modification prévue à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*? Autrement dit, l'article 44 visait-il à accorder au Parlement de nouveaux pouvoirs ou

à reproduire les pouvoirs prévus au paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la disposition en vigueur lorsque la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans le Renvoi relatif à la Chambre haute? La majorité du Comité a estimé que le Renvoi relatif à la Chambre haute restait pertinent et que l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'accordait pas au Parlement un pouvoir de modification exclusif supérieur au pouvoir que lui accordait le paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* d'avant 1982. En d'autres mots, le Comité considérait que la portée de l'article 44 de la loi de 1982 n'est pas plus vaste que celle du paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*⁷².

Le Comité a aussi rejeté la position gouvernementale selon laquelle les modifications qui, de l'avis de la Cour suprême du Canada, porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat ont toutes été codifiées à l'article 42 et que les éléments de la réforme du Sénat qui nécessitent l'application de la procédure de modification générale (la procédure de modification « 7/50 » figurant à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) ont été énumérés à l'article 42⁷³. La plupart des membres du Comité ont aussi mis en doute l'idée que l'article 42 de la loi de 1982 pouvait être considéré comme une liste exhaustive des questions pour lesquelles le Parlement doit obtenir l'approbation des provinces en recourant à la procédure de modification « 7/50 »⁷⁴.

En ce qui concerne l'incidence du projet de loi C-43, la majorité du Comité a fait valoir que le projet de loi S-4 et ses répercussions constitutionnelles devaient être examinés à la lumière des mesures proposées par le gouvernement dans le projet de loi C-43 pour établir un nouveau processus de sélection pour la nomination des sénateurs. Selon la majorité du Comité, un tribunal qui se pencherait sur la constitutionnalité du projet de loi S-4 et sur la possibilité qu'il relève de l'article 44 ne pourrait pas faire abstraction des mesures connexes visant la réforme du Sénat, lesquelles pourraient avoir une incidence sur la représentation régionale, la durée du mandat, le processus de nomination et la représentation provinciale. La majorité du Comité estimait que l'ensemble des mesures pourrait être considéré comme modifiant les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat⁷⁵.

Il convient de noter que plusieurs provinces ont affirmé qu'elles ne sauraient appuyer le projet de loi S-4 ni la proposition du gouvernement de modifier unilatéralement la *Loi constitutionnelle de 1867*. En particulier, le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et le Nunavut s'opposent à tout geste unilatéral du Parlement visant à réduire la durée du mandat des sénateurs. Ils se disent inquiets de l'effet du projet de loi sur la structure du Sénat et des conséquences pour le rôle de ce dernier comme organe de protection des intérêts régionaux et provinciaux.

3.2.9 ARGUMENTS POUR ET CONTRE LA LIMITATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

3.2.9.1 ARGUMENTS POUR LA LIMITATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

- Dans la majorité des démocraties occidentales dotées d'une Chambre haute, les membres sont assujettis à un mandat de durée limitée et doivent se présenter

devant les électeurs à des intervalles réguliers pour en demander le renouvellement. De plus, la durée normale du mandat dans ces Chambres hautes correspond davantage au mandat de neuf ans prévu par le projet de loi C-7. Un mandat de neuf ans compterait parmi les plus longs dans les Chambres hautes à mandat à durée limitée et serait comparable au mandat maximal des sénateurs français, soit neuf ans.

- Un mandat de neuf ans permettrait à un sénateur d'acquérir l'expérience nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'examen législatif et d'étude des orientations politiques tout en garantissant le renouvellement régulier des idées et des perspectives.
- Un mandat de neuf ans rejoindrait les diverses propositions avancées dans quelques-unes des études importantes menées sur la réforme du Sénat, notamment celles du Comité Molgat-Cosgrove (mandat de neuf ans), de la Canada West Foundation et de l'Alberta Select Committee (mandat correspondant à la vie de deux législatures).
- D'après les rapports, les propositions et les recommandations préparés par divers organismes gouvernementaux et non gouvernementaux au cours des 30 dernières années, un grand nombre de Canadiens seraient favorables à la réduction de la durée du mandat des sénateurs.

3.2.9.2 ARGUMENTS CONTRE LA LIMITATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS

- Si le mandat des sénateurs était réduit, le rôle du Sénat en tant que « lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive » et sa capacité d'étudier attentivement les mesures législatives proposées et d'entreprendre des études approfondies en mettant à contribution sa mémoire institutionnelle seraient affaiblis, et ce, à cause du taux de roulement accru des sénateurs. La durée longue et assurée des mandats est un élément important de la puissance institutionnelle du Sénat.
- La limitation de la durée des mandats est susceptible d'accroître le pouvoir de nomination du premier ministre, ce qui saperait l'indépendance du Sénat et son rôle de lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive ainsi que son rôle historique consistant à défendre les intérêts régionaux et provinciaux. Comme il a déjà été mentionné, les premiers ministres à la tête d'un gouvernement majoritaire élus pour deux mandats ou plus pourraient, pendant qu'ils sont au pouvoir, procéder à la nomination de tous les sénateurs ou presque, ce qui les rendrait maîtres du Sénat. Cette situation exacerberait également la partisanerie politique au Sénat, ce qui réduirait la capacité du Sénat d'examiner de façon indépendante et approfondie les mesures législatives proposées, et de représenter les régions et les provinces.
- Le Sénat est une institution unique que les rédacteurs de la Constitution du Canada ont prévue pour faire contrepoids à la Chambre des communes élue et partisane. La longue durée du mandat des sénateurs avait pour objectif d'assurer leur indépendance afin qu'ils puissent examiner soigneusement et efficacement les mesures législatives proposées, libres de partisanerie politique. La limitation de leur mandat amènerait le Sénat à se détourner de ses origines historiques,

constitutionnelles et politiques et minerait le régime de gouvernance unique du Canada.

NOTES

1. Un processus électoral consultatif préserverait l'autorité qu'a le premier ministre, selon les conventions constitutionnelles, de recommander que certaines personnes soient appelées au Sénat par le gouverneur général. Il fournirait simplement au premier ministre une liste de candidats parmi lesquels il pourrait choisir ceux qu'il souhaite recommander au gouverneur général.
2. Sénat, Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, *Délibérations*, 1^{re} session, 39^e législature, 7 septembre 2006, p. 2:9.
3. Voir Michel Bédard, [Projet de loi C-20 : Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs](#), publication n^o LS-588F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 13 décembre 2007.
4. Il s'agit d'une liste non exhaustive des projets mis de l'avant depuis un siècle et demi. Pour un examen des principaux projets contemporains, voir Jack Stilborn, [Réforme du Sénat : étude comparative des principales propositions](#), publication n^o BP-316F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 1992.
5. F. Leslie Seidle, « Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution? », dans Janet Ajzenstat (dir.), *Canadian Constitutionalism: 1791-1991*, Groupe canadien d'étude des parlements, 1991, p. 94 et 95.
6. Gouvernement du Canada, *La Constitution canadienne et le citoyen : un aperçu des objectifs de la Confédération, des droits des individus et des institutions gouvernementales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 31.
7. Rapport final du *Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1972, p. 33.
8. 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, 3^e session, 30^e législature, art. 63.
9. Gouvernement du Canada, *Le temps d'agir : Jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1978, p. 12.
10. Groupe de travail sur l'unité canadienne, *Se retrouver : Observations et recommandations*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1979, p. 104.
11. Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, 2^e session, 32^e législature, *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984, p. 23 et 24.
12. Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 3, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1985, p. 447.
13. Alberta Special Select Committee on Upper House Reform, *Strengthening Canada: Reform of Canada's Senate*, Edmonton, mars 1985.
14. *Accord constitutionnel de 1987*, « Annexe : Modification constitutionnelle de 1987 », art. 2 (qui aurait modifié la *Loi constitutionnelle de 1867*).

15. *Senatorial Selection Act*, S.A. 1989, ch. S-115, aujourd'hui R.S.A. 2000, ch. S-5.
16. *Senatorial Selection Act*, S.B.C. 1990, ch. 70.
17. *Senate Nominee Election Act*, 2009, ch. S-46.46.003 [loi de la Saskatchewan].
18. Assemblée législative du Manitoba, [Rapport sur le Comité spécial sur la réforme du Sénat](#), 9 novembre 2009.
19. Voir, par exemple, le projet de loi C-264 : Loi visant à permettre aux électeurs d'une province d'exprimer leur avis sur le choix des personnes qui devraient être mandées au Sénat pour représenter la province, qui a été déposé et a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 16 avril 1996; le projet de loi C-382 : Loi visant à permettre aux électeurs d'une province d'exprimer leur avis sur le choix des personnes qui devraient être mandées au Sénat pour représenter la province (titre abrégé : « Loi sur le choix des sénateurs »), déposé le 19 mars 1998; voir aussi le projet de loi 64 : Loi prévoyant l'élection en Ontario de candidats à des nominations au Sénat du Canada, qui a été déposé et a fait l'objet d'une première lecture à l'Assemblée législative de l'Ontario le 16 février 2006.
20. Sénat, *Journaux*, 1^{re} session, 39^e législature, 21 juin 2006.
21. *Loi constitutionnelle de 1965*, L.C. 1965, ch. 4, entrée en vigueur le 1^{er} juin 1965.
22. 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 \(durée du mandat des sénateurs\)](#), 1^{re} session, 39^e législature, octobre 2006, p. 3 à 5. Pour un exposé plus détaillé, voir aussi Jack Stilborn, *Réforme du Sénat : Étude comparative des principales propositions*, publication n^o BP-316F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 1992.
23. Projet de loi C-60 : Loi constitutionnelle de 1978.
24. *Renvoi relatif à la compétence législative du Parlement du Canada relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 [Renvoi relatif à la Chambre haute].
25. Cet attendu du préambule apparaît sous une forme presque identique dans la *Senatorial Selection Act* de l'Alberta. La loi de l'Alberta renvoie expressément à l'Accord du lac Meech. (Il est à noter que l'Accord et la loi de l'Alberta parlent uniquement de candidats des provinces et non des territoires.)
26. À noter qu'aucun pouvoir de réglementation n'est conféré aux lieutenants-gouverneurs en conseil ou aux commissaires en conseil pour déterminer le mode de calcul du nombre de candidats. La loi type donne donc beaucoup de latitude à ces dignitaires dans la détermination du nombre de candidats à élire.
27. Les sénateurs nommés à vie au Sénat avant l'entrée en vigueur du par. 29(2) conservaient leur siège à vie (voir par. 29(1)).
28. Sénat, [Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la Réforme du Sénat](#), 1^{re} session, 39^e législature, 7 septembre 2006, p. 2:12.
29. Sénat, [Débats](#), 2^e session, 40^e législature, 9 juin 2009, p. 1039.
30. L'art. 2 fera l'objet d'une promulgation distincte dans la *Loi constitutionnelle de 2009 (limitation de la durée du mandat des sénateurs)*, mais n'entraînera pas de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
31. Sénat (9 juin 2009), p. 1041.
32. D'après R. Sullivan dans *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd., Markham (Ontario), LexisNexis Canada Inc., 2008, p. 669, l'application rétroactive d'une mesure législative modifie les effets juridiques déjà survenus d'une situation constituée dans le passé. Une application rétrospective modifie les effets juridiques qu'aura à l'avenir une situation constituée dans le passé. Une application immédiate modifie les effets juri-

- diques qu'aura à l'avenir une situation actuelle. Des mesures législatives rétroactives peuvent être recevables, pourvu qu'elles ne violent pas certains droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et que l'intention de les appliquer de façon rétroactive soit explicite. Quant aux droits garantis par la *Charte*, les al. 11g) et j) interdisent l'application rétroactive de nouvelles infractions, et l'art. 7 interdirait sûrement la privation rétroactive du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité personnelle (voir p. 665).
33. Sénat (9 juin 2009), p. 1039.
 34. Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3^e éd., Toronto, Carswell, 2000, p. 57 à 60. L'auteur note que selon certains spécialistes en la matière, un préambule ne devrait servir qu'en cas d'ambiguïté ou de manque de clarté des dispositions de fond d'une loi.
 35. À noter cependant qu'en vertu de l'art. 26 – la disposition autorisant la nomination de quatre à huit autres personnes au Sénat –, le gouverneur général agit sur ordre de la Reine, qui est elle-même guidée par une recommandation du gouverneur général relative à la nomination de sénateurs supplémentaires.
 36. Andrew Heard, *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics*, Toronto, Oxford University Press, 1991, p. 18.
 37. Dans les rares cas où le gouverneur général ne s'est pas rangé à l'avis du premier ministre, c'est parce que le contraire aurait contrevenu à la Constitution du Canada. En 1896, par exemple, après la défaite du gouvernement conservateur, le premier ministre conservateur Tupper a conseillé au gouverneur général, lord Aberdeen, de nommer un certain nombre de sénateurs. Lord Aberdeen a refusé et a plutôt invité le dirigeant libéral Laurier – dont le parti était sorti majoritaire du scrutin – à former le gouvernement, puisque celui-ci allait de ce fait bénéficier d'un soutien majoritaire à la Chambre. Les spécialistes de la Constitution justifient le refus de lord Aberdeen d'accéder à la demande du premier ministre Tupper, le jugeant conforme à la convention constitutionnelle. Le premier ministre Tupper n'avait pas le soutien de la Chambre, et il était considéré comme déplacé de sa part d'avoir essayé de renforcer le soutien de son parti au Sénat après avoir perdu les élections. Voir Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd. (feuilletés mobiles), Toronto, Carswell, 1997, p. 9-26.2 à 9-27.
 38. Voir, par exemple, la fiche d'information du gouvernement sur le projet de loi S-8 : [Le gouvernement Harper va de l'avant avec son projet de réforme du Sénat](#), 27 avril 2010. Voir également la fiche d'information sur le projet de loi C-20 : Loi concernant la nomination des sénateurs, 2^e session, 39^e législature, [Le gouvernement fédéral dépose des mesures législatives en vue de créer un Sénat démocratique et responsable](#), 13 novembre 2007.
 39. Patrick Monahan, *Constitutional Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2002, p. 488 [TRADUCTION].
 40. Voir Sénat, [Débats](#), 3^e session, 40^e législature, vol. 147, n^o 57, 20 octobre 2010 (L'hon. Serge Joyal).
 41. *Ibid.*
 42. *Le procureur général de l'Ontario v. SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, par. 90. La Cour fait des observations dignes d'attention sur une loi provinciale en matière de gouvernement responsable. Ces modifications pourraient être interprétées comme de nature constitutionnelle.
 43. *Ibid.*, par. 72.
 44. Ce genre de délégation est examiné dans un arrêt de principe à ce sujet, *Prince Edward Island Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392.

45. *A.G. Ont. c. Scott*, [1956] R.C.S. 137. La loi prévoyait qu'un conjoint résidant en Ontario avait droit d'invoquer n'importe quelle défense fournie par une loi du Royaume-Uni dans toute action en paiement de pension alimentaire intentée contre un conjoint résidant au Royaume-Uni. La loi incorporait ou adoptait en somme les lois du Royaume-Uni.
46. *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89. La Cour a statué que la réglementation des activités de jeu présentait des aspects doubles, certains aspects étant de compétence provinciale manifeste, sous réserve de la règle de la compétence prépondérante du Parlement issue de la jurisprudence et selon laquelle il faut trancher en faveur de la compétence fédérale en cas de conflit entre la loi fédérale et la loi provinciale.
47. Renvoi relatif à la Chambre haute.
48. Les autres questions posées dans le renvoi étaient les suivantes : le Parlement peut-il changer unilatéralement la répartition provinciale et territoriale des sièges au Sénat, changer le mandat des sénateurs et modifier les qualifications requises pour être sénateur?
49. Renvoi relatif à la Chambre haute, par. 49.
50. *Ibid.*, par. 48.
51. *Ibid.*, par. 48 et 49.
52. Voir David C. Docherty, « The Canadian Senate: Chamber of Sober Reflection or Loony Cousin Best Not Talked About », *Journal of Legislative Studies*, vol. 8, n° 3, automne 2002, p. 27 à 48 : « Si un premier ministre décide de suivre cette méthode, une façon d'agir officielle pourrait rapidement devenir une convention. C'est peut-être la meilleure occasion de passer à un système d'élection des sénateurs, si du moins on peut éviter les discussions constitutionnelles » (p. 45) [TRADUCTION].
53. Andrew Heard, [Constitutional Doubts About Bill C-20 and Senatorial Elections](#), document de travail 2008-17, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, École des études politiques, Université Queen's, 2008, p. 12.
54. La différence importante entre le projet de loi C-20 et le projet de loi C-7 est que le premier imposait en fait aux provinces un processus de sélection, tandis que le second offre aux provinces et aux territoires une solution de remplacement facultative au processus de sélection actuel.
55. La procédure de modification « 7/50 » est exposée au par. 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
56. Ces cinq exceptions concernaient les modifications touchant : les pouvoirs des assemblées législatives provinciales; les écoles; l'emploi de l'anglais ou du français; la prescription voulant que le Parlement tienne au moins une session chaque année; la restriction voulant que la Chambre des communes ne puisse poursuivre ses travaux au-delà de cinq ans, sauf en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection.
57. Renvoi relatif à la Chambre haute, p. 56.
58. *Ibid.*
59. Sénat, Comité spécial sur la réforme du Sénat, *Délibérations*, 1^{re} session, 39^e législature, 20 septembre 2006, p. 4:36 et 4:37 (témoignage de P.W. Hogg).
60. Monahan (2002), p. 68.
61. Sénat, Comité spécial sur la réforme du Sénat, [Délibérations](#), 1^{re} session, 39^e législature, 7 septembre 2006, p. 2:28 et 2:29 (témoignage de Warren Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice, Canada).
62. Sénat, *Journaux*, 1^{re} session, 39^e législature, 28 juin 2006.

63. Sénat, Comité spécial sur la réforme du Sénat, [Rapport sur la motion pour modifier la Constitution du Canada \(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat\)](#), 1^{re} session, 39^e législature, octobre 2006.
64. Sénat, *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4* (octobre 2006).
65. Sénat, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Treizième rapport](#), 1^{re} session, 39^e législature, 12 juin 2007.
66. Selon l'art. 100 du *Règlement du Sénat du Canada* : « Si un comité chargé d'examiner un projet de loi estime qu'il n'y a pas lieu pour le Sénat de l'étudier davantage, il présente à la Chambre un rapport en ce sens, avec raisons à l'appui. Si le Sénat vote la motion portant adoption de ce rapport, le projet de loi n'apparaît plus au *Feuilleton* ». Voir les *Débats du Sénat du Canada*, 1^{re} session, 39^e législature, vol. 143, fascicule 108, 14 juin 2007, et l'art. 100 du *Règlement du Sénat*.
67. Le projet de loi C-43 a été déposé de nouveau à la Chambre avec le numéro C-20 : Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs (titre abrégé : « Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs »). Il a franchi l'étape de la première lecture le 13 novembre 2007, puis a été renvoyé au comité législatif de la Chambre des communes chargé de l'étude du projet de loi C-20. Le comité a tenu des audiences sur le projet de loi, qui est toutefois mort au *Feuilleton* à la dissolution de la législature le 7 septembre 2008. Voir la description et un examen du projet de loi dans Michel Bédard, [Projet de loi C-43 : Loi sur les consultations concernant la nomination des Sénateurs](#), publication n° LS-553F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 23 avril 2007.
68. Sénat (12 juin 2007), p. 4.
69. *Ibid.*, p. 6.
70. *Ibid.*, p. 7. La majorité du Comité a souligné les travaux du professeur Andrew Heard, qui confirment le point de vue traditionnel selon lequel le Sénat est un organe qui encourage davantage l'indépendance lors des votes que la Chambre des communes.
71. *Ibid.*, p. 10.
72. *Ibid.*, p. 14.
73. *Ibid.*
74. Un témoin a fait valoir, par exemple, que si l'art. 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* peut être considéré comme une liste exhaustive des questions que le Parlement ne peut modifier unilatéralement, le Parlement pourrait par conséquent modifier, sans l'accord des provinces, certains éléments fondamentaux de la Constitution qui ne figurent pas dans la liste, tels que l'obligation de tenir une élection fédérale au moins tous les cinq ans. Ce type de modification, selon une interprétation littérale de la Constitution, constituerait une modification portant sur la Chambre des communes et ne serait donc pas interdit en vertu de l'art. 42. Le témoin a ajouté que ce serait là un résultat absurde étant donné que le gouvernement serait autorisé en théorie à rester au pouvoir pendant 10, voire 20 ans sans tenir d'élections générales. Il faudrait ajouter aux art. 42 et 44 d'autres éléments de la Constitution et principes constitutionnels en vue d'empêcher ce genre d'action unilatérale. Voir le témoignage du professeur Andrew Heard dans Sénat (12 juin 2007), p. 17 et 18.
75. Sénat (12 juin 2007), p. 16 et 17, au sujet du témoignage du professeur Joseph Magnet et de Roger Gibbins, président et premier dirigeant de la Canada West Foundation. D'autres témoins ont dit craindre que le projet de loi S-4 nuise aux pouvoirs du Sénat et qu'il soit contraire à l'art. 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Voir p. 20 et 21 au sujet du témoignage du professeur Don Desserud; et p. 23 au sujet du témoignage de la professeure Jennifer Smith.