



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Senate Reform

Réforme du Sénat

Chair:

The Honourable DANIEL HAYS

Président :

L'honorable DANIEL HAYS

Wednesday, September 27, 2006 (in camera)
Wednesday, October 4, 2006 (in camera)
Thursday, October 19, 2006 (in camera)

Le mercredi 27 septembre 2006 (à huis clos)
Le mercredi 4 octobre 2006 (à huis clos)
Le jeudi 19 octobre 2006 (à huis clos)

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Tenth, eleventh and twelfth (final) meetings on:

Subject matter of Bill S-4,
An Act to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure)
Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate)

Dixième, onzième et douzième (dernière) réunions concernant :

La teneur du projet de loi S-4,
Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867
(la durée du mandat des sénateurs)
La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Subject matter of Bill S-4,
an Act to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure))

Y COMPRIS :

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(La teneur du projet de loi S-4,
Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867
(la durée du mandat des sénateurs))

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate))

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat))

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C. Chaput Dawson	* LeBreton, P.C. (or Comeau) Munson
* Hays (or Fraser) Hubley	Murray, P.C. Segal Tkachuk Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Austin, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Hubley, substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Tardif, substituted for that of the Honourable Senator Watt (*October 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*October 3, 2006*).

The name of the Honourable Senator Watt, substituted for that of the Honourable Senator Tardif (*October 10, 2006*).

The name of the Honourable Senator Dawson, substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 10, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*October 17, 2006*).

The name of the Honourable Senator Meighen, substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*October 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk, substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*October 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Meighen, substituted for that of the Honourable Senator Segal (*October 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Segal, substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*October 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Dawson, substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 25, 2006*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA
RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

Austin, C.P. Chaput Dawson	* LeBreton, C.P. (ou Comeau) Munson
* Hays (ou Fraser) Hubley	Murray, C.P. Segal Tkachuk Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Austin, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Tardif est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 2 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 3 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Tardif (*le 10 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 10 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 17 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 19 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*le 19 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Segal (*le 19 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*le 20 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 25 octobre 2006*).

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 27, 2006
(11)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day, in camera, in room 356-S, Centre Block, at 12:09 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Chaput, Dawson, Fraser, Hays, Munson, Murray, P.C., Segal, Tkachuk and Watt (10).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that an audio recording be kept of this meeting for consultation by the research analysts and that the audio recording be erased at the completion of the committee's work.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider a draft report.

It was agreed that the committee meet next Wednesday, October 4, 2006 at noon to continue its consideration of a draft report.

At 1:29 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 4, 2006
(12)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day, in camera, in room 356-S, Centre Block, at 12:05 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, Chaput, Comeau, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Tardif and Tkachuk (10).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 27 septembre 2006
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 9, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Chaput, Dawson, Fraser, Hays, Munson, Murray, C.P., Segal, Tkachuk et Watt (10).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à rester dans la salle.

Il est convenu de conserver l'enregistrement audio de cette séance pour que les attachés de recherche puissent les consulter, et que ces enregistrements soient effacés une fois les travaux du comité terminés.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le comité se réunisse le mercredi 4 octobre 2006 prochain, à midi, pour poursuivre son examen de l'ébauche de rapport.

À 13 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 4 octobre 2006
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 5, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, Chaput, Comeau, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Tardif et Tkachuk (10).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject -matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

It was agreed that two officials from the United Kingdom House of Lords be permitted to stay in the room.

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that an audio recording be kept of this meeting for consultation by the research analysts and committee members and that the audio recording be erased at the completion of the committee's work.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider a draft report.

At 1:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 19, 2006
(13)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day, in camera, in room 356-S, Centre Block, at 4:25 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Fraser, Hays, LeBreton, P.C., Meighen, Munson, Murray, P.C., Tkachuk, and Watt (10).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that an audio recording be kept of this meeting for consultation by the research analysts and committee members and that the audio recording be erased at the completion of the committee's work.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser deux représentants de la Chambre des lords britannique à rester dans la salle.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Il est convenu que l'enregistrement audio de la séance soit conservé pour être consulté par les attachés de recherche et les membres du comité, et que cet enregistrement soit effacé une fois les travaux du comité terminés.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

À 13 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 19 octobre 2006
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 25, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Fraser, Hays, LeBreton, C.P., Meighen, Munson, Murray, C.P., Tkachuk et Watt (10).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Il est convenu de conserver l'enregistrement audio de cette séance pour consultation par les attachés de recherche et les membres du comité et que cet enregistrement soit effacé une fois les travaux du comité terminés.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider draft reports.

It was agreed:

That the draft report with changes to be incorporated from today's meeting be adopted as the report of the committee on the subject matter of S-4;

That the Chair and Deputy Chair be empowered to approve and incorporate all such changes and to approve the final version of the report with any necessary editorial, grammatical or translation changes required; and

That the Chair table the report in the Senate no later than October 26, 2006.

It was agreed:

That the draft report with changes to be incorporated from today's meeting be adopted as the report of the committee on the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate);

That the Chair and Deputy Chair be empowered to approve and incorporate all such changes and to approve the final version of the report with any necessary editorial, grammatical or translation changes required; and

That the Chair present the report in the Senate no later than October 26, 2006.

At 6:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner des ébauches de rapports.

Il est convenu :

Que l'ébauche de rapport sur la teneur du projet de loi S-4 ainsi que les changements convenus à la séance d'aujourd'hui soient adoptés comme étant le rapport du comité;

Que le président et le vice-président soient autorisés à approuver et à effectuer tous les changements requis ainsi qu'à approuver la version finale du rapport avec tous les changements de forme, grammaticaux ou de traduction nécessaires; et

Que le président soit autorisé à déposer le rapport au Sénat au plus tard le 26 octobre 2006.

Il est convenu :

Que l'ébauche du rapport concernant la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat) soit adoptée avec les changements convenus à la séance d'aujourd'hui;

Que le président et le vice-président soient autorisés à approuver et à incorporer tous ces changements et à approuver la version finale du rapport avec tous les changements de forme, grammaticaux ou de traduction nécessaires; et

Que le président dépose le rapport au Sénat au plus tard le 26 octobre 2006.

À 18 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, October 26, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred the subject matter of Bill S-4, an Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 28, 2006, has examined the said subject matter and now tables its report.

Respectfully submitted,

Thursday, October 26, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, which was referred the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate), has in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 28, 2006, examined the said motion and now reports the same without amendment.

Attached as an appendix to this report are the observations of your Committee on the motion to amend the Constitution of Canada.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 26 octobre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 2006, a examiné ladite teneur et maintenant dépose son rapport.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 26 octobre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été renvoyé la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat), conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 2006, a examiné ladite motion et en fait maintenant rapport sans amendement.

Ont été jointes en annexe au présent rapport les observations de votre Comité sur la motion de modifier la Constitution du Canada.

Respectueusement soumis,

Le président,

DANIEL HAYS

Chair

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The subject-matter of Bill S-4,
An Act to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure)**

Chair

The Honourable Daniel Hays

Deputy Chair

The Honourable W. David Angus

October 2006

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The subject-matter of Bill S-4,
An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)**

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the Committee's proceedings are available online at

www.senate-senat.ca/senref.asp

39th Parliament, 1st Session

TABLE OF CONTENTS

ORDERS OF REFERENCE..... ii

MEMBERSHIP..... iv

INTRODUCTION 1

BACKGROUND 2

 A. Institutional background 3

 B. Constitutional Background..... 7

WHAT THE COMMITTEE HEARD 11

 A Term Limit 12

 Renewability 15

 Independence and Accountability 16

 The Constitutional Issue 17

 Representing Diversity..... 19

 Advisory Elections..... 19

 Additional Matters 22

 The Process of Reform..... 23

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS 25

 A Vision To Guide Reform..... 25

 Conclusions..... 28

 Conclusion 1: Reference to the Supreme Court..... 28

 Conclusion 2: Term Limits for Senators..... 29

 The Challenging Trade-Offs Of Senate Reform..... 29

 Advisory Elections – Some Observations..... 33

 Concluding Remarks..... 34

APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance) A-1

NOTE: In this report, the testimony received by witnesses printed in the *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform* will be hereinafter referred to only by issue number and page number within the text, e.g. (1:89).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 21, 2006:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That a Special Senate Committee be appointed to undertake a comprehensive review of the Senate Reform or any other related matter referred to it by the Senate;

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the Special Committee comprise ten members namely the Honourable Senators Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C., and that four members constitute a quorum;

That, pursuant to Rule 95(3)(a), the Committee be authorized to meet during periods that the Senate stands adjourned for a period exceeding one week;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills and subject-matters of bills as are referred to it;

That the Committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than September 28, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fraser:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, June 21, 2006, the date for the Special Senate Committee on Senate Reform to submit its final report be extended from September 28, 2006 to October 26, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., seconded by the Honourable Senator Comeau, for the second reading of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that Bill S-4 be not now read a second time but that the subject-matter thereof be referred to the Special Senate Committee on Senate Reform; and

That the Order to resume debate on the motion for the second reading of the bill remains on the Order Paper and Notice Paper.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

Special Senate Committee on Senate Reform

The Honourable Daniel Hays, Chair

The Honourable W. David Angus, Deputy Chair

The Honourable Senators:

Jack Austin, P.C.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, P.C.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note: Senators Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau) and Daniel Hays (or Joan Fraser) are members *ex officio*.

Other Senators who participated in the work of the Committee :

The Honourable Senators: Downe, Fairbairn, P.C., Fraser, Harb, LeBreton, P.C., Losier-Cool, Prud'homme, P.C. and Tardif

Original Members agreed to by Motion of the Senate :

The Honourable Senators : Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C.

INTRODUCTION

On June 21, 2006, the Senate established the Special Senate Committee on Senate Reform. The motion proposing the Committee was moved by Senator Joan Fraser and seconded by Senator Joan Cook, and provided that the Committee submit its final report no later than September 28, 2006. On September 27, 2006, the Senate agreed to extend the reporting date to October 26, 2006.

The motion establishing the Committee provided that it "...undertake a comprehensive review of Senate reform, or any other matter referred to the Committee by the Senate." Two specific matters were subsequently referred, and have provided the focus for the work reflected in the Committee's work to date. They are:

- The subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the *Constitution Act, 1867*. The bill would require new senators to be appointed for eight year terms. These senators would not be subject to mandatory retirement at age 75, which would continue to apply to existing senators. The bill was introduced by the Government in the Senate on May 30, 2006 and its subject-matter was referred to this Committee on June 28.
- A motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The number of seats representing each province would be as follows: British Columbia – 12 (from 6), Alberta – 10 (from 6), Saskatchewan – 7 (from 6), and Manitoba – 7 (from 6), for a new total of 117 senators (from 105). The motion was moved on June 27, 2006 and referred to this Committee on June 28.

Bill S-4 and the Murray/Austin motion deal with unrelated characteristics of the Senate, and are being addressed by this Committee in separate reports. This Report presents our findings and conclusions relating to the subject-matter of Bill S-4.

To make the most efficient use of the time expert witnesses gave to the Committee, hearings addressed both sets of issues simultaneously. These hearings focussed on the issues raised by Bill S-4 and the Murray/Austin motion, rather than revisiting the much broader range of Senate reform and related constitutional issues that have been considered, in some cases repeatedly, over the years. This report, like the discussions we had with our witnesses, does not seek to revisit the multiple issues that have been explored in previous parliamentary studies of Senate reform. Rather, this earlier work is used as a point of departure for focussed attention to the subject-matter of Bill S-4, along with a limited number of issues directly related to it.

Members of the Committee express their thanks to Prime Minister Stephen Harper, government officials and expert witnesses who appeared before the Committee during hearings held the week of September 4, 2006, and the week of September 18, 2006 (for a complete list of witnesses, see Appendix A). We also thank those who submitted written

briefs for our consideration. The briefs and advice received by the Committee have been immensely helpful to members, as will be evident throughout this report.

BACKGROUND

Bill S-4 would amend s. 29 of the *Constitution Act, 1867* to provide that senators be appointed for a term of eight years. If enacted, this amendment would result in the second change to the term of senators since 1867. Senators were originally appointed for life, until a 1965 amendment established the current mandatory retirement age of 75.¹

Like the 1965 amendment, the amendment proposed in Bill S-4 would not apply to existing senators. If all existing senators remain in their positions until mandatory retirement, the result would be a period of transition in the composition of the Senate extending until 2030, when the last existing senator would reach the mandatory retirement age.² If, on the other hand, incentives to earlier retirement were put in place (as was done in 1965, with satisfactory pension arrangements for senators agreeing to retire at age 75), the transition in the Senate's composition could be accelerated.

Bill S-4 is silent with respect to the reappointment of eight-year senators when their terms are completed. It thus leaves the Prime Minister with the discretion to renew the terms of such senators. The terms of eight-year senators could be renewed at (or beyond) the age of 75, since the amendment proposed in Bill S-4 would remove, for eight-year senators, the mandatory retirement age established in 1965.

The Bill raises two sets of issues directly, and at least one further issue indirectly. This Part, including the review of background information provided immediately below, is structured accordingly.

First, there is a constitutional issue relating to how an amendment to the Constitution that changes the terms of senators needs to be made. It may fall within the class of amendments that can be made by Parliament acting on its own, as is the position of the government or, as has been suggested by some, it may require ratification by the Parliament and seven provincial legislatures representing at least two-thirds of the population of all the provinces.

Second, there is a set of institutional issues relating to possible benefits and drawbacks of an eight-year term for senators and, broadly, what impact this change would have on the Senate, Parliament, and Canada's democratic political process.

¹ This change occurred four years after the imposition of mandatory retirement at age 75 for appointed superior court judges, who were also originally appointed for life. The latter measure was achieved when section 99 of the *British North America Act* was amended by an Act of the United Kingdom Parliament, the *Constitution Act, 1960*, 9 Eliz. II, c. 2 (U.K.). The amendment was also made retroactive, since the wording of the amended provision states that Superior Court judges "shall cease to hold office" upon reaching age 75 or on the coming into force of the provision if the judge had already reached age 75.

² This reflects the declared intention of Senator Michael Fortier, whose mandatory retirement date is 2037, to retire from the Senate to run in the next House of Commons election.

Third is the issue of advisory elections. The Bill does not address the basis on which future Senate appointments might be made, and the position of the government is that Bill S-4 can stand or fall on its own merit. However, during his appearance before the Committee on September 7, 2006, Prime Minister Harper affirmed the government's commitment to making the Senate more effective and democratic. He also stated that his government hoped at some later date, possibly this fall, to "introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators." (speech notes, p. 4). Since the impact of Bill S-4 would be affected by such elections, the Committee has considered the implications of this prospective change as well, including evidence relating to the acceptability of implementing advisory elections as a practice, without altering the Constitution to reflect explicitly this basis for selecting senators.

Reflecting the three issues just outlined, this Report provides immediately below an overview of previous reports that have addressed the issue of term limits for senators, and key considerations that have been identified. A brief overview of recent Canadian experience with advisory elections is also presented. Under a separate heading, relevant background on the constitutional issue is also provided.

A. Institutional background

Term Limits

The implementation of limited terms for service in the Senate has been an integral part of the general discussions about, and proposals for, Senate reform for several decades.³ This has been so particularly when the Senate itself has been involved in those discussions. The major difference among these reports is that early reports proposed reforms for an appointed Senate, including limits to the length of appointments. In contrast, later proposals focus on elected Senate proposals, which normally include limits to terms as a consequence of the operation of an electoral system.

In 1965, the first limit – that of fixing a mandatory retirement date for senators upon attainment of age 75 (when previously appointment was for life) – was implemented by way of constitutional amendment. This was followed, in 1972, by a recommendation from the Special Joint Committee on the Constitution of Canada (Molgat – MacGuigan Committee) that the compulsory retirement age for senators be further reduced to 70 years.⁴ Eight years later, in 1980, the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs argued in favour of an appointed, rather than elected, Senate, but

³ See the *Hon. Serge Joyal, ed., Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston, 2003 for wide-ranging recent scholarship on Senate reform.

⁴ Special Joint Committee on the Constitution of Canada (1970-1972), *Final report 1972*. The Joint Committee's recommendation no. 41 reads: "The compulsory retirement age for all new senators should be seventy years. Upon retirement, senators should retain the right to the title and precedence of senators and the right to participate in the work of the Senate or of its Committees but not the right to vote or to receive the indemnity of senators."

asserted that appointments “should be for a ten-year term.”⁵ Terms could be renewed for an additional five years on the recommendation (by secret ballot) of a special committee of the Senate. A 1981 Canada West Foundation task force departed from previous studies with a call for an elected Senate. In its report, written by Ernest C. Manning and two scholars who appeared before this Committee, Peter McCormick and Gordon Gibson, the task force recommended that senatorial terms “should be measured in terms of the life of a Parliament” (recommendation 7) and that senators should serve for a term “that is to be defined as the life of two parliaments” (recommendation 8).⁶

In its 1984 Report, the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Senate Reform (Molgat-Cosgrove Committee) recommended that senators be elected to serve a non-renewable term of nine years. The Joint Committee reasoned that the principal role of the Senate is to provide regional representation and that an upper house composed of elected members was the “only kind of Senate that can adequately fill” that role.⁷ The Special Joint Committee expressed a preference for single terms because, from the perspective of the Committee, this would give senators greater independence from political party influence and remove from them the kinds of constituency duties already performed by Members of the House of Commons. This, in turn, would permit them to concentrate on the work of the Senate and its committees.⁸ Although the Joint Committee had difficulties in establishing the length of term, it settled on nine years with one-third of senators being elected every three years. This would “allow for continuity in the Senate”, enhance the independence of senators, and give them the opportunity to become fully effective as legislators and regional representatives.⁹

In 1992, the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on a Renewed Canada (Beaudoin-Dobbie Committee) tabled its Report, *A Renewed Canada*, in which it responded to proposals put forward by the Government of Canada for constitutional renewal. One of the broad themes reflected by the Joint Committee’s recommendations was the need for enhanced regional representation and capacity – particularly those regions in Atlantic and Western Canada – in the institutions of central government. If, according to the Joint Committee, the ability of the Senate to perform its principal role of regional representation were not enhanced, the Senate would “risk being irrelevant.”¹⁰ With this in mind, the Joint Committee called for senators to be elected by the people of Canada on the basis of a proportional representation electoral system. To distinguish senators from those serving in the House of Commons, the Joint Committee called for elections for the two chambers to be held separately, and for senators to serve fixed terms of no more than six years. The Joint Committee rejected staggered terms

⁵ The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Report on Certain Aspects of the Canadian Constitution*, (Goldenberg Report), Ottawa, 1980, p. 43.

⁶ Peter McCormick, Ernest C. Manning, and Gordon Gibson, *Regional Representation: The Canadian Partnership*, Canada West Foundation, Calgary, 1981, p. 111 – p. 113.

⁷ Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Senate Reform (Molgat-Cosgrove), January 1984, p. 1)

⁸ Ibid, p. 26.

⁹ Ibid, p. 27.

¹⁰ Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on a Renewed Canada (Beaudoin-Dobbie Committee), February 1992, p. 42.

because it believed that proportional representation “works best when there are relatively large numbers of competing candidates, and staggered terms would mean that only a fraction of the Senate’s membership would run in each election.”¹¹ The Joint Committee recommended a six-year term because “terms as long as nine years would tend to insulate senators from their electors, and reduce their credibility.”¹² The Joint Committee was silent on the issue of renewable versus non-renewable terms.

Others outside the Senate have also made proposals calling for limits on the length of service in the Upper House. The Alberta Select Committee on Senate Reform recommended in 1985, for example, that senators be directly elected in concert with provincial elections and that they should serve for the life of two legislatures of the provinces from which they had been elected. As well, the Government of Canada has put forward a number of important proposals over the years, including Bill C-60 (1978), which would have established terms coinciding with the interval between federal or provincial elections and, more recently, in the 1991 federal White Paper that proposed an elected Senate.¹³ Proposals that addressed other dimensions of Senate reform have also been made, including the Resolution to authorize a constitutional amendment proposed by the government in 1985, which would have reduced the powers of the Senate to those of a suspensive veto, enabling the Senate to do no more than delay money bills for up to 30 days, and other bills for up to 45 days.

In their conclusions, based upon careful study and consultation with citizens, academics, and others, all of these exercises in constitutional renewal produced unanimous support for some form of limit on the length of time an individual could sit in the Senate. It is notable that despite variations in some areas and outright disagreement in others, virtually all who have thought about this issue have been in accord.

Advisory Elections

Following the defeat of attempts at comprehensive constitutional change (including Senate reform) in the 1980’s and early 1990’s, proponents of major Senate reform turned their attention to the exploration of options that promised to avoid the need for formal constitutional amendments. In particular, proponents of the Triple “E” Senate (equal, elected, effective) that has been promoted by Alberta since the mid-1980s have argued that at least the “elected” E could be achieved without constitutional change.¹⁴ Elections could be held for the purpose of identifying “nominees,” and the Prime Minister could routinely appoint the election winners, without any change to the constitutional requirement that the Governor General appoint senators (by convention, this is done at the request of the Prime Minister). The effect would be the gradual replacement of the existing appointed Senate with a body composed of elected senators.

¹¹ Ibid, p. 49.

¹² Ibid, p. 49.

¹³ Government of Canada, Bill C-60, 1978, would have made one-half of the Senate appointed by the provincial legislatures and one-half by the federal House of Commons, with terms coinciding with elections in each jurisdiction. Government of Canada, “Shaping Canada’s Future Together – Proposals”, Chapter 2.2, 1991, did not specify the term, but an elected Senate would normally require a limited term.

¹⁴ See, for example, Canada West Foundation, *For the Record: Alberta’s 1998 Senate Election*, April 1998.

In 1989, the Alberta government enacted the *Senatorial Election Act*, and held an election on October 16 that was won by Mr. Stan Waters. In June 1990, as the federal government attempted to prevent the rejection of the Meech Lake constitutional agreement, it was persuaded to appoint Mr. Waters to the Senate. It is noteworthy that the constitutionality of this approach has never been considered by the Supreme Court. As the presentations of expert witnesses to this Committee illustrate, debate continues among scholars over whether the implementation of advisory elections would be consistent with the requirements of the constitutional amending procedure, in s. 42 of the *Constitution Act, 1982* which requires a constitutional amendment, ratified by the national Parliament and the legislatures of at least seven provinces containing at least 50% of the population of all the provinces, for changes to (among other matters) “the method of selecting senators.” Advisory elections would leave the formal power to appoint senators unchanged, but would provide a Prime Minister with a new basis upon which to make the selection decision. There is thus room for debate as to whether it changes the method for selecting senators, or not. The 1990 Mulroney appointment of Senator Waters occurred some six months after the Alberta senatorial election, and he did not rely on the pool of senatorial nominees when he made the next Alberta Senate appointment (Senator Ron Ghitter, in 1993).

Elections were again held in Alberta, in 1998, but Prime Minister Jean Chrétien rejected them as a basis for selecting senators, as did Prime Minister Martin in 2004. In contrast, the 2006 Conservative campaign platform commits to the creation of a national process to choose “elected senators” from each province and territory. This commitment was reflected, in more open-ended language, in the 4 April 2006 Speech from the Throne, which indicated that the government will “...explore means to ensure that the Senate better reflects both the democratic values of Canadians and the needs of Canada's regions.”¹⁵ When Prime Minister Harper appeared before this Committee, he provided further details about the government’s plans (see “What the Committee Heard,” below).

House of Lords Reform in the United Kingdom – A Note

As the preamble of the *Constitution Act, 1867* and remarks of the Fathers of Confederation in the debates leading to its development make clear, the system of government established in the United Kingdom served as a general model for that of Canada. In the case of the Senate, major adaptations to two distinctive realities were required: the existence of a federal system reflecting the importance of regional identities, and the absence of a landed aristocracy. The Senate has thus always been a distinctively Canadian institution, and practices or reform options developed for the upper chambers of other countries need to be assessed carefully in that light.

Notwithstanding the differences between the United Kingdom and Canada, it is noteworthy that reform of the British House of Lords has emerged as a significant issue

¹⁵ House of Commons, *Debates*, April 4, 2006, (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2155000#SOB-1498346>).

in the United Kingdom in recent years, for reasons that will be familiar to participants in debates about Senate reform in Canada. Most importantly, concerns about the legitimacy (and consequent effectiveness) of an appointed body within the democratic political process have steadily grown. As a result, a series of proposals for the election of some or all members of the House of Lords have been developed over the years.

In 1997, the Labour government started a process for making significant changes to the House of Lords.¹⁶ Subsequent to a White Paper, *Modernising Parliament: Reforming the House of Lords*, released in January 1999, the government established a Commission, chaired by Lord Wakeham, to examine proposals for comprehensive reform and, as a transitional measure, passed the *House of Lords Act, 1999* which removed the right of all but 92 hereditary peers (previously there were nearly 700) to sit in the upper house. More ambitious proposals, involving the election of some or all Lords were made by the Wakeham Commission (which reported in 2000), a series of subsequent parliamentary committees and the government itself. However, as debate proceeded, positions became increasingly polarized and reform came to a standstill. In general, election options were resisted by the Lords, while appointive or mixed options being proposed by the government were rejected by dissident backbench MPs.

In February 2005, an informal all-party working group of British parliamentarians that had been meeting to build on elements of consensus developed over the years released a report containing a range of practical recommendations.¹⁷ The British working group has agreed on a proposal to elect 70% of the House of Lords in elections to be held in existing regions of the United Kingdom, based on single transferable votes so as to maximize voter choice. Elections would be held at the same time as general elections, and terms would normally correspond to three House of Commons terms, or about 12 years. Terms would also be non-renewable, which is seen by the authors of the report as an important basis for the independence of the proposed chamber, and for a distinctive role that would rely on a membership made up on people who are not career politicians.

B. Constitutional Background

When Bill S-4 was introduced in the Senate, the government maintained that the amending process in section 44 of the *Constitution Act, 1982* would be applicable. Section 44 states that Parliament can act alone in amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada, the Senate and the House of Commons subject to sections 41 and 42 of the Act. Section 41 prescribes the matters that require unanimity among all the provinces and Parliament. Section 42(1), paragraphs (b) and (c), specifically outline four exceptions to the powers that are given to Parliament in section 44. These paragraphs provide that where an amendment would alter the method of selection of senators, the powers of the Senate, the distribution of Senate seats, or the

¹⁶See Chris Clarke, *House of Lords Reform Since 1999: A Chronology*, Library Note, House of Lords Library, U.K., 19th July 2006.

¹⁷ Paul Tyler, Kenneth Clarke, Robin Clarke, Tony Wright and George Young, *Reforming the House of Lords: Breaking the Deadlock*, The Constitution Unit, Government of the United Kingdom, 2005.

residence qualifications of senators, the concurrence of at least seven provinces representing at least 50% of the population of all the provinces is required. That amending process is set out in section 38(1) of the 1982 Act.

Section 44 replaced section 91(1) of the *British North America Act*, which prescribed Parliament's exclusive authority to amend the Constitution of Canada. Section 91(1) granted broad authority to Parliament to amend the Constitution of Canada subject to five major exceptions.¹⁸ It is noteworthy that Parliament invoked this provision in 1965 to eliminate life terms for senators and impose a mandatory retirement age of 75. Under section 91(1), no provincial concurrence was required for this amendment. As a result, Parliament was able to establish the mandatory retirement age by acting on its own.

In 1996, the general amending formula in section 38(1) was made subject to the Regional Veto Act, which prohibits a Minister of the federal Crown from proposing a resolution for a constitutional amendment unless the consent of various provinces has been first obtained.¹⁹ The provinces that must consent are: Ontario; Quebec; British Columbia; at least two Atlantic provinces having at least 50 percent of the total population of those provinces; and, at least two of the three prairie provinces representing at least 50% of the combined population of the prairie provinces. Because Alberta now has over 50% of the population of the prairie provinces, its consent is required in order to effect a constitutional amendment. Professor Monahan, who also appeared before this Committee as an expert witness, has estimated that the Regional Veto Act effectively raises the population requirement for a constitutional amendment under section 38(1) from 50% to 92%.²⁰ The Act does not apply to constitutional amendments where the provinces have a right of veto under sections 41 or 43 or a right of dissent under section 38(3).

The Act imposes restrictions only on Ministers of the Crown in proposing resolutions of Parliament to amend the Constitution. It does not prohibit someone other than a Minister from introducing a resolution where the required provincial consent is lacking. Similarly, it does not prohibit Parliament from passing such a resolution.²¹

Amendments under section 44 of the *Constitution Act, 1982* are not subject to the Regional Veto Act, since that section speaks of amendment by "laws" and not "resolutions." The Regional Veto Act specifically applies to "resolutions."

Bill S-4 does not appear to affect the Senate in the ways contemplated in section 42, which sets out the specific matters that require resort to the amending formula in section 38(1) of the 1982 Act. In the text of section 42, no mention is made of Senate tenure. Thus it is argued by most witnesses that Parliament has the capacity to act alone in

¹⁸ There five exceptions included amendments that would affect: provincial legislative powers; schools; the use of the French and English languages; the requirement that there shall be a session of Parliament at least once each year; and, the requirement that the House of Commons should continue for no more than five years, or longer in times of war, invasion, or insurrection.

¹⁹ *An Act Respecting Constitutional Amendments*, S.C. 1996, c. 1.

²⁰ P. Monahan, *Constitutional Law*, 2nd Ed. (Irwin Law: Toronto, 2002) p. 207.

²¹ P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3rd Edition (Carswell: Toronto, 1997) (looseleaf), p. 4-23.

reducing Senate tenure as proposed in Bill S-4 and, as will be seen below, interpreted the amending provisions of the Constitution in this manner.

Another possible approach has resulted in differing views about whether Parliament has the capacity to act alone as proposed in Bill S-4, or not. This approach rests on the view that if a proposed amendment to the *Constitution Act, 1982* is such that it would affect a fundamental feature or essential characteristic of the Senate, provincial concurrence would be required. Proponents of this approach rely on the 1980 judgment of the Supreme Court of Canada in the *Upper House Reference*.²² In that judgment, the Court made a number of comments on the possible implications of reducing Senate tenure. The Court commented that at some point, Parliament would not be able to act without the involvement of the provinces if the reduction in tenure was such that it interfered with the function of the Senate contemplated by the drafters of the Constitution as a house of sober second thought. More generally the Court stated that any alterations to the Senate that would affect the “fundamental features, or essential characteristics given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process” could not be made by Parliament alone. As will be seen below, only a limited number of witnesses favoured this approach, and they were divided among themselves concerning its implications with respect to Bill S-4.

The *Upper House Reference*—An Overview

In the *Upper House Reference*, the Court considered a number of questions referred to it by the federal government concerning options for reforming the Senate. Among the questions referred to the Court were whether Parliament acting alone could:

- abolish the Senate;
- change the method of selection of senators by having some senators selected by provincial legislatures, some by the House of Commons and some by the Lieutenant Governor in Council or “some other body or bodies”;
- change the method of selection of senators to provide for direct elections; and
- reduce the tenure of senators.

The Court’s opinion was that Parliament could not act alone, without the consent of the provinces, in abolishing the Senate. The significance of this part of the judgment goes beyond the conclusion on this specific question. The Court’s comments on the nature, function and significance of the Senate within Confederation were fundamental to its conclusions in the other parts of the judgment.

In reaching the conclusion that Parliament could not act alone in abolishing the Senate, the Court adopted a narrow interpretation of the phrase “the Constitution of Canada” in section 91(1) of the *British North America Act*, which at the time prescribed the exclusive authority of Parliament to amend the Constitution of Canada, subject to certain

²² *Authority of Parliament in relation to the Upper House (Re)*, [1980] 1 S.C.R. 54 (hereinafter, *Upper House Reference*).

exceptions.²³ When the Constitution of Canada was patriated, this provision was replaced by section 44 of the *Constitution Act, 1982*.

The Court held that the power to amend the Constitution of Canada was limited to “matters of interest only to the federal government.” In a commentary on the *Upper House Reference*, Professor P. W. Hogg noted that this further limitation on the power of amendment – that the power is limited to “matters of interest only to the federal government” – is key to understanding the opinion.²⁴ It is implicit in the opinion that the provinces also have an interest in the Senate, notwithstanding that it is a part of the federal Constitution and one of the institutions of the federal government.

The Court went to significant lengths to emphasize the role that had been contemplated for the Senate at the time of Confederation: providing representation to the less-populous regions of Canada by according equal representation to the regions of Canada (three at the time) to balance representation in the House of Commons based on population.²⁵ This aspect of the judgment also provides the context to the Court’s opinions and commentary in respect of the other questions that were referred to the Court.

The Court declined to provide an opinion on the series of questions relating to the selection of senators by provincial legislatures and the House of Commons because it lacked a factual context in which to adequately address the question. It did, however, unequivocally state that Parliament could not amend the Constitution to provide for the *direct election* of senators as this would involve “a radical change in the nature of one of the component parts of Parliament.”²⁶ The Court largely relied on the preamble to the BNA Act, (now in the *Constitution Act, 1867*) which states that Canada shall have “a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom.” This meant that an upper house modelled on the United Kingdom upper house could not be an elected body.

The Court also declined to answer the question relating to Senate tenure, because no specific term was proposed by the government. While declining to answer the question, the Court did comment that a reduction of the term of office might “impair the function of the Senate” as a body of “sober second thought.” It noted again, in this part of the judgment, that the *Constitution Act, 1867* contemplates a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom, where members of the upper house are appointed for life. The Court, however, also expressed the view that the imposition of a mandatory retirement age of 75 in 1965, achieved by means of an amendment to the BNA Act, did not change the essential character of the Senate. This amendment had been accomplished by Parliament acting without provincial concurrence, as noted above.

²³ See footnote 18.

²⁴ P.W. Hogg, “Comment” (1980) 58 *Can. Bar Review* 631, at p. 635 (hereinafter, Hogg Comment on *Upper House Reference*).

²⁵ *Upper House Reference*, especially paras. 15-20.

²⁶ *Upper House Reference*, para. 48.

More generally, the Court stated that any amendment to the Constitution that radically changes the Senate or alters the essential characteristics of the Senate cannot be undertaken by Parliament acting alone.²⁷

A critical aspect of the decision was the narrow reading that the Court gave to the term “the Constitution of Canada” in section 91(1) of the BNA Act. The Court limited the power of amendment to “matters of interest only to the federal government.” It followed, in the Court’s reasoning, that any constitutional amendments affecting the essential character of the Senate were of interest not only to the federal government. The provinces were considered to have an interest in such fundamental reform. Parliament could not therefore act alone in effecting fundamental changes to the Senate by means of a constitutional amendment. It is noteworthy that the term “the Constitution of Canada” is also found in section 42. This raises the question whether the term as it is found in section 42 is to be given the same narrow construction as the Court gave to the term in section 91(1) of the BNA Act.

Ultimately, the Court declined to provide an opinion on whether reducing Senate tenure could be done by Parliament acting alone given that no specific term was provided in the reference question put to the Court. It simply stated that at some point, a reduction in Senate tenure could affect the role of the Senate as envisaged at the time of Confederation. This in turn could affect a fundamental feature of the Senate, requiring provincial consent.

It is noteworthy that one of the preamble clauses in Bill S-4 uses language that closely follows the language used by the Court. This suggests that, in developing the Bill, the government was alert to the risk of altering a fundamental or essential characteristic of the Senate, and has undertaken to reinforce these characteristics rather than disturb or alter them. Bill S-4 states:

AND WHEREAS Parliament wishes to maintain the essential characteristics of the Senate within Canada’s parliamentary democracy as a chamber of independent, sober second thought.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

During his appearance before the Committee, Prime Minister Harper confirmed that Bill S-4 has been conceived as a stand alone piece of legislation to enhance the legitimacy of the Senate and fulfill in part the government commitment to Senate reform. It may be followed by later steps, possibly as soon as this fall, to be taken by the government.

He presented the bill as a change that, on its own, would enhance the legitimacy of the Senate; “...a modest but positive reform [that] ...neither promises full-scale Senate reform nor will it deliver such, but it does represent a positive change by limiting senators to eight-year terms.”(2:7)

²⁷ *Upper House Reference*, para. 49.

The Prime Minister went on to comment on another step that is planned: “As yet another step in fulfilling our commitment to make the Senate more effective and more democratic, the government – hopefully this fall, will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators.”(2:8) In subsequent discussion, this was described as a “national process” that would involve “...the ability to consult the population before making Senate appointments.”(2:13)

Reflecting these circumstances, the Committee sought the views of expert witnesses both about potential impacts of Bill S-4 on its own, and about its prospective impact if advisory elections were to be established. What follows is a review of what the Committee was told by witnesses, including recommendations on these and related matters.

A Term Limit

The direct impact of eight-year terms would be to increase turn-over in the Senate, as existing senators retire and are replaced with senators appointed for eight years. The view that this, even on its own, would be an improvement was central to Prime Minister Harper’s defence of the Bill: “The fact that Canadians can be, and occasionally are, appointed for terms of 15, 30 or even 45 years is just not acceptable today to the broad mainstream of the Canadian community.”(2:7) He went on to argue that eight-year terms would enhance the credibility of the Senate in the eyes of Canadians by lessening the danger of “ossification” and reduced effectiveness on the part of senators who have remained in office too long.(2:12-13) However, the Prime Minister also indicated: “The government can be flexible on accepting amendment to the details of S-4 ...To adopt a six-year term or an eight-year term or a nine-year term.”(2:7)

Similar arguments were made by other witnesses. Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy, for example, anticipated a more vigorous circulation of ideas and positions as a consequence of the greater turnover of people.(1:32) Another witness, Roger Gibbins, President and CEO of the Canada West Foundation, concluded that eight-year terms would “invigorate the Senate to the benefit of Canadians.”(brief, pg.3) He argued that the Senate has to evolve and that the creation of eight-year terms is an appropriate, if modest, place to begin. He noted, as well, that this move should enjoy broad public support.

Alberta Minister of International and Intergovernmental Affairs, the Hon. Gary Mar indicated that the Alberta government could support eight-year terms. He stressed, however, that the eight-year terms do not address “...the Senate’s fundamentally undemocratic composition and structure,” and that Alberta’s support for Bill S-4 responds to the character of the bill as but a first step in the broader reform that the Alberta government believes is essential.(3:65)

Quebec’s Minister of Canadian Intergovernmental Affairs, the Hon. Benoît Pelletier also indicated that Quebec “...does not object” to the bill, and views the proposed eight-year terms to be among the class of limited institutional reforms that can be undertaken

unilaterally at the federal level.(5:90-91) However, he devoted the major portion of his remarks to a discussion of the significance of the Senate as a federal institution, and Quebec's opposition to federal unilateralism in any areas (such as an elected Senate) that Quebec views as requiring provincial agreement. Ontario's position differed from that of Alberta and Quebec: the Hon. Marie Bountrogianni, Ontario's Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal argued that Bill S-4 needs to be viewed as a first step in a process of reform that will inevitably require constitutional negotiations, and called on the Government of Canada not to go down this path while other priorities, such as infrastructure and child care, remain unaddressed.(5:53)

The Committee also received letters from representatives of two provinces and one territory in response to its invitation to all jurisdictions to contribute views. Newfoundland and Labrador Premier the Hon. Danny Williams did not comment specifically on Bill S-4, but raised general concerns about an incremental approach to reform and asserted the need for provincial and territorial involvement in discussions of change to important features of the Senate. Saskatchewan Minister of Government Relations the Hon. Harry Van Mulligen generally rejected incremental reform and indicated support for an elected, effective and representative Senate. He expressed concern about changes that might increase the apparent legitimacy of the Senate without ensuring that it is effective and democratic, and called for a process that engages Canadians in a dialogue that would define a purpose for comprehensive reform. The Premier of the Northwest Territories, the Hon. Joe Handley thanked the Committee for its interest, but indicated Senate reform is not a priority of his government at this time.

Another witness who opposed Bill S-4 based his argument on claims that it does not achieve significant change, which will require comprehensive reform (involving constitutional negotiations). Thus, John Whyte, Senior Policy Fellow of the Saskatchewan Institute for Public Policy, concluded his remarks to the Committee with the declaration: "I urge Senate reform, not this gesture."(4:57) In a similar vein, Peter McCormick, Chair of the Department of Political Science at the University of Lethbridge, asserted that the change to eight-year terms, by itself, would not really improve anything.(4:17)

Several witnesses argued that, in the absence of elections, eight year terms would simply enhance the appointment power of the Prime Minister, by increasing the number of appointments to be made. In the words of Philip Resnick, Chair of Political Science at the University of Victoria, who also acknowledged the appeal of fixed terms: "Because Senate appointments currently fall within the purview of the Prime Minister of the day, any Prime Minister with a majority government lasting two terms or more, such as the Chrétien, Mulroney or Trudeau governments, would be able to ensure that the Senate was made up of wall-to-wall Liberals or Conservatives of his own appointment, by the time he left office."(brief, p. 2) Without some method of ensuring that future appointments are made on advice, Prof. Resnick declared himself unconvinced that term limits would result in genuine improvement. Furthermore, he expressed scepticism about the

likelihood of achieving the constitutional change that, in his view, would be needed (see “Advisory Elections, below).

Other witnesses also expressed concern about the impact of eight-year terms if the Prime Minister continues to appoint senators. For example, Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute, voiced concerns that limited terms in the context of an appointed Senate would simply be seen as a perpetuation of patronage, and reinforce cynicism. He described the effect of Bill S-4 without elections as “...almost unthinkable in my opinion,”(4:8) and concluded his opening statement with the following advice:

Bill S-4 should not be further considered and voted upon without adding to it and merging with it the companion legislation in respect of advisory elections.
(4:12)

Some witnesses expressed preferences for terms other than eight years. For some, this was not so much a matter of ensuring the right balance between turnover and permanence, as of ensuring the best timing of elections (see “Advisory Elections,” below, for a recommendation of nine year terms). Considering Bill S-4 as a standalone measure, a number of witnesses, including Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University, and Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, argued that eight years is too short a period, threatening the erosion of the strong institutional memory created by long-serving senators that provides the existing Senate with a distinctive strength.(1:70-71) Prof. Heard, who recommended a 12-year term, provided data indicating that assignments to committee chairperson positions and other leadership roles in the Senate are concentrated among senators who have served 12 years or more, reflecting an informal seniority system that recognizes the time required to develop the needed institutional and substantive knowledge.(3:36-37)

Similar concerns led Stephen Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law at McGill University, to propose longer terms as part of a creative solution to a problem that troubled a number of witnesses: the possibility that substantial differences in the purpose and function of an appointed and elected Senate may make terms that are appropriate for one model inappropriate for another. He recommended that Bill S-4 be amended to provide for terms of 9 or ideally 11 years, with shorter terms (more appropriate for an elected Senate) coming into effect upon a joint address of the two Houses of Parliament, which could occur once a satisfactory electoral process is in place.(5:65)

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, provided the Committee with data on the frequency of very lengthy terms in the existing Senate, and how big a difference eight-year terms would make. According to Prof. Baier, only one senator has ever served a term of 45 years or longer, and 28 senators have served terms of 35 years or more. All of these were appointed before 1965, when the mandatory retirement age was established. Only 8 senators appointed since 1965 have served 30 years or more. On this basis, Prof. Baier argued that excessively long terms in the Senate are not a significant problem, and noted that the average length of terms in the existing Senate is only around 11 years,

not vastly greater than the 8 proposed. However, a fixed eight-year term would curtail the already limited number of long-serving and highly experienced senators, and could deprive the Senate of an existing source of strength and distinctiveness. (*brief, p. 4*) Mr. Seidle also argued that the change in the average length of service would likely be modest, but differed from Prof. Baier in his argument that a change to the Constitution precluding the lengthy terms currently undertaken by some senators must be seen as significant, on its own.

Renewability

Several witnesses argued that the potential benefits of eight-year terms would be accompanied by significant disadvantages, if the renewable eight-year terms envisioned in Bill S-4 are not accompanied by the creation of an electoral process to guide the appointment of senators. They argued that, if the existing appointment process is left intact, senators desiring re-appointment might become less independent in their functions, and less inclined to be critical of the government as the end of their term approached. Prof. Azjenstat was emphatic on this point: "...I think it may give the appearance that some senators are not acting independently but are gunning for a second or third term."(1:70 Prof. Baier and Mr. Seidle voiced the same concern, and the latter recommended that S-4 be amended to make terms non-renewable, as did Prof. McCormick.(4:20)

Prof. Heard also argued against renewable terms, as potentially threatening to "...erode the independence of individual senators and the Senate collectively as an institution."(3:38) He supported his views with data presented as indicating relatively high levels of independence from partisan pressures achieved in the present Senate: for example, 62% of 125 votes in the Senate between 2001 and 2005 saw one or more senators either voting against the caucus leader's position or formally abstaining, and only 34% of senators voted with their party in all votes during this period. In questioning, however, he agreed that during this period independence never went so far as to result in the defeat of a government bill.

Prime Minister Harper suggested that concerns about the impact of prospective renewal on independence are open to question. Given the importance of party affiliation in our political system, senators serving eight year terms in the existing Senate would likely continue to be guided by party loyalties rather than personal ambitions. He also suggested that elections imply the possibility of re-election, if that is the choice of voters. Since the government intends to provide for elections in some form, concerns about the impact of renewable terms on senators appointed without an electoral basis may therefore be a non-issue. He went on to say, however, that if senators felt strongly that terms should be non-renewable, "...the government would be flexible in making that amendment..."(2:12)

Few witnesses defended renewable terms in the absence of elections. C.E.S. Franks, Professor Emeritus of Political Science at Queen's University, suggested that renewability may be beneficial, as a means of preserving an existing strength of the Senate: the wisdom and experience senators are able to bring to their work as a result of

long-term service. However, in response to questioning, he agreed that renewable terms, without moving to an electoral basis for representation, could be seen as “getting close to a worst case scenario.”(1:46)

The three provincial ministers who appeared before the Committee took three distinct approaches to the issue of renewability. The Hon. Benoît Pelletier indicated that the Government of Quebec believes the terms should be non-renewable, to safeguard the independence of senators from the executive. The Hon. Gary Mar, presenting Alberta’s position, argued for renewable terms, but renewability was seen as a requirement for an acceptable election process rather than as a desirable feature of terms in an appointed Senate. Ontario Minister Bountrogianni refrained from specific comment on the issue of renewable terms.

Independence and Accountability

The concerns about the impact of renewable terms on the ability of senators to function independently provoked discussion among several witnesses about what the Fathers of Confederation may have meant in 1867 when they originally ascribed this characteristic to the Senate, and whether independence means the same thing today. Prof. Azjenstat indicated that the property qualification was originally seen as a support for independence, because wealth insulated senators from bribery and related forms of monetary influence. Mr. Seidle observed that our association, today, of the concept of independence with independence from partisan influence could not have been what the Fathers of Confederation had in mind, because modern disciplined political parties had not developed at that time. He suggested that other possible meanings, such as “alternative, enlightened, informed” may be more relevant today.(1:58-59) Both reiterated concerns that the renewability of terms could undermine independence, in whatever sense it may be conceived. A number of witnesses, including the Hon. Benoît Pelletier, emphasized the importance of legislative independence from the executive. Prof. Heard argued that the independence needed from senators now is political independence, i.e., the practical ability to vote against the position of their party caucus. While renewable terms may be compatible with the quasi-judicial independence exercised by some administrative tribunals, Prof. Heard argued that political independence is more vulnerable. It would be a “novel development” for prime ministers to reward senators for voting against their party positions by renewing senatorial terms.

David Smith, Professor Emeritus at the University of Saskatchewan, drew specific attention to the implicit tension between the independence envisioned for the Senate by the Fathers of Confederation, and the heightened accountability to voters sought by the government through the combined effect of term limits and advisory elections. He argued that election “...links the senator to a constituency to which he or she is accountable. Such a change fundamentally alters the federal system and the arrangement of Parliament’s parts as set down by the Fathers of Confederation.” On this basis, he called for referral of the government’s proposals to the Supreme Court of Canada, for a definitive judgement as to whether the degree of change contemplated is compatible with the established role of the Senate as a protector of regional and other minorities, acting with substantial independence from the executive.(brief, p. 2)

The Constitutional Issue

Prof. Smith's concerns about renewable terms point to the central constitutional issue raised by our expert witnesses: whether Bill S-4 can be enacted exclusively by Parliament, or also requires agreement by at least seven provincial legislatures representing at least 50% of the population of all the provinces.

Most witnesses appearing before the Committee favoured a largely textual approach, focussing on the wording of sections 42 and 44 of the *Constitution Act, 1982*. This approach holds that section 44 grants Parliament an exclusive general amending power in relation to the Senate. From this general power, four specific matters are removed and changes to them are made subject to provincial agreement. These four matters are: the powers of the Senate; the method of selecting senators; the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate; and the residence qualifications of senators. According to this approach, Parliament can reform the Senate on its own except for changes in these four areas.

Among the expert witnesses advancing this approach were constitutional law professors Peter W. Hogg, Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon, Patrick Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School and Prof. Scott. In the words of Prof. Hogg:

It seems to me that the best interpretation of what happened in 1982 was that it overtook the ruling in the *Upper House Reference*. In other words, the 1982 amending procedures now say explicitly which changes to the Senate cannot be accomplished unilaterally by the Parliament of Canada; they are the four matters in section 42 that I mentioned earlier. Other aspects of the Senate can be changed under section 44.(4:36-37)

Other witnesses adopting a variation of this approach to statutory interpretation were the Honourable Gérald-A. Beaudoin and Gérald Tremblay. It is noteworthy that a number of the political scientists and other witnesses who focussed on institutional issues also took this approach. In the words of Mr. Seidle: "If in doubt, should it be referred to the Supreme Court of Canada? First, I do not think there is any doubt on section 44 [...]the amending formula, in comparative terms is very clearly drafted."(1:38-38)

The second interpretive approach, which was raised in the course of the Committee's proceedings but found little support among the constitutional law experts, holds that in addition to the four matters where the Constitution specifically requires provincial agreement, there is a further restraint on Parliament's power to amend the Constitution in relation to the Senate. Parliament cannot act on its own if an amendment would affect the "fundamental features, or essential characteristics" of the Senate. This approach incorporates the reasoning of the Supreme Court of Canada in the *Upper House Reference*, as discussed in the Constitutional Background section of this report.

Witnesses who favoured this approach paid particular attention to the length of the term limits proposed in Bill S-4, because of the possibility that they could undermine a central role of the Senate in providing "sober second thought" within the legislative process.

They also explored the implications of renewable terms for a second fundamental feature of the Senate: its relative independence.

Professor Guy Tremblay from the Faculté de droit, Université de Laval, in a short written submission to the Committee, expressed the view that Parliament could not act alone in reducing Senate tenure. He rejects the view that section 44 of the 1982 Act has overtaken the *Upper House Reference*. Bill S-4, in his view, would alter a fundamental feature of the Senate as it would affect one of the roles originally contemplated for the Senate, namely as a house of sober second thought.

Even among witnesses who attach continuing importance to the *Upper House Reference*, there were differing views about its implications, however. In the view of Professor Monahan, the specific amending procedures in the *Constitution Act, 1982* dealing with Senate tenure have superseded the *Upper House Reference*, because they reflect an attempt to codify those matters which the Court regarded as “essential characteristics” of the Senate.^(5:8) He argued, however, that action by Parliament on its own to establish term limits for senators would be consistent with the pre-1980 or pre-1982 situation since, in that period (in 1965), Parliament enacted amendments to the Constitution affecting Senate tenure, when a retirement age of 75 was introduced.

Similarly, Warren Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice Canada, commented on the continuing relevance of the *Upper House Reference*. While he indicated that he had no hesitation in concluding that Bill S-4 came squarely within the amending procedure in section 44, in response to questions from the Committee, he described the case as a “very important precedent.”^(2:29) He stated that the text of sections 42 and 44 of the *Constitution Act, 1982* is clear that any changes to the essential characteristics of the Senate would require a complex constitutional amendment involving the provinces. He submitted, however, that since the enactment of the new amending procedures in the 1982 Act, the essential characteristics are laid out in section 42, “for the most part.”^(2:27) He added that an interpretation of sections 42 and 44 of the 1982 Act would be incomplete without considering the Court’s comments in the *Upper House Reference*. According to Mr. Newman, it is a matter of degree whether a reduction of Senate terms would affect an essential characteristic of the Senate, and thus require the more complex amending formula in section 38(1) of the 1982 Act. A one year term, for example, would not pass constitutional “muster.”^(2:28)

Prof. Heard cautioned that while he believes that section 44 permits Parliament to act alone in reducing Senate tenure, it is possible that the Supreme Court of Canada could place some limits on this exclusivity, over and above those limits already prescribed by section 42. The Court could draw upon the *Upper House Reference* and prohibit Parliament from altering the essential characteristics of the Senate or Parliament. Given the doubts raised about the effect of the *Upper House Reference* on Parliament’s exclusive amending power and the lack of recent guidance from the Supreme Court of Canada, Prof. Heard submitted that it would be prudent and preferable to assume that the *Upper House Reference* is still valid. Otherwise Parliament would be free to reduce Senate tenure to “such absurdly short terms that the upper house could lose all meaning.”

Prof. Heard expressed the view that a renewable, shortened Senate term would be a “direct threat” to the independence of senators and would change an essential characteristic of the Senate. He indicated that this aspect of Bill S-4 is the most problematic from a constitutional perspective and (as seen above) called for amendments to address this problem.

Representing Diversity

A number of witnesses argued that the Senate has come to play a unique role in the representation of minority groups, especially those who are typically underrepresented in the House of Commons.(1:28) Prof. Franks, among others, cautioned the Committee about the danger that an electoral system for the Senate could impede its capacity to represent such minorities, unless specific arrangements are made to achieve minority representation. Mr. Seidle supported this concern, but drew attention to several approaches that could partly address it. He noted that proportional representation systems in some countries require political parties to alternate women and men on the lists of candidates from which representatives are chosen, while others provide for the representation of aboriginal peoples by designating seats for this purpose. Including some appointed seats within an elected legislature was also mentioned as a means to ensure minority representation.(1:42-43)

Several strong proponents of an elected Senate, such as Alberta’s Hon. Gary Mar, were sceptical about the likelihood of obtaining consensus about a group representation formula in the context of negotiations about an electoral process.(3:75) Richard Simeon, Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, argued that the representation of minorities that he termed “...the electorally disadvantaged” has emerged as a legitimate purpose for the Senate, and warrants strengthening. This could be achieved, easily and in the short term, through a reformed appointment process, perhaps involving a Senate nominating council in each province, made up of members of the House of Commons representing that province as well as members of the provincial legislature.(4:61)

Advisory Elections

(a) Institutional Issues

In his September 7, 2006, appearance before the Committee, Prime Minister Harper argued that the government’s broader accountability and democratic legitimacy objectives cannot be met without some form of electoral process for senators. Reflecting this, he declared: “As yet another step in fulfilling our commitment to make the Senate more effective and more democratic, the government, hopefully this fall, will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators.”(2:8)

Numerous witnesses supported an elected Senate, arguing broadly that to be effective within a democratic political process, the Senate requires the legitimacy that would be provided by elections. Thus, in the words of Mr. Whyte: “The case for Senate reform is

overwhelming. Political power in legal democracies is accountable power.”(4:53) He went on to argue that the fact that senators are unelected undermines the Senate in four related ways: it does not reflect democratic choice; it receives minimal attention from the media or public; there is popular distrust of senators, and confusion about who they really represent; and senators are not accountable to Canadians for the work that they do. Mr. Gibson said that it was clear to him that elections to the Senate would be “unacceptable without term limits,” but that it was equally clear that term limits are “unacceptable without an electoral system.”(4:9)

The Committee also received opinions on the appropriateness of eight years as the interval between advisory elections. Prof. Azjenstat, argued that eight-year terms should be avoided because they could lock Senate elections into the same schedule as elections for the House of Commons (under proposed legislation to establish a fixed election date), which would tend to make an elected Senate to similar to the House of Commons. She recommended 9 year non-renewable terms. In contrast, a number of proponents of an elected Senate argued that 8 years is too long. According to Mr. Whyte: “Six years represents about as much distance between the term of government and the Senate appointment as I feel the traffic will bear. Electing half the Senate every three years helps compress the responsibility lines between the government and the legislators.”(4:56)

Several witnesses expressed opinions about the kind of electoral system that might be appropriate for Senate advisory elections. There was broad agreement that a conscious effort should be made to differentiate these elections from those employed for the House of Commons, so as to minimize the danger that the Senate might merely duplicate the representation provided by the House. Proportional representation, which would ensure that public support for the various parties is accurately reflected in the Senate, was mentioned favourably by a number of witnesses. Prof. Simeon, for example, stressed the importance of getting the electoral system right, if the move to an elected Senate is made: proportional representation could be designed to foster diverse representation, as well as more accurately reflecting the preferences of voters. On the other hand, a seriatim process, in which a province-wide election is held whenever a Senate vacancy occurs would reproduce and exacerbate the under-representation of minority views that already occurs in House of Commons elections.(4:61-62) Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University, provided the Committee with a detailed proposal for indirect elections (by regional groupings of provincial legislators), which he argued would ensure the distinctiveness of the composition of the Senate, and ensure that it would complement rather than duplicate the representation of the House of Commons.(4:88) Indirect elections were favoured, for similar reasons, in a written brief received from David Goetz, of Ottawa.

The Hon. Gary Mar provided the Committee with an extensive review of the rationales supporting Alberta’s longstanding commitment to a Triple “E” Senate. Ultimately, this would require a formalized (i.e. mandatory rather than merely advisory) election process which, in the Alberta model, would involve elections held by each province, with candidates running either as independents or as members of provincial political parties, so as to maximize the likelihood that the Senate will serve as a forum for representing

provincial interests. His view was that a federally-run electoral process would inevitably involve federal political parties, and tend to make the Senate "...a mere echo of the House of Commons rather than an independently elected body with a separate and different composition and perspective."(3:64) In response to questioning, he did not flatly reject a federal election process. However, he stressed that a provincial process would be better.

A broader concern about elections of any kind – that they could lead senators to assert a democratic mandate that would bring the Senate into conflict and potential deadlock with the House of Commons – was also discussed. Prof. Franks suggested that the Senate could adopt procedural constraints that would govern its use of the power to reject legislation from the House of Commons, and thus reduce this threat.(*brief, p. 7*) For Prof. Ajzenstat, the dynamic that an elected Senate might reflect remains unclear, but an appointed Senate avoids this danger.(1:77-78) Prof. Scott also expressed concern about Senate elections, arguing that they risk disruption of an acceptably functioning parliamentary system through the creation of a more assertive Senate.(5:68)

(b) Constitutional Implications

The possibility that advisory elections would require a constitutional process involving provincial ratification was raised by several witnesses, including Mr. Seidle and Prof. Resnick. For the latter, this prospect was decisive. He described the Constitution as "...something of a third rail in Canadian politics," and expressed strong doubt that Canadians are ready for broad constitutional reform at this time.(3:26)

This issue affects the likelihood of such elections, and the length of time that may be required to establish them. It is therefore relevant to the Committee's consideration of Bill S-4, and the Committee has accordingly welcomed views from the witnesses who appeared before it.

The method of selecting senators is one of the listed exceptions to Parliament's exclusive power to amend the Constitution as it relates to the Senate. The constitutional question raised by advisory elections, or any form of consultative selection process, is: do they constitute alterations to the method of selection of senators? According to witnesses who appeared before the Committee, the answer depends upon the extent to which the Prime Minister's discretion to recommend individuals to serve as senators is fettered.

It appears to be undisputed that the Prime Minister's power of recommendation that arises by constitutional convention cannot be fettered by ordinary legislation. This point was made by several expert witnesses including Professor Hogg, who emphasized that any legal fetters on the Prime Minister's discretion would breach the Constitution of Canada.(4:41) If, however, all that is involved is a process by which to select a pool of people, from which the Prime Minister could make a selection, then there would not likely be any objection on constitutional grounds. Professor Monahan took essentially the same position in his evidence (5:12-13), as did Professor Scott.(5:67-68)

Mr. Pelletier, on behalf of the government of Quebec, cautioned that any proposal to provide for an elected Senate would require an amendment to the Constitution and concurrence of the provinces (presumably under the procedure in section 42). He refrained, however, from attempting to provide a definitive answer in response to questions about whether a consultative process or advisory election process would require provincial agreement, in the absence of knowledge about the details of such a process. He did, however, indicate that the answer to such a question would depend upon whether the consultative process had the indirect effect of transforming the Senate into an elected body.(5:89)

Mr. Pelletier enlarged on the significance of the Court's opinion in the *Upper House Reference*. He expressed the view that the Supreme Court of Canada established that the Senate, in its essential characteristics, is based on a compromise at the time of Confederation in establishing a federal system. The original mandate of the Senate as a defender of regional or provincial interests imposes a further limit on the exclusive powers of Parliament in respect of Senate reform.(21 September 2006, 5:85) Mr. Pelletier emphasized that any reforms to the Senate, in his view, must conform to the role intended for the Senate to reflect regional and provincial interests, the interests of minorities and what he described as the "Canadian duality."

There was general agreement that Bill S-4 is not linked to prospective advisory election legislation in any way that precludes consideration of the Bill as a stand-alone measure. Professors Hogg and Monahan, were of the view that Bill S-4 could survive as a stand alone measure, regardless of whether the government proceeds with legislation on a consultative process or not. Professor Monahan, in particular, affirmed that Bill S-4 is a valid stand alone measure. It does not appear to be linked to any other piece of legislation, in his view. This view was shared by former Senator Beaudoin.(5:26)

Additional Matters

Mr. Seidle recommended that Bill S-4 be amended to remove the \$4,000 property qualification that senators are presently required by the Constitution to meet. At the time of Confederation, this requirement limited membership in the Senate to possessors of significant personal wealth. According to Mr Seidle, it should be seen as an "odious anachronism," although in practice it is primarily an inconvenience to appointees who have to make special arrangements to meet it.(1:33)

Prof. Heard drew attention to Bill S-4's prospective elimination of the mandatory retirement age of 75, and suggested that this would be a mistake. He argued that, while life expectancy rates have been increasing over the last century, a mandatory retirement age of 75 is relatively high and responds to the reality that debilitating infirmities and illnesses become increasingly frequent in this age range. Prof. Heard called for the reinstatement of a mandatory retirement age of 75. Otherwise, contrary to its objectives, the Bill would "...abolish the one change we have had since Confederation that actually did achieve bringing some new life into the Senate."(3:39)

The Process of Reform

The Committee was told by Prime Minister Harper that Bill S-4 is a step in the reform of the Senate, and a form of advisory elections is planned for the near future. While many witnesses alluded to the challenges posed by comprehensive reform initiatives that have occurred in the past, several also raised concerns about an incremental approach. Prof. Franks, among others, stressed that the major Senate reform issues – terms in office, the distribution of seats, the method of selection and the powers of the Senate – are interrelated. “The four areas of reform are inseparably related to one another. They need to be considered together.”(*brief, p. 1*) While this view did not prevent Prof. Franks from supporting Bill S-4, similar concerns led Mr. Whyte to argue that the bill is “counter productive to reform and should not be pursued.”(4:63)

Other witnesses shared concerns about a piecemeal approach to reform. Mr. Gibson told the Committee there is “a rule of complex systems in which you cannot change only one thing.” He went on to testify that

Many apparently simple and innocuous changes in complex systems can have unintended consequences. The democratic governance of the Canadian federation is exactly such a complex system, and Bill S-4 would be exactly such a change. I would suggest, ... that it be handled with all the caution that that implies.(4:12)

In further testimony, Mr. Gibson added that “serious Senate reform cannot be incremental. These things are so intertwined and so many tradeoffs are involved, you have to deal with them all at once.”(4:19) In similar vein, Professor McCormick argued that S-4 represents “minor jiggling to an existing system which has some strengths and some weaknesses.” He added that “maybe we should step back rethink about it a little bit.”(4:14) Both Mr. Gibson and Prof. McCormick expressed the view that beginning the process of Senate reform by dealing with length of senatorial term represents dealing with the simpler, more tractable issues first, leaving more difficult aspects of reform until later. This approach, in their opinion, would merely make the harder issues more difficult to resolve. An opposite approach involving consideration of the larger and more contentious issues first would make it even easier to deal with simpler issues later on. (4:31)

A related view was expressed by Mr. Seidle, who argued that the government has not communicated a vision of what the Senate will ultimately become, and that unless we know what the destination of this voyage is intended to be, it is very difficult to make good decisions along the way.(1:33-34) It is noteworthy, however, that this concern did not lead him to qualify his support for Bill S-4. Instead, he called for the commencement of a new national conversation about the Senate, and what Canadians want its mission to be. Such an exploration could address, and might also help to determine, the process to be followed in achieving comprehensive reform as well as the direction it should take.(1:34)

In contrast, some other witnesses singled out the incremental approach to reform as a positive aspect of Bill S-4. Prof. Simeon, for example, disagreed with witnesses who called for comprehensive reform, arguing that the growth of democracy in countries such as the U.K and Canada has happened in incremental steps. Especially if the focus is on improving upon existing strengths of the Senate, such as its sober second thought function, long-term policy studies and technical review of legislation, incremental reform can bring meaningful improvements with minimal risks.(4:70) Mr. Gibbins applauded Bill S-4, partly because it buys time that could enable more careful thought than has yet occurred about the kind of electoral process needed to support the role of the Canadian Senate. More immediately, he praised Bill S-4 as demonstrating that incremental change is possible:

I have been deeply frustrated in recent years by the commonly made argument that, yes, Senate reform is desirable, but it must be comprehensive; because it must be comprehensive, it involves constitutional reform; and because constitutional reform is impossible, any movement on Senate reform must be impossible. ...Bill S-4 demonstrates to me that modest reforms are possible, that we can begin the process without being terrified about what might await us further down the road.
(3:7)

Mr. Gibson and Prof. McCormick called for an approach similar to that called for by Mr. Seidle, advocating the creation of a consultative mechanism modelled after the citizens' assembly exercise in British Columbia. Such an assembly, they proposed, could be seized with the subject of Senate reform and whose recommendations could be subject to a national referendum. Mr. Gibson said that a fundamental premise underlying the work of the British Columbia citizens' assembly was that "talking about reforming an electoral system is a clear conflict of interest for politicians," a premise that has application with regard to Senate reform. As he told the Committee, "[f]undamental institutions of democracy really belong to the people, not to the politicians."(4:23)

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS

Parliamentary institutions are themselves inherently evolutionary. Based largely on convention and precedent, they have evolved from those of a centralized and powerful European monarchy to those of a modern North American federal democracy with remarkable continuity, and continue to evolve today to allow a larger role for communities and individual members.

This evolutionary pattern has become ingrained in the Canadian temperament. On several occasions in our history, Canadians have been invited to stray from this path, to break with the past, to join with others or to abandon each other. The final verdict of the people has always been to keep the links unbroken, with the past and with each other.

The Canadian way is the path of gradualism, flexibility and liberty.

Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons
on a Renewed Canada, *A Renewed Canada*, February 1992, p. 7-8.

I believe in Senate reform because I believe in the ideas behind an upper house.

Prime Minister Harper, Proceedings of the Special Senate
Committee on Senate Reform Issue 2 – Evidence, 7 September
2006

A Vision To Guide Reform

One hundred and thirty nine years have now passed since Canada came into being. The first steps toward the level of democracy we now enjoy began earlier, in the British North American colonies, with the creation of popularly elected assemblies. Elected representative government had long been sought after and was still recent in the colonial experience.²⁸ However, at this stage, colonial governors appointed by Great Britain still exercised executive power with the advice of executive councils that they themselves appointed.

It was only in the 1840s, following rebellions in Upper and Lower Canada, that Britain instituted responsible government for its North American colonies, and not through a formal Constitution but by way of instructions issued to governors by the Colonial Office in London.²⁹ The establishment of the principle that the executive functions of

²⁸ Representative institutions were first established in Nova Scotia (1758), Prince Edward Island (1769) and New Brunswick (1784). Elected lower houses were created for Upper and Lower Canada by the *Constitutional Act* of 1791 –not in or by the colonies, but by Great Britain.

²⁹ Responsible government was implemented in Nova Scotia in 1848 followed shortly after by the United Province of Canada.

government be performed by members of a popularly-elected assembly – responsible government -- witnessed the entry of the “democratic core of British parliamentary government” into Canada’s constitutional system.³⁰ The institutional foundations for the Canada that emerged in 1867 were thus set in the fading days of colonialism.

In the latter decades of the nineteenth century, however, democratic principles of government were still relatively new and untested. Indeed, democracy was regarded with some caution among significant and influential portions of colonial society and this cautious view was shared by those who advocated the move toward union of the British North American colonies.³¹ Thus, the mechanisms created by colonial representatives to give practical expression to democratic principles as the basis for the new country included institutional checks and balances and restrictions on the extent of democratic participation.

The franchise was limited, as was the ability to seek and attain elected office. Large parts of Canadian society were excluded from participation and were thus not represented in deliberative bodies. And the Senate, inspired by the British House of Lords, was purposefully created as a check on the popularly elected House of Commons. In words now familiar to many Canadians, Sir John A. Macdonald said of the Senate that

There would be no use of an upper house if it did not exercise, when it thought proper, the right of opposing or amending or postponing the legislation of the lower house. It would be of no value whatever were it a mere chamber for registering the decrees of the lower house. It must be an independent house, having a free action of its own, for it is only valuable as being a regulating body, calmly considering the legislation initiated by the popular branch and preventing any hasty or ill-considered legislation which may come from that body, but it will never set itself in opposition against the deliberate and understood wishes of the people.³²

Canadians today would be hard pressed to consider the Canada of 1867 a fully mature democracy. But Canada’s Constitution has, to paraphrase Lord Broughton, ripened and endured. And so has Canada’s democracy, which has now evolved and become more comprehensive. The franchise and the ability to hold elective office has been expanded to include women and minorities and the Constitution, once regarded as belonging to governments, is now seen by Canadians as theirs.

³⁰ Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Be a Sovereign People?*, University of Toronto Press, Toronto, 1992, p. 15

³¹ Russell writes that there was “scarcely a whisper of popular sovereignty in Canada’s Confederation movement.” *Ibid*, p. 12. This does not mean, however, that the impulses of Canada’s founders were anti-democratic. As one of the Committee’s witnesses, Professor Janet Ajzenstat writes: “It is sometimes suggested that Canada’s founders rejected democracy altogether. Wrong. The system of checks and balances described in the 1867 Act [Constitution Act] is supremely a formula for liberal democracy.” Ajzenstat, “Origins of the Canadian Senate,” *Dialogues*, summer 2006, p. 5.

³² Canada, Legislative Assembly, February 6, 1865, cited in *Canada’s Founding Debates*, Janet Ajzenstat, Paul Romney, Ian Gentles, and William D. Gairdner, editors, Stoddart Publishing Co. Ltd., Toronto, 1999, p. 80.

Despite the criticism that the Senate is frequently subjected to, it has performed remarkably well and demonstrated an ability to adapt to changing circumstances. As an institution, contrary to some assertions, the Senate has not been oblivious to the world around it but has been quite attuned to the expectations of Canadian society. As our democracy and constitutionalism have matured, so has the Senate evolved in keeping with changing perceptions about the scope and role of representative institutions.

The Senate has also evolved to become more reflective of the makeup of Canada. In February 1930, Senator Cairine Reay Wilson became the first woman appointed to the Senate.³³ Thirty-three women now sit as senators. The first senator of Aboriginal birth was appointed to the Senate in 1958 – two years before the federal franchise was extended to Aboriginals living on reserves.³⁴ There are currently seven senators who are Aboriginal Canadians.

Senators also come from a wide variety of professional backgrounds. Although the legal and business professions have been most represented (236 lawyers and 107 businesswomen and men, including business executives), farmers (88), physicians (59) teachers (53) authors (50) journalists (47), professors (37) and executives, both business and other (27) have served Canada and Canadians in the Upper House.³⁵ Most of these individuals have come to the Senate following years of practice in their professions; many of them have already served in other levels of government, as both elected and non-elected officeholders. As C.E.S. Franks observed in his classic work *The Parliament of Canada*, “many extremely able and experienced Canadians sit in the Senate.”³⁶ Another scholar of Canadian politics, Dr. J. R. Mallory, has written that it should not be forgotten that

The Senate contains a number of former ministers and M.P.s with long experience of public life and expert knowledge of many highly technical branches of law and administration. Their contribution to the consideration of legislation is not a negligible one, and is one well worth retaining.³⁷

As the Senate has evolved, it has made a valuable contribution toward good governance in Canada. As the founders foresaw, the Senate has been an effective revising chamber, making technical changes that improve the texts of legislation coming from the House of Commons without introducing new principles or modifying the original intent of a bill.³⁸ Like other aspects of the Senate’s work, its work as a revising chamber benefits from the Senate’s capacity to combine a degree of individual independence with the practice of the government-opposition dynamic, supported by a procedural environment that enables

³³ Canadian women won the right to vote in federal elections in 1918.

³⁴ Senator James Gladstone, Independent Conservative, appointed 31 January 1958.

³⁵ Source, Library of Parliament, Parlinfo, 10 October 2006.

³⁶ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 189.

³⁷ J.S. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Gage Publishing, Toronto, 1984, p. 258.

³⁸ Franks, 1987, p. 190.

opposition parties to exert an influence beyond their numbers. This ensures rigorous scrutiny and full debate of legislative measures, to the benefit of all Canadians.

Senators have also made an invaluable contribution toward policy making, principally through their work in Senate committees. The reports of many Senate committees have attracted praise, and are of continuing value to those who participate in making public policy. Among the reports that come immediately to mind are: the Special Senate Committee on Poverty (Croll Committee) landmark study released in 1971; the report of the Senate Special Committee on the Mass Media (Davey Committee) tabled in late 1970; the Senate Special Committee on Science Policy (Lamontagne Committee) whose report was released in three volumes in 1970, 1972, and 1973 respectively; and *Soil at Risk*, a significant 1984 report of the Standing Senate Committee on Agriculture, Fisheries and Forestry. More recently, the work of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on the health care system in Canada, including the 2006 report on mental health, mental illness and addiction, are widely recognized as leading contributions in the ongoing effort to improve the delivery of medical services for Canadians. All of these, as well as many other reports produced by Senate committees, have enriched our understanding of important policy issues and provided concrete solutions to resolve seemingly intractable problems.

Conclusions

In her testimony before this Committee, Prof. Azjenstat indicated that the “general aim of reform should be to look back as well as forward.” (Issue 1, 6 September 2006) Looking back, it is clear that the Senate has been a remarkably successful institution that has managed to complement, rather than complicate, the work of the democratically elected House of Commons. One has to be mindful of this success, cognisant of its various sources, and careful when contemplating reform to ensure that changes build on the Senate’s institutional strengths while minimizing its shortcomings. Members of the Committee have attempted to meet this standard in their deliberations upon the subject-matter of Bill S-4, and have arrived at several conclusions that we believe can contribute to further consideration of the Bill in the Senate, and elsewhere.

Conclusion 1: Reference to the Supreme Court

Desirable as evolution within the framework of democratic principles may be, many have expressed concerns about the ability of Parliament, unilaterally and without the express support of provincial legislatures, to proceed with the creation of limited terms for senators. Based on the legal advice it has received, the government is firmly of the view that the change being proposed in Bill S-4 can be accomplished under the amending formula in Section 44 of the *Constitution Act, 1982*, as envisioned in the Bill. Under this Section, Parliament can “exclusively” amend the Constitution in relation to the executive government of Canada, the Senate and the House of Commons.

Our discussions with constitutional scholars and legal experts have yielded, for most members of the Committee, convincing arguments that the government has chosen the correct approach to making this change. These witnesses generally felt that the

Constitution was sufficiently clear on this matter and that a reference to the Supreme Court of Canada to clarify and resolve the matter is not required.

Bearing in mind that it is the subject-matter of the bill that has been referred to the Committee, most Committee members have concluded that there appears to be no need for additional clarity on the constitutionality of Bill S-4 as a condition precedent to the Senate proceeding with the consideration of the Bill as proposed.

Conclusion 2: Term Limits for Senators

While a variety of views were expressed about the desirable length of a senatorial term, virtually none of our witnesses dismissed the creation of a term limit *per se* and, indeed, most strongly supported it. These witnesses pointed out that limited terms would dispel the image, so harmful to the Senate, of “jobs for life,” and re-invigorate the Senate with a constant influx of fresh ideas. Most members of the Committee found these assertions to be persuasive.

The Committee also notes that, in previous deliberations on the Constitution of Canada, various committees of the Senate have unanimously favoured the creation of limited terms for service in the upper house of Canada’s Parliament. In the view of most Committee members, the arguments made in these reports remain sound.

Accordingly, following careful deliberation on the subject-matter of Bill S-4 and finding no reasonable grounds to withhold approval in principle, most Committee members endorse the underlying principle of the bill: that a defined limit to the terms of senators would be an improvement to Canada’s Senate.

The Challenging Trade-Offs Of Senate Reform

As the “What We Heard” Section of this report makes clear and as one might expect, our expert witnesses differed extensively among themselves concerning the details of Bill S-4. Views varied widely concerning the advantages and disadvantages of an eight year term, preferable alternatives, and the renewability of the terms. Furthermore, witnesses disagreed over whether terms appropriate for an appointed Senate are likely to continue to be appropriate for one that is, in whatever fashion, elected.

Taken by themselves, these differences suggest a preliminary conclusion. There may be no single “right answer” to questions about the particulars of Bill S-4. If there were, we would have expected it to be apparent among the reasonable cross-section of experts in relevant areas of scholarship who appeared before the Committee during its hearings.

Subsequent deliberations among Committee members, equally, did not result in agreement about the answer to these questions. Rather, they pointed to a series of trade-offs that are reflected in the contending views of witnesses, and appear to be embedded in the basic options that are available for reform of the Senate. Key trade-offs involved in selecting a term limit for senators are as follows:

- Lengthy terms tend to foster institutional memory and independence, and thus support the Senate’s capacity for sober second thought, but also preclude early removal of senators who are not serving the public interest.
- Shorter terms increase the turn-over of senators and will tend to make the Senate more vibrant and (in an elected Senate) reflective of public opinion, but are less supportive of the Senate’s sober second thought role.
- Renewable terms would enable some senators to serve for lengthy (cumulative) terms, thus achieving the advantages of longer terms but, on the other hand, would tend to constrain the independence of senators by making lengthy terms conditional upon external decisions to re-appoint (by the Prime Minister or, in an elected Senate, by voters).
- Non-renewable terms foster independence and support the Senate’s sober second thought role, but remove accountability (either to a Prime Minister for re-appointment, or to voters at election time) and may allow individuals to lapse into inactivity or inattention to the public interest.
- Appointed terms can vary highly in length, while most electoral systems require a relatively short term (enabling the frequent renewal of democratic mandates). The term length appropriate for an appointed Senate may therefore not be appropriate for an elected Senate.
- An elected upper chamber would possess democratic legitimacy, but elections reinforce partisanship (because of the central role of parties in elections), and may thus create barriers to the “sober second thought” function and policy studies requiring long time-frames. Also an elected body might feel obliged, by its democratic mandate, to oppose the House of Commons, resulting in deadlocks.
- An appointed upper chamber enables the deliberate representation of designated groups and minorities, and the time of its members is not taken up by electoral and constituency demands, but it may lack the legitimacy to uphold regional and other interests against the elected House of Commons, and members may not have an incentive to invest themselves heavily in its work.

Proposals, including the term limit proposal set out in Bill S-4, seek to achieve a desirable balance between the competing advantages involved in the various trade-offs. These trade-offs are not simple, and Committee members continue to have diverse views concerning them. The following table provides, for consideration by senators and others, the major design options recommended by witnesses before the Committee.

Issue	Rationale	Recommendation
Eight-year terms	Circulation of ideas and people, allows time to get up to speed, but not to coast.	Accept.
	Not fully compatible with sober second thought, strength of corporate memory roles.	Amend to a longer term.
	Appropriate terms for an appointed and elected Senate may be different, therefore create two stages.	Amend to provide for a longer term, with provision for shorter terms upon joint address of the two Houses of Parliament.
Renewability of terms	Needed in order to allow people to be re-elected in advisory elections.	Accept.
	Needed and should be explicit.	Amend bill to state that terms are renewable.
	Could undermine the independence of senators, and thus the role of the Senate	Amend bill to provide that terms are not renewable.
Advisory Elections	Needed, as a basis for increased legitimacy, and greater effectiveness within the legislative process.	<p>Recommendation could state general requirements for government to take into account:</p> <ul style="list-style-type: none"> • minority representation, • provincial representation (or regional), • proportional representation,

		<ul style="list-style-type: none"> • minimization of partisanship (single transferable vote systems).
	Dangerous. Could lead to overassertive Senate, deadlocks with House, and erode “sober second thought” role.	Recommend that government not proceed with election legislation, retain appointed Senate.
Additional changes	Thirty year age requirement is discriminatory.	Amend bill to add a provision deleting this from the <i>Constitution Act, 1982</i> .
	Removal of mandatory retirement at age 75 conflicts with the intent of the Bill.	Amend bill to restore mandatory retirement at age 75.
Additional actions	National debate about the Senate and its purposes is needed as a basis for comprehensive reform.	National debate be initiated by government.

In the course of its deliberations, the Committee has also been made aware of the recent proposal to reform the British House of Lords (see Part I, “Institutional Background”). This proposal appears to offer a very distinctive approach to the trade-offs of Upper House reform, and may warrant further examination as the Senate proceeds with its consideration of Bill S-4. The proposal to elect 70% of the House of Lords to non-renewable 12-year terms provides a measure of elected legitimacy, but because of the length of the terms, their non-renewability, and the presence of the 30% of Lords who would remain unelected, the House of Lords would not acquire a sufficient degree of legitimacy to challenge the House of Commons or deadlock Parliament. As well, the existence of an appointed 30% could enable deliberate representation of designated groups and minorities, including the people of lengthy political experience who make a distinctive contribution to the Senate today, and the non-renewability of the term would

ensure that election-driven party activity would not deflect Senate time from the “sober second thought” function and long-term committee studies.

Advisory Elections – Some Observations

Bill S-4 is silent on the subject of advisory elections but, during his appearance before the Committee, the Prime Minister indicated the government’s intent to establish a form of consultative or advisory process for use in the selection of senators.

Witnesses were uniform in their opinion that the reform goals set by the government are desirable, and agreed with the Prime Minister that Bill S-4 by itself would not achieve them. Rather, in order to fulfill the overall intent of reform, some means by which the preferences of Canadians could be taken into consideration when Senators are named needs to be established. Members of the Committee also agree with witnesses who advised that the details of such a process will need to be very carefully developed, in order to achieve the desired advantages while preserving important strengths already realized by the Senate today.

Over the years, the existence of an appointed Senate has allowed for the representation of various segments of the Canadian population that do not readily find representation in the House of Commons. This is an important contribution, allowing the Senate to complement the representation provided by the House of Commons within Canada’s democratic process. Any means chosen to achieve a more democratic Senate should avoid disturbing this characteristic and, if possible, enhance it. While the first-past-the-post elections used for the House of Commons are not congenial to the representation of minorities, proportional representation models, for example, employ lists of candidates that can be designed to favour the election of representatives of minorities and disadvantaged groups.

Another concern that preoccupied the Committee involved a second characteristic of the Senate – the minor role that partisanship plays in its deliberations. The Senate acts as an institution in which multiple perspectives, including party loyalty, come into play and provides an atmosphere in which issues can be examined in a relatively non-partisan way. This also, from the Committee’s standpoint, is a feature of the Senate which can and should be retained when embarking on changes intended to make the upper house more democratic in nature. Electoral systems enabling voters to assign preferences to individual candidates across party lines do not eliminate parties or partisanship, but they foster attention to the merits of individual candidates as well as political parties, and might thus be distinctively appropriate to the culture of the Senate.

Finally, Committee members believe that the development of any consultative or advisory election process must be carefully considered with a view to the constitutionality of such a process. Prof. Hogg and other expert witnesses who appeared before the Committee indicated that the creation of an advisory election process could require resort to the “7/50” amending procedure (section 38(1) of the *Constitution Act, 1982*) if it were found that the existence of an advisory election process fettered the discretion of the Prime Minister to recommend senators. Such an amendment could not

be undertaken under section 44 of the *Constitution Act, 1982*. On the other hand, if the process only results in the selection of a pool of candidates from which the Prime Minister were free to choose individuals to recommend to the Governor General, then constitutional concerns may not arise. As the presentation made by the Hon. Benoît Pelletier, Quebec's Minister of Canadian Intergovernmental Affairs, clearly indicates, this concern is not merely constitutional, but potentially intergovernmental and political. We commend it to the government's attention, as advisory election legislation is developed.

Concluding Remarks

Like many of the witnesses who appeared before us, including the Prime Minister himself, members of this Committee believe that while the Senate needs to be reformed because of its shortcomings, it is worth reforming because of its strengths.

Over the years, the Senate has evolved to make a unique contribution to the Canadian democratic process, providing representation that complements that of the House of Commons by reflecting, in particular, the minority regions and the social diversity that has come to be a central part of the Canadian identity. Its "sober second thought" role, involving technical revisions to legislation and long-term policy studies, also benefits from the vast experience of its members, in politics and government as well as a wide variety of other walks of life.

Our support for the approach of incremental reform reflected in Bill S-4 reflects these institutional realities, as well as the political and intergovernmental challenges associated with more fundamental reform. It also responds to a new openness to constructive alternatives that we have noted among those who contributed to our hearings, in which a number of longstanding advocates of the Triple "E" senate reform model expressed interest in other options. Bill S-4 represents a new option, for practical change. We believe limited terms for Senator can build on existing strengths of the Senate, and help to unlock its unrealized potential.

If the Government of Canada is considering further reforms, as suggested by Prime Minister Harper when he appeared before this Committee, we are hopeful that such reforms will continue the momentum created by Bill S-4. However, careful attention will need to be given to major technical challenges in order to get the consultative process for selecting Senator right, balancing the difficult trade-offs and responding to the constitutional considerations that are identified in this report.

In any reform of the Senate, special attention needs to be given to the representation of aboriginal peoples, the northern and coastal inhabitants, official languages minorities, visible minorities, persons with disabilities and women.

In addition, the representation of the first inhabitants of Nunavik needs to be addressed. These people have been formally without representation in the Senate since the boundaries of Quebec were extended to include these lands, but the

boundaries of the 24 senatorial districts of Quebec were not adjusted to include what is now known as Nunavik.

Finally, members of this Committee wish to note that its work on Bill S-4, as well as its report on the Murray-Austin motion referred to the Committee on June 28, 2006, represent only a beginning of the “comprehensive review of Senate reform” that the Committee was established to undertake. Other issues of incremental reform that the Committee proposes to address in the near future, as it proceeds with this work of comprehensive review, include:

- Correction of the loss of representation to Nunavik, in Northern Quebec, that occurred when the modern boundaries of Quebec were established without changes to the boundaries of the Quebec senatorial districts;
- An examination of s. 26 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for the appointment of 4 or 8 additional senators (to enable a Prime Minister to overcome deadlocks);
- A review of rules relating to absenteeism and other unacceptable conduct in s. 31 of the *Constitution Act, 1867*, to ensure that they are both fair and effective;
- A review of the property qualification, and of the related provisions in the *Constitution Act, 1867* that require each of Quebec’s 24 senators to hold property valued at \$4000 in one of the 24 divisions established in that province;
- The possible election of the Speaker of the Senate; and
- Development of a model for a modern elected Senate.

APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance)

Wednesday, September 6, 2006

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen’s University

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario

Thursday, September 7, 2006

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada

Privy Council Office

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning

Department of Justice Canada

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section

Tuesday, September 19, 2006

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia (by videoconference)

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University

The Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations, Government of Alberta

Wednesday, September 20, 2006

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (by videoconference)

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University

Thursday, September 21, 2006

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa and former Senator

Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy, Tétrault.

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University

The Honourable Benoit Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED BY:

Organizations:

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, Chairman
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, President

Individuals:

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professor Errol P. Mendes, University of Ottawa
Neil Sutherland
Professor Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

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)**

Président

L'honorable Daniel Hays

Vice-président

L'honorable W. David Angus

Octobre 2006

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)**

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité
peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca/senref.asp

39^e Législature, 1^{re} Session

TABLE DES MATIÈRES

ORDRES DE RENVOI	ii
MEMBRES	iv
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
A. Contexte institutionnel	3
B. Contexte constitutionnel.....	8
TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ	12
Mandat d’une durée limitée	13
Renouvellement	16
Indépendance et obligation de rendre compte	17
La question constitutionnelle	18
Représentation de la diversité	20
Élections consultatives.....	21
Autres questions.....	24
Le processus de réforme	24
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	26
Une vision pour orienter la réforme.....	26
Conclusions.....	29
Conclusion 1 : Renvoi à la Cour suprême	30
Conclusion 2 : Un mandat de durée limitée au Sénat	30
La réforme sénatoriale : Complexité des concessions réciproques	31
Élections consultatives – quelques observations	35
Pour conclure	36
ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution).....	A-1

NOTA : Dans le présent rapport, la référence aux témoignages publiés dans les *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat* sera indiquée uniquement par le numéro de fascicule et le numéro de la page qui contiennent la citation, ex. (1:89)

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 juin 2006 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Cook,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé d'étudier la réforme du Sénat ou toute question connexe qui lui aura été renvoyée par le Sénat;

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne dix membres, à savoir les honorables sénateurs Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P., et Murray, C.P. et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que, en conformité avec l'article 95(3)a) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir au cours des périodes où le Sénat est ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que le comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres personnes nécessaires pour examiner les projets de loi et la teneur de projets de loi qui lui ont été renvoyés;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 21 juin 2006, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat soit reportée du 28 septembre 2006 au 26 octobre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Comeau, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Austin, C.P., que le projet de loi S-4 ne soit pas maintenant lu une deuxième fois mais que la teneur en soit renvoyée au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat;

Que l'ordre pour la reprise du débat sur la motion portant deuxième lecture du projet de loi demeure au Feuilleton et Feuilleton des Avis.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

L'honorable Daniel Hays, président

L'honorable W. David Angus, vice-président

Et les honorables sénateurs :

Jack Austin, C.P.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, C.P.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note : Sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau) et Daniel Hays (ou Joan Fraser) sont membres d'office

Autres sénateurs ayant participé aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs : Downe, Fairbairn, C.P., Fraser, Harb, LeBreton, C.P., Losier-Cool, Prud'homme, C.P. et Tardif

Dont la nomination a été approuvée en vertu d'une motion du Sénat :

Les honorables sénateurs : Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P. et Murray, C.P.

INTRODUCTION

Le 21 juin 2006, le Sénat constitue le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. La motion proposant la création du Comité, présentée par le sénateur Joan Fraser et appuyée par le sénateur Joan Cook, prévoit que le Comité doit soumettre son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006. Le 27 septembre 2006, le Sénat convient de reporter le dépôt du rapport au 26 octobre 2006.

La motion constituant le Comité le charge « [...] d'étudier la réforme du Sénat ou toute autre question transmise à celui-ci par le Sénat ». Deux autres questions précises lui ont donc été renvoyées, et elles ont servi de base aux travaux du Comité à ce jour, soit :

- La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le projet de loi stipule que les nouveaux sénateurs sont nommés pour un mandat de huit ans. La retraite obligatoire à l'âge de 75 ans ne s'appliquera pas à ces sénateurs, mais continuera de s'appliquer aux sénateurs actuels. Le projet de loi a été présenté au Sénat le 30 mai 2006 par le gouvernement, et sa teneur a été renvoyée au Comité le 28 juin.
- Une motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, demande que la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifiée pour reconnaître la représentation distincte au Sénat de la Colombie-Britannique et des Prairies. Le nombre de sièges proposé pour chaque province se répartit ainsi : Colombie-Britannique – 12 (6 actuellement), Alberta – 10 (6 actuellement), Saskatchewan – 7 (6 actuellement), et Manitoba – 7 (6 actuellement), ce qui porte le nombre total de sénateurs à 117 (105 actuellement). La motion a été présentée le 27 juin 2006 et renvoyée au Comité le lendemain.

Le projet de loi S-4 et la motion Murray-Austin ne portent pas sur les mêmes aspects du Sénat, et sont donc traités dans deux rapports distincts. Le présent rapport porte sur nos conclusions et recommandations concernant le projet de loi S-4.

Afin de profiter pleinement des témoignages des experts qui ont comparu devant le Comité, les audiences ont traité des deux questions simultanément. Elles ont porté sur le projet de loi S-4 et la motion Murray-Austin, plutôt que sur le réexamen des questions beaucoup plus vastes de la réforme du Sénat et de la Constitution qui ont été étudiées au fil des ans, à plusieurs reprises dans certains cas. Ce rapport, comme les discussions tenues avec les témoins, ne cherche pas à réexaminer les nombreuses questions de réforme du Sénat ayant déjà fait l'objet d'études parlementaires. Il sert plutôt de point de départ à l'étude de la teneur du projet de loi S-4, ainsi que d'un certain nombre de questions qui y sont directement liées.

Les membres du Comité souhaitent remercier le premier ministre Stephen Harper, les représentants du gouvernement et les experts qui ont témoigné lors des audiences tenues durant les semaines du 4 et du 18 septembre 2006 (la liste complète des témoins figure à l'annexe A). Nous remercions également ceux qui ont présenté des mémoires. Ces

documents et les conseils offerts au Comité ont été très utiles, comme en fait foi ce rapport.

CONTEXTE

Le projet de loi S-4 modifie l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour accorder aux sénateurs un mandat de huit ans. Si elle est adoptée, cette modification constituera le deuxième changement apporté au mandat des sénateurs depuis 1867. À l'origine, les sénateurs étaient nommés à vie, mais la modification de 1965 a fixé l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans¹.

Comme ce fut le cas en 1965, la modification proposée dans le projet de loi S-4 ne s'appliquerait pas aux sénateurs actuels. S'ils demeurent tous en fonction jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite, la période de transition de la composition du Sénat s'étendra jusqu'en 2030, lorsque le dernier sénateur actuel atteindra l'âge de la retraite obligatoire². Si, par contre, des mesures sont adoptées pour inciter les sénateurs à prendre une retraite anticipée (comme ce fut le cas en 1965, quand des prestations satisfaisantes furent offertes aux sénateurs qui acceptaient de partir à la retraite à 75 ans), la composition du Sénat pourra changer plus rapidement.

Le projet de loi S-4 ne prévoit rien concernant le renouvellement du mandat des sénateurs après huit ans. Le premier ministre a donc le pouvoir discrétionnaire de le reconduire. Le mandat de huit ans pourrait être renouvelé jusqu'à ce que le sénateur atteigne 75 ans et même plus, puisque la modification proposée supprimerait, pour les sénateurs servant un mandat de huit ans, la retraite obligatoire à 75 ans fixée en 1965.

Le projet de loi soulève deux questions directement, et au moins une autre question indirectement. La présente partie, y compris l'examen des renseignements généraux ci-dessous, est donc divisée en conséquence.

Premièrement, il y a la question constitutionnelle relative à la façon de modifier la Constitution pour changer le mandat des sénateurs. Il peut s'agir d'une modification faite par le Parlement seul, comme le propose le gouvernement, ou, comme certains l'ont suggéré, nécessitant la ratification du Parlement et de sept assemblées législatives provinciales représentant au moins les deux tiers de la population de toutes les provinces.

Deuxièmement, il y a les questions institutionnelles concernant les avantages et les inconvénients possibles d'un mandat de huit ans pour les sénateurs et, d'une manière

¹ Ce changement s'est produit quatre ans après l'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans pour les juges des cours supérieures, qui étaient aussi auparavant nommés à vie. Pour ce faire, le Parlement du Royaume-Uni a adopté la *Loi constitutionnelle de 1960*, 9 Elizabeth II, ch. 2 (R.-U.), qui modifiait l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La modification s'appliquait rétroactivement puisqu'elle précisait qu'un juge d'une cour supérieure « cessera d'occuper sa charge » lorsqu'il aura atteint l'âge de soixante-quinze ans ou à l'entrée en vigueur de l'article, s'il a déjà atteint cet âge.

² Cela tient compte de l'intention déclarée du sénateur Fortier, qui doit obligatoirement prendre sa retraite en 2037, de quitter ses fonctions au Sénat pour être candidat aux prochaines élections fédérales.

générale, il faut connaître l'effet de ce changement sur le Sénat, le Parlement et le processus politique démocratique du Canada.

Troisièmement, il y a la question des élections consultatives. Le projet de loi ne touche pas la manière dont les futurs sénateurs seront nommés, et peut, selon le gouvernement, être étudié sans égard à d'autres mesures éventuelles. Cependant, lors de son témoignage devant le Comité le 7 septembre dernier, le premier ministre Harper a confirmé la volonté du gouvernement de se doter d'un Sénat plus efficace et démocratique. Il a ajouté que son gouvernement espérait pouvoir « présenter à la Chambre cet automne un projet de loi ayant pour objet d'instaurer un processus de sélection des sénateurs élus » (notes de discours, p. 4). Puisque de telles élections modifieraient la portée du projet de loi S-4, le Comité a aussi envisagé les conséquences de ce changement potentiel, notamment la preuve relative à l'acceptabilité de la tenue d'élections consultatives, sans devoir modifier la Constitution pour tenir compte explicitement de cette forme d'élections pour les sénateurs.

Le présent rapport, mettant en évidence les trois questions posées, donne ci-dessous un aperçu des rapports antérieurs qui traitent du mandat des sénateurs, et des principales considérations soulevées. Il offre aussi une vue d'ensemble de l'expérience canadienne récente des élections consultatives. Des renseignements pertinents sur la question constitutionnelle sont aussi fournis sous une rubrique distincte.

A. Contexte institutionnel

Durée du mandat

Depuis plusieurs décennies, la mise en place de mandats limités pour les sénateurs fait partie intégrante des discussions sur la réforme du Sénat et de propositions en ce sens³. Ce fut le cas particulièrement lorsque le Sénat lui-même s'est engagé dans la discussion. La principale différence est que les premiers rapports proposent des réformes pour un Sénat nommé, y compris des nominations à durée limitée, alors que les plus récents proposent un Sénat élu, ce qui signifie normalement un mandat limité en raison du système électoral.

En 1965, la première limite – fixant une date de retraite obligatoire pour les sénateurs qui atteignent l'âge de soixante-quinze ans (alors qu'ils étaient nommés à vie auparavant) – est fixée par une modification de la Constitution. En 1972, une recommandation du Comité spécial mixte sur la Constitution du Canada (Comité Molgat – MacGuigan) demande que l'âge de la retraite obligatoire pour les sénateurs soit ramené à soixante-dix ans⁴. Huit ans plus tard, soit en 1980, le Comité sénatorial permanent des affaires

³ L'ouvrage publié sous la direction de l'honorable Serge Joyal, *Protéger la démocratie canadienne : le Sénat en vérité*, Centre canadien de gestion et Presses universitaires McGill-Queen's, Montréal et Kingston, 2003, présente un large éventail d'articles spécialisés récents sur la réforme du Sénat.

⁴ Comité mixte spécial sur la Constitution du Canada (1970-1972), *Rapport final* 1972. La recommandation numéro 41 du Comité mixte se lit ainsi : L'âge de la retraite obligatoire pour tous les nouveaux sénateurs devrait être de 70 ans. Les sénateurs retraités devraient conserver le droit à leur titre et à leur préséance,

juridiques et constitutionnelles plaide en faveur d'un Sénat nommé, plutôt qu'élu, mais affirme que les sénateurs « seraient nommés pour dix ans »⁵. Le mandat pourrait être renouvelé pour cinq ans sur recommandation (par scrutin secret) d'un comité spécial du Sénat. En 1981, un groupe de travail de la Canada West Foundation s'est dissocié des études précédentes en appuyant le principe d'un Sénat élu. Dans son rapport, rédigé par Ernest C. Manning en collaboration avec Peter McCormick et Gordon Gibson, deux universitaires ayant témoigné devant le Comité, le groupe de travail recommande que le mandat du Sénat « corresponde à la durée de vie d'une législature » (recommandation 7) et que celui des sénateurs « corresponde à la durée de deux législatures » (recommandation 8)⁶.

Dans son rapport de 1984, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (Comité Molgat-Cosgrove) recommande que les sénateurs soient élus pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Selon le Comité mixte, le rôle premier du Sénat est de fournir une représentation régionale et « seule l'élection directe peut permettre au Sénat de bien remplir ce que nous jugeons son rôle primordial »⁷. Le Comité mixte spécial préfère un mandat unique parce qu'à son avis, cela permettrait aux sénateurs d'être plus indépendants des partis politiques et leur éviterait de s'occuper des dossiers des circonscriptions, tâches déjà assumées par les députés. Ainsi, ils pourront donc consacrer le meilleur de leurs énergies aux travaux du Sénat et de ses comités⁸. Le Comité mixte a eu de la difficulté à fixer la durée du mandat, mais les membres se sont finalement entendus sur un mandat de neuf ans et l'élection aux trois ans d'un tiers des sénateurs « afin d'assurer plus de continuité au Sénat », d'accroître l'indépendance des sénateurs, et de leur donner l'occasion d'être complètement efficaces en tant que législateurs et représentants régionaux⁹.

En 1992, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) dépose son rapport, *Un Canada renouvelé*, dans lequel il répond aux propositions du gouvernement du Canada de renouveler la Constitution. L'un des grands thèmes abordés dans les recommandations du Comité mixte est la nécessité d'améliorer la représentation et la capacité régionales – notamment des régions de l'Atlantique et de l'Ouest canadien – au sein des institutions du gouvernement central. Si, de l'avis du Comité mixte, la capacité du Sénat de tenir son rôle premier de représenter les régions n'est pas accrue, le Sénat n'aura plus sa raison d'être¹⁰. Dans cette optique, le Comité mixte demande que les sénateurs soient élus selon

ainsi que le droit de participer aux travaux du Sénat et de ses comités, mais non le droit de voter ou de toucher l'indemnité sénatoriale.

⁵ Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne*, (rapport Goldenberg), Ottawa, 1980, p. 44.

⁶ Peter McCormick, Ernest C. Manning, et Gordon Gibson, *Regional Representation: The Canadian Partnership*, Canada West Foundation, Calgary, 1981, p. 111 – p. 113.

⁷ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (Molgat-Cosgrove), janvier 1984, p. 1.

⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie), février 1992, p. 40.

la représentation proportionnelle par la population canadienne. Pour distinguer les sénateurs des députés, le Comité recommande que les élections aux deux chambres se tiennent séparément, et que les sénateurs aient un mandat fixe de six ans tout au plus. Le Comité mixte rejette l'idée des mandats échelonnés parce qu'il estime qu'un système électoral fondé sur la représentation proportionnelle « donne de meilleurs résultats lorsqu'il y a un nombre relativement élevé de candidats, alors que chaque élection ne viserait à combler qu'une fraction des sièges au Sénat si les mandats étaient échelonnés »¹¹. Le Comité mixte recommande un mandat de six ans parce que « de longs mandats contribueraient à isoler les sénateurs de leurs électeurs et à réduire leur crédibilité »¹². Le Comité mixte ne s'est pas prononcé sur la question des mandats renouvelables ou non renouvelables.

Des gens de l'extérieur du Sénat proposent aussi qu'il y ait une limite à la durée du mandat à la Chambre haute. À titre d'exemple, l'Alberta Select Committee on Senate Reform recommande en 1985 que les sénateurs soient élus directement lors des élections provinciales, et qu'ils aient un mandat correspondant à la durée de deux législatures de la province qu'ils représentent. De plus, le gouvernement du Canada présente au fil des ans plusieurs importantes propositions, dont le projet de loi C-60 (1978) qui aurait fixé des mandats coïncidant avec l'intervalle entre les élections fédérales et les élections provinciales, et, plus récemment, le Livre blanc fédéral de 1991 qui propose un Sénat élu¹³. D'autres propositions ont aussi été formulées qui visaient d'autres aspects du Sénat; ainsi, le gouvernement a présenté en 1985 une résolution visant à autoriser une modification constitutionnelle afin de ramener les pouvoirs du Sénat à un veto suspensif, lui permettant seulement de retarder de 30 jours les projets de loi à incidence financière et de 45 jours les autres projets de loi.

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

Élections consultatives

Les tentatives visant à modifier la Constitution (notamment la réforme du Sénat) n'ayant pas été fructueuses dans les années 1980 et au début des années 1990, les partisans d'une réforme importante du Sénat ont examiné des options qui permettaient d'éviter de recourir à des modifications officielles de la Constitution. De plus, les partisans du Sénat triple E (élu, égal et efficace), formule que l'Alberta préconise depuis le milieu des

¹¹ *Ibid.*, p. 46.

¹² *Ibid.*, p. 46.

¹³ Le projet de loi C-60 (1978) du gouvernement du Canada prévoyait que la moitié des sénateurs soient nommés par les assemblées législatives provinciales et l'autre moitié par la Chambre des communes, et les mandats auraient coïncidé avec les élections dans chaque compétence. Le chapitre 2.2 du Livre blanc du gouvernement du Canada intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada – Propositions* (1991), ne fixait pas de durée, mais il reste qu'un Sénat élu servirait normalement pendant un mandat limité.

années 1980, ont soutenu qu'on pourrait au moins mettre en place un Sénat élu sans modification constitutionnelle¹⁴. Des élections pourraient être tenues dans le but de choisir les « candidats » et le premier ministre pourrait automatiquement nommer les gagnants des élections, sans modifier la prescription constitutionnelle qui accorde au gouverneur général le pouvoir de nommer les sénateurs (par convention, il le fait à la demande du premier ministre). Ainsi, le Sénat nommé existant serait graduellement remplacé par un organisme composé de sénateurs élus.

En 1989, le gouvernement de l'Alberta promulgue le *Senatorial Election Act*, et, le 16 octobre, tient une élection remportée par M. Stan Waters. En juin 1990, alors que le gouvernement fédéral essaie d'empêcher le rejet de l'Accord constitutionnel du lac Meech, il s'est laissé convaincre de nommer M. Waters au Sénat. Il convient de noter que la constitutionnalité de cette démarche n'a jamais été examinée par la Cour suprême. Comme l'illustrent les témoignages des experts entendus par le Comité, le débat se poursuit parmi les intellectuels pour savoir si la tenue d'élections consultatives serait conforme aux exigences de la procédure de modification constitutionnelle, dans l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui stipule qu'il faut une modification constitutionnelle, ratifiée par le Parlement national et les assemblées législatives d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces, pour changer (entre autres choses) « le mode de sélection des sénateurs ». Des élections consultatives ne modifieraient en rien le pouvoir officiel de nommer les sénateurs, mais fourniraient au premier ministre une nouvelle base sur laquelle se fonder pour faire la sélection. On peut donc se demander si cela change le mode de sélection des sénateurs ou non. Ainsi, la nomination de M. Waters par Brian Mulroney en 1990 s'est produite quelque six mois après l'élection sénatoriale albertaine, et le premier ministre ne s'est pas reporté au bassin de candidats pour nommer par la suite un autre sénateur de l'Alberta (sénateur Ron Ghitter, 1993).

D'autres élections ont été tenues en Alberta en 1998, mais le premier ministre Jean Chrétien a refusé de s'en servir pour choisir les sénateurs, tout comme le premier ministre Paul Martin en 2004. En revanche, le programme électoral de 2006 du Parti conservateur prévoit créer un processus national pour choisir des « sénateurs élus » dans chaque province et territoire. Cet engagement a été repris en des termes plus précis dans le discours du Trône du 4 avril 2006, qui indique que le gouvernement « cherchera des moyens qui permettraient au Sénat de mieux refléter les valeurs démocratiques des Canadiens et les besoins des régions du pays »¹⁵. Lors de son témoignage devant le Comité, le premier ministre Harper a donné plus de détails sur les projets du gouvernement (voir « Témoignages devant le Comité »).

¹⁴ Voir, par exemple, Canada West Foundation, *For the Record: Alberta's 1998 Senate Election*, avril 1998.

¹⁵ Chambre des communes, *Débats*, 4 avril 2006, (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2155000&Language=F>).

Réforme de la Chambre des lords au Royaume-Uni – Note

Comme l'indiquent clairement le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et les observations des Pères de la Fédération lors des débats menant à sa création, le régime politique établi au Royaume-Uni sert de modèle global à celui du Canada. Dans le cas du Sénat, d'importantes adaptations à deux réalités distinctes ont été nécessaires : l'existence d'un régime fédéral qui reflète l'importance du particularisme régional, et l'absence d'une aristocratie foncière. Le Sénat a donc toujours été une institution typiquement canadienne, et les pratiques ou les options de réforme conçues pour les chambres hautes d'autres pays doivent donc être évaluées soigneusement.

Malgré les différences entre le Royaume-Uni et le Canada, il convient de noter que la réforme de la Chambre des lords britannique s'est révélée être une question importante pour le Royaume-Uni ces dernières années, pour des raisons que les participants au débat sur la réforme du Sénat au Canada connaissent bien. Mais surtout, les préoccupations concernant la légitimité (et l'efficacité qui en résulte) d'un organisme élu dans le cadre d'un processus politique démocratique n'ont cessé de croître. Par conséquent, on a présenté plusieurs propositions relatives à l'élection d'une partie ou de la totalité des membres de la Chambre des lords au fil des ans.

En 1997, le gouvernement travailliste a entamé un processus visant à apporter d'importants changements à la Chambre des lords¹⁶. Après la publication en janvier 1999 d'un Livre blanc intitulé *Modernising Parliament: Reforming the House of Lords* (La modernisation du Parlement : La réforme de la Chambre des lords), le gouvernement a mis sur pied une commission, présidée par Lord Wakeham, chargée d'examiner les propositions de réforme exhaustive. En attendant les conclusions de la Commission, il a adopté le *House of Lords Act, 1999* (Loi sur la Chambre des lords de 1999), qui retirait le droit de siéger à la Chambre haute à tous les lords, sauf 92 membres héréditaires (ils étaient auparavant presque au nombre de 700). La Commission Wakeham (qui a fait son rapport en 2000), les comités parlementaires qui ont suivi et le gouvernement lui-même ont par la suite présenté des propositions encore plus ambitieuses, dont l'élection d'une partie ou de la totalité des lords. Cependant, l'opposition entre les deux camps s'est accentuée au fil du débat, et la réforme a abouti à une impasse. De façon générale, les lords ont rejeté les propositions électorales, tandis que les simples députés dissidents se sont opposés aux projets de nomination ou d'option mixte proposés par le gouvernement.

En février 2005, un groupe de travail multipartite non officiel, composé de parlementaires britanniques chargés de compléter les éléments de consensus dégagés avec le temps, publie un rapport contenant de nombreuses recommandations pratiques¹⁷. Le groupe de travail britannique a accepté la proposition d'élire 70 p. 100 des membres de la Chambre des lords aux élections devant se tenir dans les régions existantes du Royaume-Uni, au moyen d'un mode de scrutin à vote unique transférable, afin de maximiser le choix de

¹⁶Voir Chris Clarke, *House of Lords Reform Since 1999: A Chronology*, Library Note, Bibliothèque de la Chambre des lords, Royaume-Uni, 19 juillet 2006.

¹⁷ Paul Tyler, Kenneth Clarke, Robin Clarke, Tony Wright et George Young, *Reforming the House of Lords: Breaking the Deadlock*, The Constitution Unit, Gouvernement du Royaume-Uni, 2005

l'électeur. Des élections auraient lieu en même temps que les élections générales, et le mandat correspondrait normalement à trois mandats de la Chambre des communes, ou environ 12 ans. Il s'agirait de mandats non renouvelables, ce que les auteurs du rapport considèrent un principe important pour l'indépendance de la Chambre proposée, et le rôle distinctif de ses membres qui ne sont pas des politiciens de carrière.

B. Contexte constitutionnel

Quand le projet de loi a été présenté au Sénat, le gouvernement a soutenu que le processus de modification prévu à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est applicable. Cet article énonce que le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relative au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes, sous réserve des articles 41 et 42 de la Loi. L'article 41 énumère les questions dont la modification exige l'unanimité de toutes les provinces et du Parlement. Les alinéas b) et c) du paragraphe 42(1) énumèrent quatre exceptions aux pouvoirs que l'article 44 confère au Parlement. Ils disposent que si une modification touche le mode de sélection des sénateurs, les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges du Sénat ou les conditions de résidence que doivent remplir les sénateurs, il faut l'assentiment d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces. Ce processus de modification est prévu au paragraphe 38(1) de la Loi de 1982.

L'article 44 a remplacé le paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui prévoyait le pouvoir exclusif du Parlement de modifier la Constitution du Canada. Le paragraphe 91(1) conférait au Parlement de vastes pouvoirs de modification de la Constitution, sauf pour cinq grandes exceptions¹⁸. Il convient de souligner que le Parlement a invoqué cette disposition en 1965 afin d'éliminer la nomination à vie des sénateurs et d'imposer la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans. En vertu du paragraphe 91(1), l'assentiment des provinces n'était pas requis pour adopter cette modification, de sorte que le Parlement a pu agir seul pour le faire.

En 1996, le processus de modification générale prévu au paragraphe 38(1) a été assujéti à la Loi sur le veto régional, qui interdit à un ministre fédéral de formuler une résolution de modification constitutionnelle à moins d'avoir obtenu au préalable le consentement de certaines provinces¹⁹. Il doit ainsi obtenir le consentement de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique; d'au moins deux provinces de l'Atlantique comptant au moins 50 p. 100 de la population totale de cette région provinces; et d'au moins deux des trois provinces des Prairies représentant au moins 50 p. 100 de la population totale de cette région. Puisque que l'Alberta compte dorénavant plus de 50 p. 100 de la population des provinces des Prairies, son consentement est requis afin de modifier la Constitution. Selon M. Monahan, qui a aussi témoigné devant le Comité à titre d'expert, la Loi sur le

¹⁸ Ces cinq exceptions concernaient les modifications touchant : les pouvoirs des assemblées législatives provinciales; les écoles; l'emploi de l'anglais ou le français; la prescription portant que le Parlement tienne au moins une session chaque année; et le fait 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.

¹⁹ *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, L.C. 1996, ch. 1.

veto régional fait dorénavant que ce n'est plus 50 p. 100 de la population qui doit consentir à une modification de la Constitution en vertu du paragraphe 38(1), mais bien 92 p. 100²⁰. La Loi ne s'applique pas aux modifications constitutionnelles à l'égard desquelles les provinces ont un droit de veto en vertu des articles 41 ou 43, ou un droit de désaccord en vertu du paragraphe 38(3).

La Loi n'impose des restrictions qu'aux ministres qui présentent des résolutions du Parlement visant à modifier la Constitution. Elle n'interdit pas à d'autres de présenter une résolution sans le consentement provincial voulu et elle n'empêche pas le Parlement d'adopter une telle résolution²¹.

Les modifications apportées en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne sont pas assujetties à la Loi sur le veto régional, puisqu'il est question dans cet article de modifications proposées par voie de mesure législative et non de résolution. La Loi sur le veto régional s'applique spécifiquement aux résolutions.

Le projet de loi S-4 ne semble pas avoir d'incidence sur le Sénat selon les modalités envisagées à l'article 42, qui précise les questions pour lesquelles il faut avoir recours à la formule de modification prévue au paragraphe 38(1) de la Loi de 1982. Le libellé de l'article 42 ne fait aucune allusion à la durée du mandat des sénateurs. La plupart des témoins estimaient donc que le Parlement a la capacité d'agir seul pour réduire la durée du mandat des sénateurs, comme le propose le projet de loi S-4 et comme on le verra plus loin, c'est ainsi qu'ils ont interprété les dispositions modificatrices de la Constitution.

Une autre option a suscité des points de vue divergents quant à la capacité du Parlement d'agir seul, comme le propose le projet de loi S-4. Cette option veut que lorsque la modification proposée à la *Loi constitutionnelle de 1982* est de nature à modifier une caractéristique fondamentale ou essentielle du Sénat ou à entraver le fonctionnement du Sénat comme « lieu de réflexion indépendante », l'assentiment des provinces est nécessaire. Ceux qui souscrivent à cette option se réfèrent au jugement rendu en 1980 par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*²². Dans ce jugement, la Cour a commenté les répercussions éventuelles d'une réduction de la durée du mandat des sénateurs. D'après elle, le Parlement ne serait pas en mesure d'agir sans la participation des provinces si la réduction du mandat était de nature à entraver le deuxième coup d'œil attentif envisagé pour le Sénat par les rédacteurs de la Constitution. De façon plus générale, la Cour a déclaré que le Parlement agissant seul ne pourrait pas apporter de modifications portant atteinte « aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral ». Comme on le verra plus loin, seuls quelques témoins souscrivent à cette option, et ils ne s'entendent pas quant aux répercussions sur le projet de loi S-4.

²⁰ P. Monahan, *Constitutional Law*, 2^e éd., Irwin Law, Toronto, 2002, p. 207.

²¹ P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd., Carswell, Toronto, 1997 (feuillet mobile), p. 4-23.

²² *Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 (appelé ci-après le *Renvoi relatif à la Chambre haute*)

Le Renvoi relatif à la Chambre haute – Un aperçu

Dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, la Cour a examiné différentes options de réforme du Sénat que lui avait soumises le gouvernement fédéral. Entre autres, elle devait décider si le Parlement, à lui seul, pouvait :

- abolir le Sénat;
- changer la méthode de sélection des sénateurs afin que certains puissent être choisis par les assemblées législatives provinciales, certains par la Chambre des communes et certains par les lieutenants-gouverneurs en conseil ou soit « un ou plusieurs organismes »;
- changer la méthode de sélection des sénateurs pour qu'ils soient élus au suffrage direct; et
- réduire la durée du mandat des sénateurs.

La Cour était d'avis que le Parlement ne pouvait agir seul, sans le consentement des provinces, pour abolir le Sénat. L'importance de cette partie du jugement va au-delà de la conclusion sur cette question particulière. Les observations de la Cour sur la nature, la fonction et l'importance du Sénat au sein de la Confédération étaient d'une importance cruciale au regard de ses conclusions dans les autres parties du jugement.

Pour arriver à la conclusion que le Parlement ne pouvait abolir de son propre chef le Sénat, la Cour a adopté une interprétation étroite de l'expression « la Constitution du Canada », au paragraphe 91(1) de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB), qui, à l'époque, habilitait de façon exclusive le Parlement à modifier la Constitution sous réserve de certaines exceptions.²³ Lorsque la Constitution du Canada a été rapatriée, cette disposition a été remplacée par l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La Cour a déclaré que le pouvoir de modifier la Constitution du Canada était limité « à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral ». Dans un commentaire au sujet du Renvoi relatif à la Chambre haute, le professeur P. W. Hogg a fait observer que cette nouvelle limite du pouvoir de modification – qu'il soit limité « à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral » – est la clé qui permet de comprendre le jugement²⁴. Il y est reconnu implicitement que les provinces ont un intérêt dans le Sénat, bien que ce dernier fasse partie de la Constitution fédérale et soit l'une des institutions du gouvernement fédéral.

La Cour a ensuite longuement expliqué le rôle envisagé pour le Sénat au moment de la Confédération : assurer une représentation aux régions moins peuplées du Canada en accordant une représentation égale à toutes (trois à l'époque), afin de contrebalancer la représentation proportionnelle de la population à la Chambre des communes²⁵. Cet aspect

²³ Voir note de bas de page 18.

²⁴ P.W. Hogg, « Comment » (1980) 58 *Can. Bar Review* 631, p. 635 (appelé ci-après Commentaire de M. Hogg sur le Renvoi relatif à la Chambre haute)

²⁵ *Renvoi relatif à la Chambre haute*, en particulier les par. 15-20.

du jugement expose également le contexte des opinions et du commentaire de la Cour sur les autres questions qui lui ont été renvoyées.

La Cour n'a pas voulu répondre à la série de questions portant sur le choix des sénateurs par les assemblées provinciales et la Chambre des communes car elle ne disposait pas du contexte factuel voulu. Elle a néanmoins déclaré sans équivoque que le Parlement ne pouvait modifier la Constitution pour permettre *l'élection directe* des sénateurs car il s'agirait là d'un « changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement²⁶ ». La Cour s'est dans une large mesure reportée au préambule de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* (qui figure maintenant dans la *Loi constitutionnelle de 1867*), qui énonce que le Canada aura « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », ce qui signifiait qu'une chambre haute, instituée sur le modèle de la Chambre haute britannique, ne pouvait pas être un organe élu.

La Cour a également refusé de répondre à la question touchant la durée du mandat des sénateurs car le gouvernement n'avait pas proposé d'échéance précise. Tout en s'abstenant de répondre à la question, elle a néanmoins indiqué qu'une réduction de la durée des fonctions « pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat » en tant qu'organe chargé de jeter « un deuxième coup d'œil attentif » aux textes de loi. Dans cette partie du jugement, elle a également fait observer que, dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, on envisageait une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, où les membres de la Chambre haute sont nommés à vie. Par ailleurs, elle a aussi exprimé le point de vue que l'imposition de la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans, par une modification apportée à *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) en 1965, n'avait pas modifié le caractère essentiel du Sénat. Cette modification avait été apportée par le Parlement sans qu'il demande l'assentiment des provinces, comme nous l'avons souligné précédemment.

De façon plus générale, la Cour a déclaré que le Parlement à lui seul ne pouvait adopter de modifications à la Constitution qui changent le caractère fondamental du Sénat ou qui portent atteinte à ses caractéristiques essentielles²⁷.

L'un des éléments critiques de la décision a été l'interprétation étroite donnée par la Cour à l'expression « la Constitution du Canada », au paragraphe 91(1) de l'AANB. La Cour a limité le pouvoir de modification « à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral ». À son avis, il s'ensuivait que les modifications constitutionnelles touchant les caractéristiques essentielles du Sénat n'intéressaient pas uniquement le gouvernement fédéral, les provinces ayant un intérêt dans une réforme aussi fondamentale. Par conséquent, le Parlement ne pouvait agir unilatéralement afin de changer le caractère fondamental du Sénat au moyen d'une modification constitutionnelle. Il convient de noter que l'expression « la Constitution du Canada » se trouve également à l'article 42, ce qui soulève la question de savoir si cette utilisation doit recevoir la même interprétation étroite que celle donnée par la Cour relativement au paragraphe 91(1) de l'AANB.

²⁶ Renvoi relatif à la Chambre haute, par. 48.

²⁷ Renvoi relatif à la Chambre haute, par. 49.

Finalement, la Cour s'est abstenue d'indiquer si le Parlement pouvait réduire unilatéralement la durée du mandat des sénateurs étant donné qu'aucune échéance n'avait été précisée dans le Renvoi. Elle a seulement déclaré qu'au-delà d'un certain point, une réduction de la durée du mandat des sénateurs pourrait entraver le rôle envisagé pour le Sénat au moment de la Confédération. Cela pourrait par conséquent modifier une de ses caractéristiques essentielles, d'où la nécessité du consentement des provinces.

Il convient de souligner que l'une des dispositions du préambule du projet de loi S-4 rappelle les propos de la Cour. On pourrait en déduire que le gouvernement, quand il a élaboré le projet de loi, était conscient du risque de modification d'une caractéristique essentielle ou fondamentale du Sénat et a voulu confirmer ces caractéristiques, plutôt que les changer ou y nuire. Le projet de loi S-4 prévoit :

Que le Parlement entend préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive au sein de la démocratie parlementaire canadienne.

TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ

Lors de sa comparution devant le Comité, le premier ministre Harper a confirmé que le projet de loi S-4 a été conçu en tant que mesure législative indépendante de toute autre, afin d'accroître la légitimité du Sénat et de remplir, en partie du moins, l'engagement du gouvernement en ce qui concerne la réforme de l'institution. Il se peut que d'autres mesures suivent, peut-être dès cet automne.

M. Harper a présenté le projet de loi comme un changement qui accroîtra la légitimité du Sénat : « une réforme modeste mais constructive [qui] ne promet pas une réforme intégrale du Sénat et n'assurera pas la réforme comme telle, mais [...] représente déjà un changement constructif en limitant à huit ans la durée du mandat des sénateurs ».(2:7)

Le premier ministre a d'ailleurs aussi parlé d'une autre étape prévue : « Pour franchir une étape supplémentaire de son engagement de rendre le Sénat plus efficace et plus démocratique, le gouvernement espère présenter à la Chambre cet automne un projet de loi ayant pour objet d'instaurer un processus de sélection des sénateurs élus ».(2:8) Au cours des discussions qui ont suivi, il a été question d'un « processus national » offrant « la capacité de consulter la population avant de procéder à des nominations au Sénat ». (2:13)

Vu la situation, le Comité a demandé l'avis de témoins experts concernant les répercussions éventuelles du projet de loi S-4 s'il est adopté seul, mais aussi sur l'incidence prévisible si des élections consultatives sont mises en œuvre. Le lecteur trouvera ci-après un examen des témoignages recueillis par le Comité, ainsi que des recommandations visant ces points et d'autres questions connexes.

Mandat d'une durée limitée

Un mandat de huit ans pour les sénateurs aura pour conséquence directe d'augmenter le roulement au Sénat, à mesure que les sénateurs en place partiront à la retraite et seront remplacés par des sénateurs nommés pour huit ans. L'argumentation du premier ministre en faveur du projet de loi reposait en grande partie sur le fait que ce changement constituerait en soi une amélioration : « Le fait que les sénateurs puissent être, et qu'ils soient à l'occasion, nommés pour des périodes de 15 ans, de 30 ans, voire de 45 ans n'est plus acceptable à l'heure actuelle pour la plupart des membres de la grande collectivité canadienne ». (2:7) Il a ajouté que le mandat de huit ans accroîtra la crédibilité du Sénat aux yeux des Canadiens puisqu'il réduira le danger de « sclérose » et d'une efficacité réduite de la part de sénateurs qui sont en poste depuis trop longtemps. (2:13-13) Cependant, le premier ministre a aussi souligné que le gouvernement est prêt à faire preuve de souplesse et à accepter des amendements au projet de loi S-4, par exemple en adoptant un mandat d'une durée de six ans, huit ans, voire neuf ans. (2 :7)

D'autres témoins ont formulé des arguments semblables. Ainsi, Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques, estime que le roulement accru entraînera un plus vif brassage d'idées et de positions. (1:32) Un autre témoin, Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest, a conclu qu'un mandat de huit ans aura pour effet de revigorer le Sénat, ce qui sera à l'avantage des Canadiens. (*mémoire*, p. 3) Il a affirmé que le Sénat doit évoluer et que l'établissement d'un mandat de huit ans est une mesure de départ appropriée, bien que modeste, mais qu'elle jouira d'un vaste appui auprès de la population.

Le ministre des Affaires internationales et intergouvernementales en Alberta, l'honorable Gary Mar, a affirmé que le gouvernement de l'Alberta pourrait appuyer le mandat de huit ans. Il a souligné toutefois qu'un mandat à durée fixe ne change en rien la composition et la structure fondamentalement non démocratiques du Sénat et que l'Alberta appuie le projet de loi S-4 uniquement en raison de la nature du texte législatif, lequel est censé être la première d'une série de mesures s'inscrivant dans le cadre d'une réforme plus vaste que le gouvernement albertain estime essentielle. (3:65)

Le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, l'honorable Benoît Pelletier, a aussi précisé que le Québec ne s'oppose aucunement au projet de loi et considère que le mandat de huit ans est une des mesures limitées de réforme institutionnelle qui peuvent être prises unilatéralement à l'échelon fédéral. (5:90-91) Toutefois, M. Pelletier a surtout parlé de l'importance du Sénat comme institution fédérale et du fait que le Québec s'oppose à l'unilatéralisme fédéral dans tout secteur (comme un Sénat élu) dont il juge qu'il nécessite l'accord des provinces. La position de l'Ontario diffère de celle de l'Alberta et du Québec : l'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario, a affirmé que le projet de loi S-4 devait être vu comme une première étape dans un processus de réforme qui entraînera inévitablement des négociations constitutionnelles; elle a donc exhorté le gouvernement du Canada à y renoncer puisqu'il reste d'autres priorités à régler, comme les infrastructures et les services de garde. (5:53)

Le Comité a aussi reçu des lettres de représentants de deux provinces et d'un territoire en réponse à une invitation lancée à toutes les compétences de faire part de leurs vues. L'honorable Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, n'a pas parlé du projet de loi S-4 en particulier, mais a formulé des inquiétudes quant à une réforme morcelée et souligné que les provinces et les territoires doivent participer aux discussions touchant la modification d'importantes caractéristiques du Sénat. L'honorable Harry Van Mulligen, ministre des Relations gouvernementales de la Saskatchewan, a rejeté dans l'ensemble l'idée d'une réforme graduelle et s'est prononcé en faveur d'un Sénat élu, efficace et représentatif. Il a exprimé des inquiétudes au sujet de changements qui accroîtraient la légitimité apparente du Sénat sans assurer qu'il demeure efficace et démocratique, et il a réclamé un processus qui convierait les Canadiens à un dialogue servant à définir le but d'une réforme complète. L'honorable Joe Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, a remercié le Comité de son intérêt, mais a ajouté que la réforme du Sénat n'est pas une priorité de son gouvernement pour l'instant.

Selon un autre témoin qui s'est élevé contre le projet de loi S-4, cette mesure n'apporte pas suffisamment de changements, et il faudrait plutôt procéder à une réforme exhaustive (entraînant des négociations constitutionnelles). Ainsi, John Whyte, de l'Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, a conclu son témoignage en réclamant une réforme du Sénat plutôt que ce seul geste.(4:57) Dans le même ordre d'idée, Peter McCormick, président du Département des sciences politiques, Université de Lethbridge, a affirmé que la nomination de sénateurs pour des mandats de huit ans, sans autre forme de changement, n'apportera pas de réelle amélioration.(4:17)

Plusieurs témoins ont avancé que sans élections, le mandat de huit ans aura simplement pour effet d'accroître le pouvoir du premier ministre en augmentant le nombre de nominations que ce dernier pourra faire. Comme l'a dit Philip Resnick, président du Département de science politique à l'Université de Victoria, tout en admettant l'intérêt des mandats de durée fixe : « Comme les nominations au Sénat relèvent du premier ministre de l'heure, tout premier ministre à la tête d'un gouvernement majoritaire restant au pouvoir durant deux mandats ou plus, comme l'ont été les gouvernements Chrétien, Mulroney et Trudeau, pourrait veiller à ce que le Sénat, à la fin de son mandat, soit totalement composé de sénateurs de sa propre affiliation politique, Libéral ou Conservateur, et nommés par lui ». (*mémoire*, p. 2) M. Resnick s'est dit peu convaincu que cette limitation du mandat entraîne une réelle amélioration, à moins que les nominations futures ne soient soumises à des consultations. Il s'est en outre montré sceptique quant à la possibilité de réaliser le changement constitutionnel qui s'impose selon lui (voir plus loin la rubrique « Élections consultatives »).

D'autres témoins ont exprimé des préoccupations au sujet de l'incidence du mandat de huit ans si le premier ministre continue de nommer les sénateurs. Ainsi, Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser, a dit craindre une montée du cynisme si le mandat de durée fixe, dans le contexte d'un Sénat nommé, est vu comme une mesure qui perpétue le favoritisme. Selon lui, il est pratiquement impensable de vouloir adopter le projet de loi S-4 sans prévoir d'élections (4:8) et il a terminé son introduction en offrant le conseil suivant :

Il ne faudrait plus étudier le projet de loi S-4 ni le mettre aux voix sans y ajouter et y intégrer des mesures législatives connexes relativement à des élections consultatives.(4:12)

Des témoins ont exprimé une préférence pour des mandats d'une durée autre que huit ans. Pour certains, il ne s'agissait pas tant d'assurer un équilibre entre le taux de roulement et la permanence que de pouvoir choisir le meilleur moment pour la tenue d'élections (voir plus loin, sous la rubrique « Élections consultatives », une recommandation visant des mandats de neuf ans). Nombre de témoins, dont Janet Ajzenstat, professeur émérite des Sciences politique, Université McMaster, et Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser, lorsqu'ils se sont penchés sur le projet de loi S-4 pris comme mesure unique, ont affirmé qu'un mandat de huit ans était une période trop courte qui menaçait d'amoindrir la puissante mémoire institutionnelle que crée la présence prolongée des sénateurs et qui confère au Sénat actuel un avantage qui lui est propre. (1:70-71) M. Heard, qui a recommandé un mandat de 12 ans, a présenté des données qui montrent que les présidences de comité et les autres charges de dirigeants au Sénat sont principalement occupées par des sénateurs en poste depuis 12 ans ou plus, ce qui reflète l'existence d'un système sous-jacent d'ancienneté qui reconnaît le temps nécessaire pour acquérir des connaissances sur l'institution et les questions de fond.(3:36-37)

Ce sont des préoccupations semblables qui ont poussé Stephen A. Scott, professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université McGill, à proposer des mandats d'une plus longue durée comme solution innovatrice à un problème qui préoccupait nombre de témoins : il se peut qu'il existe entre un Sénat nommé et un Sénat élu des différences d'une ampleur telle, sur le plan de l'objectif et du fonctionnement, qu'un mandat jugé opportun pour un modèle ne conviendra peut-être pas à l'autre. M. Scott a recommandé d'amender le projet de loi S-4 afin de prévoir des mandats de neuf ans, ou mieux encore de 11 ans, et, quand un processus électoral acceptable aura été adopté, des mandats plus courts (qui conviennent mieux à un Sénat élu) qui entreront en vigueur sur adresse commune du Sénat et de la Chambre des communes.(5:65)

Gerald Baier, professeur invité du bicentenaire canadien à l'Université Yale, a présenté au Comité des données sur la fréquence des états de service de très longue durée au Sénat sous sa forme actuelle et sur les changements qu'opéreraient des mandats de huit ans. Selon M. Baier, un seul sénateur a été en poste pendant 45 ans ou plus et 28 sénateurs ont été en poste pendant 35 ans ou plus. Tous ont été nommés avant 1965, date à laquelle l'âge de retraite obligatoire a été adopté. Seulement huit sénateurs, nommés depuis 1965, ont occupé leur fonction pendant 30 ans ou plus. Fort de ces données, M. Baier a affirmé que les mandats excessivement longs au Sénat ne constituent pas un véritable problème; en effet, à l'heure actuelle, les sénateurs siègent en moyenne 11 ans seulement, ce qui n'est pas beaucoup plus long que le mandat de huit ans proposé. Cependant, un mandat fixe aura pour effet de limiter le nombre déjà restreint de sénateurs chevronnés ayant une longue ancienneté, au risque de priver le Sénat d'une partie de ce qui fait sa force et son caractère distinct.(mémoire, p. 4) M. Seidle a aussi affirmé que le mandat fixe aura peu d'incidence sur la durée moyenne du service, mais estime, contrairement à M. Baier, que

toute modification de la Constitution visant à empêcher les longs mandats ne saurait être prise à la légère.

Renouvellement

Plusieurs témoins ont soutenu que les avantages éventuels du mandat de huit ans seront accompagnés d'inconvénients de taille à moins que le renouvellement possible, envisagé dans le projet de loi S-4, ne soit assorti d'un processus électoral servant à orienter la nomination des sénateurs. Ils ont affirmé que, si le processus de nomination actuel reste en place, les sénateurs qui souhaitent être reconduits dans leurs fonctions risquent d'avoir moins d'indépendance et de taire leurs critiques à l'égard du gouvernement vers la fin de leur mandat. Mme Ajzenstat a été catégorique : « [...] car cela peut donner à penser que certains sénateurs n'agissent pas de façon indépendante parce qu'ils se préoccupent d'obtenir un deuxième ou un troisième mandat ». (1:70) MM. Baier et Seidle ont partagé cette préoccupation et ce dernier a recommandé, tout comme M. McCormick, d'amender le projet de loi S-4 afin que les mandats ne soient pas renouvelables. (4:20)

M. Heard s'est également prononcé contre les mandats renouvelables qu'il juge susceptibles de menacer l'indépendance de chacun des sénateurs, ainsi que de l'ensemble du Sénat. (3:38) Il a d'ailleurs présenté à l'appui de sa position des données qui indiquent, au Sénat, des niveaux d'indépendance relativement élevés face aux pressions partisans : ainsi, dans 62 p. 100 des 125 votes au Sénat entre 2001 et 2005, au moins un sénateur a voté contre la position du chef du caucus ou s'est abstenu, et seulement 34 p. 100 des sénateurs ont voté selon la ligne de parti dans tous les scrutins tenus pendant cette période. Toutefois, lorsqu'interrogé sur la question, M. Heard a admis que l'indépendance des sénateurs, durant cette période, n'a jamais abouti au rejet d'un projet de loi du gouvernement.

Selon le premier ministre Harper, les effets d'un renouvellement de mandat sur l'indépendance des sénateurs restent à déterminer. Étant donné l'importance de l'affiliation politique dans notre système, les sénateurs ayant un mandat de huit ans dans le Sénat actuel continueront sans doute d'être motivés par la loyauté à leur parti plutôt que par des ambitions personnelles. M. Harper a ajouté qu'un processus électoral suppose la possibilité d'une réélection, si tel est le vœu des électeurs. Puisque le gouvernement a l'intention d'adopter une forme quelconque de processus électoral, on s'inquiète peut-être en vain de l'incidence du renouvellement des mandats sur des sénateurs nommés plutôt qu'élus. M. Harper a cependant ajouté que si les sénateurs s'opposent vivement au renouvellement, « le gouvernement ferait preuve de souplesse dans le contexte de cette modification ». (2:12)

Rares sont les témoins qui se sont prononcés en faveur du mandat renouvelable en l'absence d'élections. Selon C.E.S. Franks, professeur émérite de science politique à l'Université Queen's, le renouvellement des mandats pourrait comporter un avantage puisqu'il contribuera à conserver au Sénat une de ses grandes forces, soit la sagesse et l'expérience qui caractérisent les sénateurs dans leurs travaux, grâce à leurs longues années de service. Cependant, quand il a été interrogé sur la question, M. Franks a admis

qu'un mandat renouvelable, s'il n'est pas accompagné d'un processus électoral, risque « de se rapprocher du pire des scénarios ». (1:46)

Les trois ministres provinciaux qui ont comparu devant le Comité avaient trois positions distinctes sur la question du renouvellement. L'honorable Benoît Pelletier a signalé que le gouvernement du Québec s'oppose au renouvellement du mandat, afin de protéger l'indépendance des sénateurs par rapport au pouvoir exécutif. L'honorable Gary Mar, au nom de l'Alberta, s'est prononcé en faveur du mandat renouvelable, mais considérait aussi ce renouvellement comme une condition d'un processus électoral acceptable, plutôt qu'une caractéristique souhaitable d'un Sénat dont les membres sont nommés. Mme Bountrogianni, ministre de l'Ontario, ne s'est pas prononcée sur la question du renouvellement des mandats.

Indépendance et obligation de rendre compte

Les préoccupations concernant l'incidence d'un mandat renouvelable sur la capacité des sénateurs d'agir de façon indépendante ont poussé plusieurs témoins à parler de ce qu'envisageaient les Pères de la Fédération en 1867 quand ils ont attribué cette qualité au Sénat, ainsi que du sens que nous donnons à ce mot de nos jours. Mme Ajzenstat a expliqué que le critère sur la propriété était vu à l'origine comme une façon d'assurer cette indépendance, puisque la richesse était censée empêcher que les sénateurs puissent être soudoyés ou influencés par des offres d'argent. Selon M. Seidle, le lien que nous faisons de nos jours entre la notion d'indépendance et l'idée d'être affranchi d'une influence partisane n'était sûrement pas dans la mire des Pères de la Fédération puisque la discipline de parti qui existe de nos jours n'avait pas cours à l'époque. D'après lui, il est davantage question de nos jours d'une réflexion « différente, judicieuse, informée ». (1:58-59) Les deux témoins ont dit craindre que le renouvellement des mandats, quelle que soit la formule adoptée, ne mine pas cette indépendance. Nombre de témoins, dont l'honorable Benoît Pelletier, ont insisté sur l'importance d'une indépendance législative par rapport au pouvoir exécutif. M. Heard a soutenu que l'indépendance que l'on attend des sénateurs de nos jours est de nature politique, c'est-à-dire la capacité pratique de voter contre la position du caucus de leur parti. Selon M. Heard, le mandat renouvelable est peut-être compatible avec l'indépendance quasi judiciaire qu'exercent certains tribunaux administratifs, mais c'est l'indépendance politique que l'on recherche aujourd'hui. Il serait plutôt singulier que le premier ministre renouvelle le mandat d'un sénateur pour le récompenser d'avoir voté contre la ligne de parti.

M. David Smith, professeur émérite à l'Université de la Saskatchewan, a voulu attirer l'attention sur la tension implicite entre l'indépendance du Sénat envisagée par les Pères de la Fédération et l'accroissement de l'obligation de rendre compte aux électeurs que souhaite le gouvernement en voulant conjuguer mandat fixe et élection consultative. Il a affirmé que l'élection : « [...] lie le sénateur à une circonscription envers laquelle il serait responsable. Un tel changement modifie fondamentalement le système fédéral ainsi que la composition du Parlement telle qu'elle est énoncée par les Pères de la Fédération ». C'est la raison pour laquelle il a suggéré que l'on demande son opinion à la Cour suprême du Canada afin qu'elle tranche quant à la compatibilité des changements

envisagés avec le rôle établi du Sénat comme protecteur des régions et des minorités qui agit avec une indépendance certaine par rapport au pouvoir exécutif.(*mémoire, p. 2*)

La question constitutionnelle

Les préoccupations de M. Smith, concernant le mandat renouvelable s'inscrivent dans la foulée de la grande question constitutionnelle soulevée par nos témoins experts : le projet de loi S-4 peut-il être adopté exclusivement par le Parlement ou doit-il aussi obtenir l'approbation d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces?

La plupart des témoins préféraient une approche liée au texte, où l'accent serait mis sur le libellé des articles 42 et 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette approche porte que l'article 44 donne au Parlement compétence exclusive pour modifier les dispositions relatives au Sénat. Quatre questions précises qui sont soustraites à ce pouvoir ne peuvent être modifiées qu'avec l'accord des provinces. Ces quatre questions sont : les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de représentants auquel chaque province a droit au Sénat et les conditions de résidence que doivent remplir les sénateurs. Selon cette école de pensée, le Parlement peut agir seul pour apporter des réformes au Sénat, du moment que celles-ci ne touchent pas à l'une de ces quatre questions.

Parmi les témoins experts en faveur de cette interprétation figurent les professeurs de droit constitutionnel Peter W. Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon, Patrick Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall et M. Scott. Comme l'a dit M. Hogg :

Il me semble que la meilleure façon d'interpréter ce qui s'est produit en 1982 est de dire que le processus l'a emporté sur le Renvoi relatif à la Chambre haute. En d'autres mots, le processus de modification de 1982 précise maintenant explicitement les domaines où le Parlement du Canada ne peut pas apporter des changements unilatéralement au Sénat, soit les quatre questions prévues à l'article 42 dont j'ai parlé précédemment. Les autres aspects du Sénat peuvent être modifiés en vertu de l'article 44.(4:36-37)

L'honorable Gérald-A. Beaudoin et M^e Gérald Tremblay ont aussi adopté une variante de cette interprétation du texte de loi. Il convient de souligner que nombre de politologues et d'autres témoins qui se sont penchés sur les questions institutionnelles ont aussi adopté cette interprétation. Comme l'a dit M. Seidle : « Dans le doute, faudrait-il [...] renvoyer [la question] à la Cour suprême du Canada? Tout d'abord, je ne crois pas qu'il y ait des doutes en ce qui concerne l'article 44 [...] la formule de modification est, en termes comparatifs, fort bien libellée ».(1:37-38)

Selon la deuxième interprétation, qui a été soulignée au cours des délibérations du Comité mais n'a pas reçu beaucoup d'appui de la part des constitutionnalistes, outre les questions qui, selon la Constitution, nécessitent l'accord des provinces pour être modifiées, il existe une autre limite au pouvoir du Parlement de modifier la Constitution relativement au Sénat : le Parlement ne peut agir seul si la modification proposée aura

une incidence sur les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat. Cette interprétation tient compte de l'argumentation de la Cour suprême du Canada dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, examinée précédemment à la section Contexte constitutionnel.

Les témoins qui préconisent cette interprétation ont accordé une grande attention à la durée du mandat proposée dans le projet de loi S-4, puisqu'elle risque de miner un rôle essentiel que joue le Sénat en tant que « lieu de réflexion indépendante » dans le processus législatif. Ils ont aussi étudié l'incidence possible d'un mandat renouvelable sur une deuxième caractéristique essentielle du Sénat, soit sa relative indépendance.

M. Guy Tremblay, professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, a avancé, dans un court mémoire remis au Comité, que le Parlement ne peut de son propre chef réduire la durée du mandat des sénateurs. Selon lui, il est faux de dire que l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a supplanté le Renvoi relatif à la Chambre haute. Il estime que le projet de loi S-4 modifierait une caractéristique fondamentale du Sénat puisqu'il aurait une incidence sur un des rôles envisagés à l'origine pour le Sénat, c'est-à-dire celui de deuxième coup d'œil attentif.

Même chez les témoins qui continuent d'attacher de l'importance au Renvoi relatif à la Chambre haute, les avis diffèrent quant à ses répercussions. Selon M. Monahan, les dispositions de modification prévues dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, particulièrement celles qui visent la durée du mandat au Sénat, ont supplanté le Renvoi relatif à la Chambre haute puisqu'elles témoignent d'une tentative de codifier les questions que la Cour considère comme des « caractéristiques [...] essentielles » du Sénat.^(5:8) Toutefois, en agissant de son propre chef pour fixer une limite au mandat des sénateurs, le Parlement serait en conformité avec la situation qui existait avant 1980 ou 1982 (en 1965), lorsqu'il a apporté à la Constitution des modifications qui changeaient le mandat au Sénat afin de fixer l'âge de la retraite à 75 ans.

De la même façon, M. Warren Newman, avocat général, Section du droit administratif et commercial au ministère de la Justice du Canada, a souligné la pertinence toujours actuelle du Renvoi relatif à la Chambre haute. Il a signalé qu'il n'hésiterait nullement à conclure que le projet de loi est conforme à l'essence même de la procédure de modification de la Constitution prévue à l'article 44, mais il a néanmoins répondu aux questions du Comité en disant qu'il s'agit d'« un précédent très important ».^(2:29) Il a souligné que le libellé des articles 42 et 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* indique clairement que tout changement aux caractéristiques essentielles du Sénat nécessitera un processus de modification constitutionnelle complexe qui mettra à contribution les provinces. Il a toutefois soutenu que depuis l'adoption du nouveau processus figurant dans la Loi de 1982, les caractéristiques essentielles du Sénat sont, en grande partie, exposées à l'article 42.^(2:27) Il a ajouté qu'une interprétation des articles 42 et 44 de la Loi de 1982 qui ne tient pas compte des observations de la Cour consignées dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, serait incomplète. Selon M. Newman, la possibilité qu'une réduction du mandat des sénateurs ait une incidence sur une caractéristique essentielle du Sénat est une question de degré qu'il faut prendre en considération pour déterminer si le recours au processus de modification plus complexe, prévu au

paragraphe 38(1) de la Loi de 1982, s'impose. Ce qui serait le cas, par exemple, d'un mandat d'une durée d'un an.(2:28)

M. Heard a servi une mise en garde, disant que l'article 44 autorise le Parlement à agir seul pour réduire la durée du mandat au Sénat, mais qu'il est possible que la Cour suprême du Canada fixe certaines limites à cette exclusivité, lesquelles s'ajouteraient aux limites déjà prévues par l'article 42. La Cour pourrait puiser dans le Renvoi relatif à la Chambre haute et interdire au Parlement de modifier les caractéristiques essentielles du Sénat ou du Parlement. Étant donné les doutes soulevés concernant l'effet du Renvoi relatif à la Chambre haute sur le pouvoir exclusif de modification du Parlement et le manque d'orientation récemment par la Cour suprême du Canada, M. Heard a avancé qu'il serait prudent et préférable de supposer que le Renvoi relatif à la Chambre haute est encore valide. Autrement, le Parlement serait libre de raccourcir le mandat des sénateurs « à tel point que l'existence du Sénat n'aurait plus aucun sens ». D'après M. Heard, un mandat raccourci et renouvelable menacerait directement l'indépendance des sénateurs et modifierait une caractéristique essentielle du Sénat. Il a souligné que cet élément du projet de loi S-4 est celui qui pose le plus grand problème sur le plan constitutionnel et, comme nous l'avons vu précédemment, il a réclamé des amendements afin de le régler.

Représentation de la diversité

Des témoins ont affirmé que le Sénat joue maintenant un rôle particulier dans la représentation des groupes minoritaires, particulièrement ceux qui sont habituellement sous-représentés à la Chambre des communes.(1:28) M. Franks, entre autres, craint que l'adoption d'un système électoral pour choisir les sénateurs nuise à la capacité du Sénat de représenter ces minorités, à moins que des dispositions spéciales ne soient prises pour leur assurer cette représentation. M. Seidle a fait écho à cette préoccupation mais a proposé diverses solutions partielles. Il a souligné que dans certains pays, le système de représentation proportionnelle exige que les partis politiques présentent en alternance des hommes et des femmes sur leurs listes de candidats, tandis qu'ailleurs, des sièges sont réservés aux peuples autochtones afin d'assurer leur représentation. Un autre moyen a aussi été décrit pour assurer la représentation des minorités, soit continuer de nommer les occupants de certains sièges.(1:42-43)

Certains fervents partisans d'un Sénat élu, comme l'honorable Gary Mar de l'Alberta, se sont montrés sceptiques face à la possibilité de dégager un consensus sur une formule de représentation des groupes, dans le contexte de négociations sur un processus électoral.(3:75) M. Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, a avancé que la représentation des minorités, qui sont, selon lui, défavorisées sur le plan électoral, est devenue un objectif légitime du Sénat, qui mérite, à ce titre, d'être renforcé, ce qui serait possible grâce à un moyen simple et relativement rapide, par exemple un processus de nomination réformée où chaque province serait dotée d'un conseil de nomination composé de députés fédéraux représentant la province, ainsi que de députés provinciaux.(4:61)

Élections consultatives

a) Questions institutionnelles

Lorsqu'il a comparu le 7 septembre 2006, le premier ministre Harper a affirmé que, pour réaliser les objectifs plus vastes du gouvernement en matière d'obligation de rendre compte et de légitimité démocratique, il faudra absolument adopter un processus d'élection quelconque afin de choisir les sénateurs. À cet égard, il a déclaré que, dans le cadre des engagements pris par le gouvernement pour rendre le Sénat plus efficace et plus démocratique, une autre étape est prévue cet automne si tout va bien, soit le dépôt à la Chambre des communes d'un projet de loi permettant de créer un processus de sélection de sénateurs élus.(2:8)

De nombreux témoins ont appuyé l'idée d'un Sénat élu, avançant de façon générale que, pour être efficace dans un processus politique démocratique, le Sénat a besoin de la légitimité que confèrent les élections. Ainsi, comme l'a dit M. Whyte, tout milite en faveur d'une réforme du Sénat; dans une démocratie, le pouvoir politique doit rendre des comptes.(4:53) Il a ajouté que le fait que les sénateurs ne soient pas élus mine le Sénat sous quatre rapports : il ne reflète pas un choix démocratique; il reçoit très peu d'attention de la part des médias ou du public; la population, de façon générale, se méfie des sénateurs et ne comprend pas très bien qui ils représentent; les sénateurs n'ont pas à rendre compte aux Canadiens du travail qu'ils accomplissent. Selon M. Gibson, des élections seraient inacceptables sans limite de mandat, mais les mandats de durée limitée seraient tout aussi inconcevables en l'absence d'un système électoral.(4:9)

Le Comité a aussi recueilli des opinions sur la pertinence d'un intervalle de huit ans entre les élections consultatives. Mme Ajzenstat, professeure émérite à l'Université McMaster, était d'avis qu'il faut éviter des mandats de huit ans puisqu'ils risquent de bloquer le Sénat sur le même calendrier électoral que celui prévu pour la Chambre des communes (en vertu des projets législatifs visant des élections à date fixe), ce qui aurait tendance à donner un Sénat élu apparenté à la Chambre des communes. Elle recommande donc des mandats non renouvelables de neuf ans. Par contre, nombre de partisans d'un Sénat élu ont soutenu qu'un mandat de huit ans est trop long. Selon M. Whyte : « Une durée de six ans représente l'écart maximum qui soit acceptable entre la durée d'un gouvernement et le mandat de sénateur. Le fait d'élire la moitié des sénateurs tous les trois ans rapprocherait dans le temps la responsabilité qu'assume le gouvernement et celle des législateurs.(4:56)

Plusieurs témoins se sont prononcés sur le type d'élections consultatives qui conviendrait le mieux au Sénat. De façon générale, on accepte qu'il faut veiller sciemment à faire une distinction entre ces élections et celles visant à former la Chambre des communes, afin d'éviter le plus possible que le Sénat ne soit qu'une copie de la représentation fournie par la Chambre. De nombreux témoins ont proposé la représentation proportionnelle, par laquelle le Sénat témoignerait exactement du soutien public dont jouissent les divers partis. Ainsi, M. Simeon a insisté sur l'importance de choisir judicieusement le système électoral s'il est décidé d'opter pour un Sénat élu : la représentation proportionnelle pourrait servir à favoriser une représentation diversifiée ainsi qu'à refléter plus

exactement les préférences des électeurs. Par contre, un processus séquentiel qui prévoit une élection à l'échelle de la province chaque fois qu'une vacance se produit au Sénat aura pour effet de reproduire et d'exacerber la sous-représentation des vues des minorités qui caractérise déjà les élections de députés à la Chambre des communes.(4:61-62) Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Colgate University, pour sa part, a présenté au Comité un projet détaillé d'élections indirectes (par regroupements régionaux de législateurs provinciaux) qui, selon lui, assurerait le caractère distinctif de la composition du Sénat et ferait en sorte qu'elle complète la représentation à la Chambre des communes, au lieu de la chevaucher.(4:88) David Goetz, d'Ottawa, dans un mémoire remis au Comité, s'est aussi dit en faveur d'élections indirectes, pour les mêmes raisons.

L'honorable Gary Mar a fourni au Comité un examen exhaustif des raisons pour lesquelles l'Alberta appuie depuis longtemps le Sénat « triple E ». Ce type de Sénat nécessitera un processus d'élections officiel (c.-à-d. obligatoire plutôt que seulement consultatif) qui, dans le modèle albertain, prévoira des élections dans chaque province, les candidats étant soit des indépendants ou des membres de partis politiques provinciaux, afin d'accroître les chances que le Sénat serve de tribune aux intérêts des provinces. Selon M. Mar, un processus électoral de nature fédérale mettra inévitablement à contribution les partis politiques fédéraux, de sorte que le Sénat aura tendance à être un simple écho de la Chambre des communes plutôt qu'un organe élu indépendamment, doté d'une composition et d'une perspective propres et distinctes.(3:64) Interrogé sur la question, il n'a pas rejeté du revers de la main un processus électoral fédéral; il a toutefois souligné qu'un processus provincial serait préférable.

Le débat a aussi porté sur une inquiétude plus générale concernant les élections sous quelque forme que ce soit : elles risquent de pousser les sénateurs à assumer un mandat démocratique qui pourrait placer le Sénat en conflit avec la Chambre des communes, voire produire une impasse. M. Franks a suggéré que le Sénat adopte des règles de procédure pour régir son pouvoir de rejeter les projets de loi provenant de la Chambre des communes, de façon à éviter les situations problématiques.(mémoire, p. 7-8) Mme Ajzenstat s'est interrogée sur la dynamique que pourrait produire un Sénat élu, mais a ajouté qu'un Sénat nommé ne présente pas de danger à cet égard.(1:77-78) M. Scott a aussi exprimé des craintes au sujet des élections visant les sénateurs puisque, en créant un Sénat affichant plus d'autorité, elles risquent de perturber un système parlementaire qui fonctionne adéquatement.(5:68)

b) Répercussions constitutionnelles

Plusieurs témoins, dont MM. Seidle et Resnick, ont signalé que l'adoption d'élections consultatives risque d'exiger un processus constitutionnel nécessitant l'approbation des provinces. Pour M. Resnick, d'ailleurs, cette perspective est décisive puisque selon lui, la Constitution est une question extrêmement chargée en politique canadienne; il doute d'ailleurs que les Canadiens soient prêts à l'heure actuelle à entamer une vaste réforme constitutionnelle.(3:26)

La question constitutionnelle a une incidence tant sur la possibilité d'adopter un processus électoral que sur le temps qu'il faudra pour le mettre en œuvre. Vu la pertinence de cette question dans l'examen du projet de loi S-4, les membres du Comité ont volontiers accueilli les points de vue des témoins à ce sujet.

Le mode de sélection des sénateurs est un des éléments sur lequel le Parlement n'a pas de pouvoir exclusif de modifier la Constitution. L'adoption éventuelle d'élections consultatives, ou de tout autre processus de sélection par consultation, soulève la question constitutionnelle suivante : s'agit-il d'une modification du mode de sélection des sénateurs? D'après les témoins qui ont comparu devant le Comité, la réponse dépend de l'entrave au pouvoir discrétionnaire du premier ministre de recommander des personnes au poste de sénateur.

Il semble incontestable que le pouvoir de recommandation du premier ministre, lequel découle de conventions constitutionnelles, ne saurait être limité par des mesures législatives ordinaires. C'est ce qu'ont avancé plusieurs témoins experts, dont M. Hogg, qui a bien souligné que toute entrave juridique au pouvoir discrétionnaire du premier ministre violerait la Constitution du Canada.(4:41) Si, toutefois, il est simplement question d'un processus servant à créer un bassin de personnes à partir duquel le premier ministre pourra faire une sélection, il n'y aura sans doute pas lieu de s'y opposer pour des motifs d'ordre constitutionnel. MM. Monahan (5:12-13) et Scott (5:67-68) ont formulé essentiellement la même position quand ils ont comparu.

M. Pelletier, au nom du gouvernement du Québec, a toutefois servi une mise en garde : tout projet de Sénat élu nécessite une modification de la Constitution, ainsi que l'approbation des provinces (sans doute en vertu de la procédure prévue à l'article 42). Il s'est toutefois abstenu de dire catégoriquement si un processus consultatif ou un processus d'élections consultatives nécessiterait l'accord des provinces, puisqu'il ne disposait pas de renseignements suffisants sur le processus. Il a cependant précisé que la réponse varierait selon que le processus consultatif avait indirectement pour effet de transformer le Sénat en entité élue.(5:89)

M. Pelletier a d'ailleurs élargi la portée de l'avis de la Cour dans le Renvoi relatif à la Chambre haute : d'après la Cour suprême du Canada, le Sénat, par ses caractéristiques essentielles, est le fruit d'un compromis établi au moment de la création de la Fédération, pour l'établissement d'un système fédéral. Le mandat du Sénat à l'origine, comme défenseur des intérêts régionaux ou provinciaux, impose une limite supplémentaire aux pouvoirs exclusifs du Parlement en matière de réforme du Sénat.(21 septembre 2006, 5:85) Selon M. Pelletier, toute réforme du Sénat doit tenir compte du rôle prévu pour cette institution qui est de refléter les intérêts régionaux et provinciaux, les intérêts des minorités et un élément qu'il décrit comme étant la « dualité canadienne ».

De façon générale, selon les témoins, il n'existe pas de liens, entre le projet de loi S-4 et un éventuel projet législatif visant des élections consultatives, pouvant empêcher d'examiner le projet de loi S-4 pris seul. En effet, MM. Hogg et Monahan étaient d'avis que le projet de loi S-4 pourrait entrer en vigueur seul, que le gouvernement présente ou non un projet de loi visant un processus consultatif. M. Monahan, en particulier, a affirmé

que le projet de loi S-4 constitue une mesure isolée valide qui ne semble liée à aucun autre texte législatif. M. Beaudoin, ancien sénateur, partageait ce point de vue.(5:26)

Autres questions

M. Seidle a recommandé l'amendement du projet de loi S-4 afin d'éliminer la condition de possession de biens d'une valeur de 4 000 \$ que doivent respecter à l'heure actuelle les sénateurs. Au moment de la création de la Fédération, cette condition faisait en sorte que seuls étaient admis au Sénat les propriétaires de richesses personnelles appréciables. Or, selon M. Seidle, il faut maintenant voir dans cette condition un odieux anachronisme, bien que, dans la pratique, elle constitue surtout un inconvénient pour les personnes nommées qui doivent prendre des dispositions spéciales afin de la respecter.(1:33)

M. Heard a attiré l'attention sur le fait que le projet de loi S-4 envisage de supprimer l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans, mesure qu'il condamne. Selon lui, s'il est vrai que les taux d'espérance de vie ont augmenté au cours du dernier siècle, il reste que 75 ans est un âge relativement avancé pour la retraite obligatoire et correspond à la réalité, puisque les infirmités et les maladies débilitantes sont de plus en plus fréquentes à cet âge. M. Heard réclame donc que soit rétabli l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans, car autrement, le projet de loi, au lieu de réaliser les objectifs fixés, aura « l'effet d'abolir le seul changement depuis la Confédération qui avait effectivement produit [un nouveau dynamisme au Sénat] ». (3:39)

Le processus de réforme

Le premier ministre Harper a informé le Comité que le projet de loi S-4 constitue une étape dans le processus de réforme du Sénat, qui sera suivie très prochainement d'une forme quelconque d'élections consultatives. De nombreux témoins ont mentionné les défis qu'ont présentés dans le passé les mesures de réforme globales, mais plusieurs ont aussi parlé des préoccupations que soulève une approche graduelle. M. Franks, entre autres, a insisté sur le fait que les grandes questions que vise la réforme – mandat, répartition des sièges, mode de sélection des sénateurs et pouvoirs du Sénat – sont toutes liées. « Les quatre domaines de réforme sont indissociables et doivent être examinés ensemble ». (mémoire, p. 1) M. Franks n'en appuie pas moins le projet de loi S-4, mais les mêmes préoccupations ont poussé M. Whyte à dire que cette première mesure « a toutes les chances de retarder la réforme du Sénat et ne devrait pas être adoptée. » (4:63)

D'autres témoins ont aussi fait part des craintes que suscite une réforme à la pièce. Selon Gordon Gibson, on ne peut, dans les systèmes complexes, changer un seul élément. Il a ajouté que :

Dans les systèmes complexes, de nombreux changements en apparence simples et anodins peuvent avoir des conséquences inattendues. Le caractère démocratique de l'appareil canadien constitue justement un système complexe, et le projet de loi S-4 représente exactement ce type de changement. Je propose donc qu'on le traite avec toute la prudence nécessaire.(4:12)

Plus tard, M. Gibson a ajouté qu'une réelle réforme du Sénat ne saurait être graduelle; les éléments sont liés de si près et tant de concessions s'imposent qu'il faut tout régler en même temps.(4:19) Dans le même ordre d'idées, M. McCormick a soutenu que le projet de loi S-4 ne fait qu'apporter des ajustements mineurs à un système existant, avec ses forces et ses faiblesses, et qu'il serait peut-être donc préférable de prendre un peu de recul et de réfléchir encore un peu.(4:14) MM. Gibson et McCormick ont tous les deux fait valoir que si l'on entame le processus de réforme du Sénat en abordant la durée du mandat des sénateurs, on s'attaque pour commencer aux aspects de la réforme les plus élémentaires et les plus faciles, laissant les plus difficiles pour plus tard. Or, selon eux, les questions épineuses seront dès lors encore plus difficiles à résoudre, alors que si l'on aborde d'abord les grandes questions litigieuses, il sera ensuite plus facile de régler les questions plus simples.(4:31)

M. Seidle a exprimé des vues semblables, disant que le gouvernement n'a pas présenté une vision claire de la forme finale qu'il veut donner au Sénat; à moins de connaître le résultat final visé, il est très difficile de prendre les bonnes décisions au fur et à mesure. (1:33-34) Il convient toutefois de souligner que M. Seidle n'a pas nuancé pour autant l'appui qu'il accorde au projet de loi. Il réclame plutôt une nouvelle conversation à l'échelle nationale au sujet du Sénat et de la mission que voudrait lui confier la population canadienne, afin d'aider à établir et à orienter le processus à suivre afin de réaliser une réforme exhaustive.(1:34)

Par contre, d'autres témoins ont accueilli favorablement l'approche graduelle que propose le projet de loi S-4. Ainsi, M. Simeon n'est pas d'accord avec les témoins qui réclament une réforme exhaustive; il prétend que la démocratie dans des pays comme le Royaume-Uni et le Canada a grandi et évolué par étapes. Si l'objectif est de bonifier les qualités actuelles du Sénat, comme son rôle de lieu de réflexion indépendante, ses études de politique à long terme et son examen technique des mesures législatives, une réforme graduelle permettra d'apporter des améliorations appréciables tout en réduisant le risque au minimum.(4:70) Roger Gibbins a applaudi au projet de loi S-4, en partie parce que ce dernier permettra de gagner du temps pour réfléchir plus longuement et attentivement au type de processus électoral nécessaire afin d'appuyer le rôle du Sénat du Canada. Dans l'immédiat, M. Gibbins considère que le projet de loi S-4 a l'avantage de montrer qu'il est possible d'effectuer des changements par étape :

Ces dernières années, j'ai trouvé très frustrant l'argument très couramment invoqué que la réforme du Sénat est souhaitable mais qu'elle doit être exhaustive; comme elle doit être exhaustive, cela entraîne la modification de la Constitution; et comme la modification de la Constitution est impossible, aucune mesure de réforme du Sénat n'est possible. [...] Le projet de loi S-4 prouve qu'il est possible d'effectuer des mesures de réforme modestes, que nous pouvons entamer le processus sans crainte de ce qui pourrait nous attendre plus tard.(3:7)

M. Gibson et M. McCormick ont prôné une méthode semblable à celle que réclame M. Seidle, soit la création d'un mécanisme de consultation construit selon le modèle de l'assemblée citoyenne qui a cours en Colombie-Britannique. Selon eux, une telle

assemblée pourrait être saisie de la question de la réforme du Sénat, et ses recommandations pourraient faire l'objet d'un référendum national. M. Gibson a expliqué que les travaux de l'assemblée citoyenne de la Colombie-Britannique reposent sur une prémisse fondamentale, soit que les politiciens qui se penchent sur la réforme du système électoral sont clairement en conflit d'intérêts, une prémisse qui s'applique également à la réforme du Sénat. Comme l'a déclaré M. Gibson au Comité, les institutions fondamentales de la démocratie relèvent en fait de la population, et non des politiciens. (4:23)

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Les institutions parlementaires sont essentiellement évolutives. Fondées sur le droit coutumier, elles sont issues d'une monarchie européenne autocratique pour devenir une démocratie nord-américaine, sans jamais rompre avec le passé. Elles continuent d'évoluer, déléguant de plus en plus de pouvoirs aux personnes et aux collectivités.

Le modèle s'est enraciné dans notre tempérament. Souvent dans leur histoire, les Canadiens ont été invités à s'en écarter, à rompre avec le passé, à suivre d'autres voies et à se séparer. Infailliblement, le peuple a décidé de respecter la tradition et les liens qu'elle avait noués entre ses communautés.

La voie canadienne, c'est la voie de la progressivité, de la flexibilité, de la liberté.

Rapport du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada: *Un Canada renouvelé* - février 1992, p. 7

Je crois à la réforme du Sénat parce que je crois aux principes qui sous-tendent la Chambre haute.

Premier ministre Harper, délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, fascicule 2 – Témoignages du 7 septembre 2006

Une vision pour orienter la réforme

Cent trente-neuf ans se sont écoulés depuis l'avènement du Canada. Les premiers pas qui nous ont menés au niveau de démocratie dont nous pouvons désormais jouir ont été faits plus tôt encore dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord, avec la création d'assemblées élues par le peuple. Un gouvernement représentatif élu était attendu depuis longtemps et était encore récent dans l'histoire des colonies²⁸. Toutefois, à cette étape, les

²⁸ Des institutions représentatives ont été établies en premier en Nouvelle-Écosse (1758), à l'Île-du-Prince-Édouard (1769) et au Nouveau-Brunswick (1784). Des chambres basses élues ont été créées pour le Haut et le Bas-Canada par la *Loi constitutionnelle* de 1791, et donc non pas par les colonies, ni en leur sein, mais bien par la Grande-Bretagne.

gouverneurs des colonies désignés par la Grande-Bretagne exerçaient toujours le pouvoir exécutif avec l'avis des conseils exécutifs qu'ils avaient eux-mêmes nommés.

Ce n'est que dans les années 1840, après les rébellions qui ont éclaté dans le Haut et le Bas-Canada, que la Grande-Bretagne a institué des gouvernements responsables pour ses colonies nord-américaines, non pas par une constitution officielle mais par la voie d'instructions que le Colonial Office de Londres donnait aux gouverneurs²⁹. Avec l'établissement du principe que les fonctions de l'exécutif devaient être assumées par des membres d'une assemblée élue par le peuple — un gouvernement responsable —, les valeurs démocratiques du régime parlementaire britannique entraînent dans le système constitutionnel canadien³⁰. Les fondements institutionnels du Canada qui ont émergé en 1867 se sont donc manifestés alors que le colonialisme tirait à sa fin.

Vers la fin du XIX^e siècle, les principes démocratiques étaient néanmoins toujours relativement nouveaux et n'avaient pas été éprouvés. Il est certain que la démocratie était considérée avec une certaine prudence par les segments influents et puissants de la société coloniale et que cette prudence était partagée par les champions de l'union des colonies britanniques en Amérique du Nord³¹. C'est pourquoi les représentants des colonies ont créé des mécanismes pour concrétiser les principes démocratiques sur lesquels s'appuierait le nouveau pays, notamment des freins et contrepoids institutionnalisés et des restrictions à la participation démocratique.

Le droit de vote était limité, de même que la capacité de briguer les suffrages et d'être élu. De grands pans de la société canadienne ne pouvaient participer à ces processus et n'étaient donc pas représentés dans les assemblées délibérantes. Et le Sénat, inspiré de la Chambre des lords britanniques, a été expressément créé pour faire contrepoids à la Chambre des communes, dont les membres étaient élus par le peuple. Voici les propos, désormais bien connus des Canadiens, que Sir John A. Macdonald a tenus sur le Sénat :

Une Chambre haute ne serait d'aucune utilité si elle n'exerçait pas, quand elle le juge opportun, le droit de s'opposer à un projet de loi de la Chambre basse, de l'amender ou de le retarder. Elle ne serait d'aucune utilité si elle se bornait à sanctionner les décrets de la Chambre basse. Elle doit être une chambre indépendante, jouissant de sa propre liberté d'action, car elle n'est utile que comme organe de réglementation, qui considère calmement les projets de lois

²⁹ Un gouvernement responsable a été mis en place en Nouvelle-Écosse en 1848, puis peu après dans la Province unie du Canada.

³⁰ Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Be a Sovereign People?*, University of Toronto Press, Toronto, 1992, p. 15

³¹ Selon P. Russell, on entendait peu parler de souveraineté populaire dans le mouvement pour la Confédération canadienne. *Ibid.*, p. 12. Cela ne signifie toutefois pas que les visées des fondateurs du Canada étaient antidémocratiques. D'après un des témoins, la professeure Janet Ajzenstat, on suggère parfois que les fondateurs du Canada ont rejeté la démocratie complètement. C'est faux. Le système de freins et contrepoids décrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867* assure en fin de compte la démocratie libérale. Ajzenstat, « Origins of the Canadian Senate, » *Dialogues*, été 2006, p. 5.

proposés par la chambre populaire, mais elle ne s'opposera jamais aux souhaits délibérés et compris du peuple³².

Les Canadiens d'aujourd'hui auraient du mal à considérer le Canada de 1867 comme une démocratie parfaitement mûre. Mais, pour paraphraser Lord Broughton, la Constitution du Canada a mûri et a survécu. Et il en va de même de la démocratie au Canada, qui a évolué et est devenue plus globale. Le droit de vote et le droit de briguer les suffrages ont été donnés aux femmes et aux minorités, et la Constitution, considérée avant comme la chose des gouvernements, est désormais perçue par les Canadiens comme leur appartenant.

Malgré les critiques dont le Sénat fait souvent l'objet, ce dernier s'est remarquablement bien comporté et a montré qu'il était capable de s'adapter. Comme institution, contrairement à ce que certains affirment, le Sénat n'est pas ignorant du monde qui l'entoure mais tout à fait au courant des attentes de la société canadienne. À mesure que notre démocratie et notre constitutionnalisme mûrissaient, le Sénat a évolué à la lumière des nouvelles perceptions concernant l'ampleur et le rôle des institutions représentatives.

Le Sénat a également évolué pour mieux refléter la composition de la population. En février 1930, Mme Cairine Reay Wilson est devenue la première femme nommée au Sénat³³. Aujourd'hui, 33 femmes siègent au Sénat. Le premier sénateur d'origine autochtone a été nommé en 1958 — deux ans avant que les Autochtones vivant dans des réserves obtiennent le droit de vote fédéral³⁴. Il y a actuellement sept sénateurs autochtones.

Les sénateurs proviennent d'un large éventail d'horizons professionnels. Bien que ce soit les professions juridiques et le monde des affaires qui soient les plus représentés (236 avocats et 107 gens d'affaires), des agriculteurs (88), des médecins (59), des enseignants (53), des gens de lettres (50), des journalistes (47), des professeurs (37) et des gestionnaires (27) ont aussi siégé à la Chambre haute³⁵. La plupart sont arrivés au Sénat après avoir exercé leur profession des années durant et bon nombre avaient déjà obtenu des fonctions au gouvernement, à la fois à l'issue d'élections et par d'autres voies. Comme M. Franks le fait observer dans *The Parliament of Canada*, « Le Sénat compte dans ses rangs beaucoup de Canadiens extrêmement capables et riches d'une vaste expérience »³⁶. Un autre observateur de la politique canadienne, J. R. Mallory, a écrit qu'il ne faudrait pas oublier que :

Le Sénat réunit des anciens ministres et députés ayant une longue expérience de la vie publique et des connaissances spécialisées dans bon nombre de branches hautement techniques du droit et de l'administration.

³² Canada, Assemblée législative, 6 février 1865, cité dans *Canada's Founding Debates*, Janet Ajzenstat, Paul Romney, Ian Gentles, et William D. Gairdner, éditeurs, Stoddart Publishing Co. Ltd., Toronto, 1999, p. 80.

³³ Les Canadiennes ont obtenu le droit de voter aux élections fédérales en 1918.

³⁴ Le sénateur James Gladstone, conservateur indépendant nommé le 31 janvier 1958.

³⁵ Source, Bibliothèque du Parlement, Parlinfo, 10 octobre 2006.

³⁶ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 189.

Leur contribution à l'étude des mesures législatives n'est pas négligeable et vaut d'être maintenue³⁷.

À mesure qu'il évoluait, le Sénat a valablement contribué à la saine gouvernance du Canada. Comme l'avaient prévu ses fondateurs, le Sénat a été un lieu de réflexion efficace, apportant des changements techniques qui ont amélioré les textes des projets de loi provenant de la Chambre des communes sans y introduire de nouveaux principes ni en modifier l'intention originale³⁸. Le travail qu'accomplit le Sénat en sa qualité de chambre de réflexion, de même que tous les autres aspects de ses attributions profitent du fait que la chambre haute puisse combiner un certain degré d'autonomie et la dynamique gouvernement-opposition, le tout appuyé par un climat procédural qui permet aux partis d'opposition d'exercer une influence qui dépasse leur importance numérique. Il lui est ainsi possible de faire un examen minutieux et de débattre de manière rigoureuse des mesures législatives, ce qui est dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Les sénateurs ont également apporté une précieuse contribution à l'élaboration de politiques, surtout par leur travail au sein des comités. Les rapports de bon nombre de ces derniers ont été très bien reçus et continuent d'être d'une grande aide pour tous ceux qui travaillent aux politiques publiques. Parmi eux, certains ressortent, notamment l'éminente étude publiée en 1971 par le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté (Comité Croll), le rapport publié fin 1970 par le Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse (Comité Davey), le rapport publié en trois volumes (1970, 1972 et 1973) par le Comité sénatorial de la politique scientifique (Comité Lamontagne), ainsi que le rapport *Nos sols dégradés*, un important rapport publié en 1984 par le Comité sénatorial permanent de l'agriculture, des pêches et des forêts. Plus récemment, l'étude du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie sur le système de soins de santé au Canada, puis le rapport publié en 2006 par ce comité sur la santé mentale, la maladie mentale et les toxicomanies sont largement reconnus comme ayant fortement contribué aux efforts constants menés pour améliorer la prestation des services médicaux au Canada. Tous ces rapports, et bien d'autres, produits par des comités sénatoriaux, ont facilité la compréhension d'importants dossiers politiques et fourni des solutions concrètes à des problèmes apparemment insolubles.

Conclusions

Lors de son témoignage, Mme Ajzenstat a affirmé que la réforme devrait « permettre autant d'analyser le passé que de nous tourner vers l'avenir », (fascicule 1, 6 septembre 2006). Si l'on examine le passé, il est clair que le Sénat est une institution qui a connu un succès remarquable parce qu'il a complété et non compliqué le travail de la Chambre des communes, dont les membres sont élus démocratiquement. Il faut être conscient de ce succès et tenir soigneusement compte de ses diverses sources au moment d'envisager une réforme, afin que les changements proposés tirent profit des forces institutionnelles du Sénat, tout en comblant ses lacunes. C'est ce qu'ont fait les membres du Comité lors des délibérations sur la teneur du projet de loi S-4, et ils en sont venus à

³⁷ J.S. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Gage Publishing, Toronto, 1984, p. 258.

³⁸ Franks, 1987, p. 190.

quelques conclusions qu'ils jugent pouvoir contribuer à l'examen du projet de loi, au Sénat et ailleurs.

Conclusion 1 : Renvoi à la Cour suprême

Bien qu'il soit souhaitable d'évoluer tout en respectant les principes de la démocratie, bon nombre se sont dit préoccupés par la capacité du Parlement d'agir unilatéralement, et sans l'appui manifeste des assemblées législatives provinciales, afin de créer des mandats de durée limitée pour les sénateurs. Fort des conseils juridiques reçus, le gouvernement est convaincu que le changement que propose le projet de loi S-4 peut être réalisé en vertu du processus de modification prévu à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comme le prévoit le projet de loi. Cet article confère au Parlement compétence exclusive pour modifier la Constitution relativement au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Les entretiens avec des constitutionnalistes et des juristes ont produit des arguments qui ont convaincu la plupart des membres du Comité que le gouvernement a choisi la méthode qui convient pour effectuer ce changement. Dans l'ensemble, ces témoins experts ont soutenu que la Constitution était suffisamment claire sur le sujet et qu'il n'était pas nécessaire de faire un renvoi à la Cour suprême du Canada pour éclaircir ou régler la question.

Compte tenu du fait que c'est la teneur du projet de loi qui a été portée devant le Comité, la plupart des membres ont conclu qu'il ne semble pas nécessaire d'obtenir plus de précisions sur la constitutionnalité du projet de loi S-4 avant que le Sénat procède à son examen.

Conclusion 2 : Un mandat de durée limitée au Sénat

Bien que les témoins aient exprimé divers points de vue quant à la durée idéale du mandat d'un sénateur, pratiquement aucun n'a rejeté du revers de la main l'idée même de fixer une durée limitée, et la plupart l'ont même vivement appuyé. Ils ont souligné qu'un mandat de durée limitée aura pour effet de battre en brèche l'image, si nuisible pour le Sénat, des « emplois à vie » et de donner un souffle nouveau à l'institution grâce à l'apport constant de nouvelles idées. La plupart des membres du Comité ont trouvé ces affirmations probantes.

Le Comité constate aussi que, lors des délibérations précédentes sur la Constitution du Canada, divers comités sénatoriaux se sont prononcés à l'unanimité en faveur de l'établissement d'un mandat de durée fixe à la Chambre haute du Parlement. De l'avis de la plupart des membres du Comité, les arguments présentés dans ces rapports restent valables.

En conséquence, après un examen attentif de la teneur du projet de loi S-4 qui n'a pas révélé de motif raisonnable de refuser un accord de principe, la plupart des membres du Comité souscrivent au principe sous-jacent du projet de loi, soit que l'établissement d'un mandat de durée fixe améliorerait le Sénat du Canada.

La réforme sénatoriale : Complexité des concessions réciproques

Dans la section du présent rapport qui porte sur les témoignages entendus, il apparaît clairement que nos témoins ont des opinions extrêmement différentes, concernant les diverses dispositions du projet de loi S-4, c'est à dire les inconvénients et les avantages d'un mandat de huit ans, les solutions souhaitables et le renouvellement des mandats. Les témoins ne se sont pas non plus entendus sur la question de savoir si des mandats convenant à un Sénat dont les membres sont nommés demeurent pertinents si le Sénat est élu, quelle qu'en soit la façon.

En elles-mêmes, ces divergences d'opinion mènent à une première conclusion. Il semblerait qu'il n'y ait pas une bonne réponse à toutes ces questions. Si elle existait, elle serait ressortie des témoignages provenant des experts que le Comité a entendus lors de ces audiences, puisqu'ils représentaient un échantillon raisonnable des divers champs de spécialités

Les délibérations qui ont eu lieu par la suite entre les membres du Comité n'ont pas non plus permis de dégager un consensus sur les réponses à donner à ces questions. Elles ont plutôt abouti à une série de concessions réciproques qui se reflètent dans les vues opposées des témoins et semblent incarnées dans les possibilités initiales de réforme du Sénat. Les principales concessions relatives à l'établissement d'un mandat pour les sénateurs s'appuyaient sur les raisonnements suivants :

- De longs mandats encouragent généralement une mémoire et une autonomie institutionnelles et appuient la capacité du Sénat de porter un second regard serein, mais ne permettent pas de se débarrasser des sénateurs qui ne servent pas l'intérêt public.
- Abréger les mandats des sénateurs accélérerait le roulement au Sénat et rendrait l'institution plus dynamique et, si celle-ci était élue, elle serait plus capable de refléter l'opinion publique, mais cela diminuerait son rôle d'organe de réflexion indépendant.
- Si les mandats étaient renouvelables, certains sénateurs pourraient demeurer en poste pendant plus longtemps (mandats cumulatifs), ce qui présenterait les avantages dont s'assortissent des mandats plus longs; en revanche le Sénat perdrait de son autonomie, car ce serait le premier ministre ou, en cas de Sénat élu, les électeurs, qui décideraient quels mandats renouveler.
- Lorsque les mandats ne sont pas renouvelables, le Sénat gagne en autonomie et peut mieux jouer son rôle d'organe de réflexion indépendant; en revanche, il n'a pas de comptes à rendre (devant le premier ministre, qui renouvelle les

nominations, ou devant les électeurs, en cas de Sénat élu) et les sénateurs peuvent plus facilement se laisser aller ou ne plus prêter attention à l'intérêt public.

- Lorsque les sénateurs sont nommés, leurs mandats peuvent être d'une durée très variable, tandis que, lorsqu'ils sont élus, dans la plupart des cas leurs mandats sont relativement courts (ce qui en permet le renouvellement fréquent). Il se peut donc que la durée de mandat qui convient à un Sénat nommé ne convienne pas à un Sénat élu.
- Élu, la Chambre haute aurait une légitimité démocratique, mais elle serait aussi plus partisane (en raison du rôle crucial des partis lors des élections), ce qui pourrait entraver sa fonction d'organe de réflexion et ses études thématiques menées sur longue période. Par ailleurs, elle pourrait se sentir obligée, en raison de son mandat démocratique, de s'opposer à la Chambre des communes, ce qui pourrait aboutir à des impasses.
- Nommée, la Chambre haute peut représenter expressément certains groupes et minorités, et les sénateurs n'ont pas à s'occuper d'électeurs ou de circonscriptions; en revanche, un tel Sénat manque de légitimité pour défendre les intérêts régionaux et autres face à une Chambre des communes élue, et les sénateurs peuvent ne pas être motivés pour s'investir complètement dans leur travail.

Diverses dispositions, notamment la durée fixe du mandat proposée dans le projet S-4, cherchent à établir un juste équilibre entre les avantages conflictuels que présentent les diverses conceptions. Ces dernières ne sont pas simples, et les membres du Comité ne s'entendent toujours pas à leur sujet. Sont résumées ci-après, à l'intention des sénateurs notamment, les principaux scénarios que les témoins ont recommandés au Comité.

Question	Analyse	Recommandation
Mandats de huit ans	Renouvellement des idées et des gens, et suffisamment de temps pour réaliser des projets mais pas pour se laisser aller	Accepter
	Pas entièrement compatibles avec le rôle d'organe de réflexion indépendant et de mémoire collective	Amender le projet de loi pour qu'il prévoise un mandat plus long
	Les mandats qui conviendraient peuvent être différents selon que le Sénat est nommé ou élu, et il faut donc deux étapes	Amender le projet de loi pour qu'il prévoise un mandat plus long, et des mandats plus courts sur adresse conjointe des deux Chambres du Parlement
Renouvellement des mandats	Nécessaire pour qu'il puisse y avoir réélection lors d'élections consultatives	Accepter
	Nécessaire et devrait être explicite	Amender le projet de loi pour qu'il indique que les mandats sont renouvelables
	Pourrait diminuer l'indépendance des sénateurs et, par conséquent, le rôle du Sénat	Amender le projet de loi pour qu'il indique que les mandats ne sont pas renouvelables
Élections consultatives	Utiles pour accroître la légitimité et l'efficacité au sein du processus législatif	La recommandation pourrait énoncer certaines grandes exigences dont le gouvernement devrait tenir compte : <ul style="list-style-type: none"> • représentation des minorités

		<ul style="list-style-type: none"> • représentation provinciale (ou régionale) • représentation proportionnelle • réduction au minimum de la partisanerie (mode de scrutin à vote unique transférable)
	Dangereuses. Pourraient mener à un Sénat trop puissant et à des impasses avec la Chambre et saper le rôle d'organe de réflexion indépendant	Recommander que le gouvernement ne donne pas suite aux mesures législatives concernant les élections, conserver un Sénat nommé
Autres modifications	L'obligation faite aux sénateurs d'avoir au moins 30 ans est discriminatoire	Amender le projet de loi pour qu'il contienne une disposition supprimant cet énoncé de la <i>Loi constitutionnelle, 1982</i>
	L'élimination de l'âge obligatoire de la retraite à 75 ans ne cadre pas avec l'intention du projet de loi	Amender le projet de loi pour rétablir l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans
Autres mesures	Un débat national sur le Sénat et ses objectifs est nécessaire comme base d'une réforme globale	Un débat national doit être amorcé par le gouvernement

Au cours de ses délibérations, le Comité a également été avisé du récent projet de réforme de la Chambre des lords britannique (voir partie I, « Contexte institutionnel »). Ce projet semble présenter une approche tout à fait particulière au regard des concessions réciproques, et le Sénat pourrait l'étudier plus à fond à l'occasion de son analyse du projet de loi S-4. Ce que l'on propose, c'est d'élire 70 % des lords pour des mandats non renouvelables de 12 ans, ce qui fournit une certaine légitimité démocratique; en revanche, en raison de la longueur des mandats, de leur non-renouvellement et de la nomination de 30 % des lords, la Chambre haute n'obtiendrait pas une légitimité suffisante pour contester la Chambre des communes ou paralyser le Parlement. De plus, comme 30 % des lords seraient nommés, il serait possible de représenter certains groupes et minorités et de choisir notamment des personnes ayant une longue expérience politique, qui apportent aujourd'hui une précieuse contribution au Sénat; par ailleurs, les mandats n'étant pas renouvelables, les Sénateurs n'auraient pas à se consacrer à des activités

partisanes afin de se faire réélire, si bien que le Sénat conserverait son rôle d'organe de mûre réflexion et continuerait ses analyses approfondies en comité.

Élections consultatives – quelques observations

Le projet de loi S-4 ne fait aucune mention des élections consultatives, quoique le premier ministre ait affirmé devant le Comité que son gouvernement avait l'intention d'établir un processus consultatif pour la sélection des sénateurs.

Les témoins ont tous estimé que les objectifs que se fixe le gouvernement pour cette réforme sont souhaitables et ont convenu avec le premier ministre que le projet de loi S-4 ne permettrait pas de tous les atteindre à lui seul. Pour concrétiser l'intention globale de la réforme, il faudrait établir des moyens de prendre en compte, lors de la nomination des sénateurs, les préférences des Canadiens. Les membres du Comité étaient également d'accord avec les témoins qui ont jugé que l'établissement précis d'un tel processus devait se faire avec grand soin pour que l'on puisse obtenir les avantages souhaités tout en maintenant les atouts considérables que présente le Sénat aujourd'hui.

Parce que les sénateurs sont nommés, il est possible de représenter divers segments de la population canadienne qui ne sont pas nécessairement représentés par la Chambre des communes. Il est important de permettre au Sénat de compléter la représentation assurée par la Chambre des communes au sein du processus démocratique canadien. Toute solution choisie pour démocratiser le Sénat devrait conserver cette qualité, voire, si possible, l'accroître. Le système majoritaire uninominal utilisé pour élire les députés à la Chambre des communes n'est pas propice à une représentation des minorités, mais les modèles de représentation proportionnelle, par exemple, font appel à des listes de candidats qui peuvent être établies de manière à favoriser l'élection de représentants de minorités et de groupes défavorisés.

Le Comité s'est dit également soucieux de maintenir une deuxième caractéristique du Sénat – le peu d'importance de la partisanerie dans les délibérations. Le Sénat est une institution au sein de laquelle de multiples perspectives, notamment la loyauté à l'égard du parti, entrent en ligne de compte et assurent un climat dans lequel les questions peuvent être analysées de manière relativement non partisane. De l'avis du Comité, c'est également là un trait du Sénat qui peut et devrait être maintenu dans toute réforme visant à démocratiser la Chambre haute. Des systèmes électoraux permettant aux électeurs de préférer des candidats quelle que soit leur allégeance politique n'éliminent ni les partis ni la partisanerie, mais ils mettent l'accent sur les mérites des candidats, tout comme sur les partis politiques, et pourraient donc être plus adaptés à la culture du Sénat.

Enfin, d'après certains membres du Comité, la mise sur pied d'élections consultatives devra tenir compte d'éventuelles préoccupations constitutionnelles. Selon le professeur Hogg et d'autres témoins que le Comité a entendus, l'adoption d'un mécanisme d'élections consultatives pourrait exiger que l'on fasse appel à une formule de modification « 7/50 » (paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*) si l'existence d'un tel processus devait entraver le pouvoir discrétionnaire du premier ministre de recommander des personnes au poste de sénateur. Une telle modification ne

pourrait être effectuée en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En revanche, si le processus a pour seul résultat la sélection d'un bassin de candidats à partir duquel le premier ministre est libre de choisir des personnes à recommander au gouverneur général, il n'y aura peut-être aucune préoccupation d'ordre constitutionnel. Comme l'a clairement indiqué M. Benoit Pelletier dans son exposé, les répercussions ne sont pas que constitutionnelles, mais aussi intergouvernementales et politiques. Nous portons donc ce point à l'attention du gouvernement, dans le cadre de l'élaboration de mesures législatives visant des élections consultatives.

Pour conclure

Comme bien des témoins qui ont comparu devant nous, dont le premier ministre lui-même, nous estimons au sein de ce Comité que, si le Sénat doit être réformé en raison de ses lacunes, il vaut la peine d'être réformé en raison de ses atouts.

Au fil des années, le Sénat a évolué de telle sorte qu'il contribue de manière unique au processus démocratique canadien, assure une représentation qui complète celle de la Chambre des communes en reflétant, en particulier, les régions minoritaires et la diversité sociale qui en est venue à représenter une part cruciale de l'identité canadienne. Son rôle d'organe de réflexion, et les révisions techniques qu'il peut apporter à ce titre aux mesures législatives et aux analyses stratégiques menées sur longue période, bénéficient aussi de la vaste expérience de ses membres, que ce soit tant en politique et au sein du gouvernement que dans le large éventail d'horizons qu'ils représentent.

Si nous appuyons une approche progressive pour la réforme du Sénat, incarnée dans le projet de loi S-4, c'est que nous tenons compte des réalités institutionnelles ainsi que des défis politiques et intergouvernementaux liés à une réforme plus fondamentale. C'est aussi que nous réagissons à la nouvelle ouverture aux solutions constructives que nous avons constatée chez ceux qui ont participé à nos audiences, dont des partisans de longue date du Sénat triple E qui ont manifesté un intérêt à l'égard d'autres options. Nous sommes d'avis qu'un mandat de durée limitée mise sur les atouts actuels du Sénat et permettra de débloquer son potentiel.

Si le gouvernement envisage d'autres mesures de réforme, comme l'a affirmé le premier ministre Harper quand il a comparu devant le Comité, nous espérons qu'elles pourront poursuivre l'impulsion donnée par le projet de loi S-4. Il faut toutefois prêter attention aux grandes difficultés techniques que le projet présente afin d'établir correctement le processus consultatif de sélection des sénateurs, en trouvant le juste équilibre dans les concessions et en répondant aux considérations d'ordre constitutionnel que le présent rapport cerne.

Toute réforme du Sénat doit accorder une attention toute particulière à la représentation des peuples autochtones, des habitants du nord et des côtes, des communautés de langue officielle en situation minoritaire, des personnes handicapées et des femmes.

De plus, il faut aborder la question de la représentation des premiers habitants du Nunavik. Ceux-ci sont sans représentation au Sénat depuis que les frontières du Québec ont été étendues pour inclure ces terres, car les limites des 24 districts sénatoriaux du Québec n'ont pas été ajustés afin d'inclure le territoire qu'on appelle dorénavant Nunavik.

Enfin, les membres du Comité souhaitent souligner que leur travail sur le projet de loi S-4 et le futur rapport sur la motion Murray-Austin renvoyé devant lui le 28 juin dernier ne représentent que l'amorce de l'étude de la réforme du Sénat pour lequel le Comité a été constitué. D'autres questions sur la réforme progressive que ce dernier se propose d'examiner dans un proche avenir dans le cadre de cette étude comprennent :

- la correction de la perte de représentation subie par le Nunavik, dans le nord du Québec, quand les frontières du Nouveau- Québec ont été établies sans modification des limites des districts sénatoriaux;
- un examen de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit la nomination de 4 à 8 sénateurs supplémentaires (pour que le premier ministre puisse débloquer les impasses);
- une étude des règles sur l'absentéisme et autres comportements inacceptables prévues à l'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour en vérifier l'équité et l'efficacité;
- une étude de l'énoncé des qualités et des dispositions connexes prévus dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, obligeant chacun des 24 sénateurs québécois à détenir une propriété dans l'une des 24 divisions établies dans cette province;
- l'éventuelle élection du Président du Sénat; et
- l'élaboration d'un modèle de Sénat élu moderne.

ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution)

Le mercredi 6 septembre 2006

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques

Janet Ajzenstat, professeur émérite, Science politique, Université McMaster

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, University of Western Ontario

Le jeudi 7 septembre 2006

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, Premier ministre du Canada

Bureau du Conseil privé

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire

Ministère de la justice Canada

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel

Le mardi 19 septembre 2006

Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest

Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence)

Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser

L'honorable Gary Mar, ministre des relations internationales et intergouvernementales, Gouvernement de l'Alberta

Le mercredi 20 septembre 2006

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (par vidéoconférence)

David E. Smith, professeur émérité, Université de la Saskatchewan

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Colgate University

Le jeudi 21 septembre 2006

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall

L'honorable Gérald-A Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa et ancien sénateur

Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy, Tétrault

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Nouveau démocratique, Gouvernement de l'Ontario

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill

L'honorable Benoit Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, Gouvernement du Québec

OBSERVATIONS ÉCRITES

Organismes :

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, président
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, présidente

Particuliers :

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professeur Errol P. Mendes, Université d'Ottawa
Neil Sutherland
Professeur Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

THE SENATE



LE SÉNAT

CANADA

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The motion to amend the Constitution of Canada
(western regional representation in the Senate)**

Chair

The Honourable Daniel Hays

Deputy Chair

The Honourable W. David Angus

October 2006

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The motion to amend the Constitution of Canada
(western regional representation in the Senate)**

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the Committee's proceedings are available online at
www.senate-senat.ca/senref.asp

39th Parliament, 1st Session

TABLE OF CONTENTS

ORDERS OF REFERENCE..... ii

MEMBERSHIP..... v

INTRODUCTION 1

BACKGROUND 2

WHAT THE COMMITTEE HEARD 5

 Increased Seats for the West..... 6

 British Columbia: A Region?..... 8

 Next Steps and Related Issues 9

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS 10

 The Proposed Distribution of Seats 10

 Two Regions: British Columbia and the Prairie Provinces 12

 Contributing to Progress 13

 Other Matters 14

 Conclusion 15

APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance) A-1

NOTE: In this report, the testimony received by witnesses printed in the *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform* will be hereinafter referred to only by issue number and page number within the text, e.g. (1:89).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 21, 2006:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That a Special Senate Committee be appointed to undertake a comprehensive review of the Senate Reform or any other related matter referred to it by the Senate;

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the Special Committee comprise ten members namely the Honourable Senators Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C., and that four members constitute a quorum;

That, pursuant to Rule 95(3)(a), the Committee be authorized to meet during periods that the Senate stands adjourned for a period exceeding one week;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills and subject-matters of bills as are referred to it;

That the Committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than September 28, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fraser:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, June 21, 2006, the date for the Special Senate Committee on Senate Reform to submit its final report be extended from September 28, 2006 to October 26, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Austin, P.C.:

That

Whereas an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assemblies of the provinces as provided for in section 38 of the Constitution Act, 1982;

And whereas it is desirable to amend the Constitution of Canada to provide for a better balance of western regional representation in the Senate;

And whereas it is desirable that the 24 seats in the Senate currently representing the division of the western provinces be distributed among the prairie provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta, and that British Columbia be made a separate division represented by 12 Senators;

Now, therefore, the Senate resolves that an amendment to the Constitution of Canada be authorized to be made by proclamation issued by Her Excellency the Governor General under the Great Seal of Canada in accordance with the schedule hereto.

SCHEDULE

AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF CANADA

1. Sections 21 and 22 of the Constitution Act, 1867 are replaced by the following:

"21. The Senate shall, subject to the Provisions of this Act, consist of One hundred and seventeen Members, who shall be styled Senators.

22. In relation to the Constitution of the Senate, Canada shall be deemed to consist of Five Divisions:

1. Ontario;

2. Quebec;

3. The Maritime Provinces, Nova Scotia and New Brunswick, and Prince Edward Island;

4. The Prairie Provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta;

5. British Columbia;

which Five Divisions shall (subject to the Provisions of this Act) be represented in the Senate as follows: Ontario by Twenty-four Senators; Quebec by Twenty-four Senators; the Maritime Provinces and Prince Edward Island by Twenty-four Senators, Ten thereof representing Nova Scotia, Ten thereof representing New Brunswick, and Four thereof representing Prince Edward Island; the Prairie Provinces by Twenty-four Senators, Seven thereof representing Manitoba, Seven thereof representing Saskatchewan, and Ten thereof representing Alberta; British Columbia by Twelve Senators; Newfoundland and Labrador shall be entitled to be represented in the Senate by Six Senators; Yukon, the Northwest Territories and Nunavut shall be entitled to be represented in the Senate by One Senator each.

In the Case of Quebec, each of the Twenty-four Senators representing that Province shall be appointed for One of the Twenty-four Electoral Divisions of Lower Canada specified in Schedule A. to Chapter One of the Consolidated Statutes of Canada."

2. Sections 26 to 28 of the Act are replaced by the following:

"26. If at any Time on the Recommendation of the Governor General the Queen thinks fit to direct that Five or Ten Members be added to the Senate, the Governor General may by Summons to Five or Ten qualified

Persons (as the Case may be), representing equally the Five Divisions of Canada, add to the Senate accordingly.

27. In case of such Addition being at any Time made, the Governor General shall not summon any Person to the Senate, except on a further like Direction by the Queen on the like Recommendation, to represent one of the Five Divisions until such Division is represented by Twenty-four Senators or, in the case of British Columbia, Twelve Senators, and no more.

28. The Number of Senators shall not at any Time exceed One hundred and twenty-seven."

CITATION

3. This Amendment may be cited as the Constitution Amendment, [year of proclamation] (western provincial representation in the Senate).

After debate,

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that the question be referred to the Special Senate Committee on Senate Reform.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

Special Senate Committee on Senate Reform

The Honourable Daniel Hays, Chair

The Honourable W. David Angus, Deputy Chair

The Honourable Senators:

Jack Austin, P.C.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, P.C.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note: Senators Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau) and Daniel Hays (or Joan Fraser) are members *ex officio*.

Other Senators who participated in the work of the Committee :

The Honourable Senators: Downe, Fairbairn, P.C., Fraser, Harb, LeBreton, P.C., Losier-Cool, Prud'homme, P.C. and Tardif

Original Members agreed to by Motion of the Senate :

The Honourable Senators: Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C.

INTRODUCTION

On June 21, 2006, the Senate established the Special Senate Committee on Senate Reform. The motion proposing the Committee was moved by Senator Joan Fraser and seconded by Senator Joan Cook, and provided that the Committee submit its final report no later than September 28, 2006. On September 27, 2006, the Senate agreed to extend the reporting date to October 26, 2006.

The motion establishing the Committee provided that it “...undertake a comprehensive review of Senate reform, or any other matter referred to the Committee by the Senate.” Two specific matters were subsequently referred, and have provided the focus for the work reflected in this report. They are:

- The subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867. The bill would require new senators to be appointed for eight year terms (the retirement age of 75 would continue to apply to existing senators). The bill was introduced by the Government in the Senate on May 30, 2006 and referred to this Committee on June 28.
- A motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The number of seats representing each province would be as follows: British Columbia – 12 (from 6), Alberta – 10 (from 6), Saskatchewan – 7 (from 6), and Manitoba – 7 (from 6), for a new total of 117 senators (from 105). The motion was moved on June 27, 2006 and referred to this Committee on June 28.

Bill S-4 and the Murray/Austin motion deal with unrelated characteristics of the Senate, and are therefore being treated in separate reports. This report provides findings and conclusions that senators may wish to take into account in their deliberations on the Murray/Austin motion.

In order to make the most efficient use of the expert witnesses who have appeared before the Committee, hearings addressed both sets of issues simultaneously. These hearings focussed on the issues raised by Bill S-4 and the Murray/Austin motion, rather than revisiting the much broader range of Senate reform and related constitutional issues that have been considered, in some cases repeatedly, over the years. This report, like the discussions we had with our witnesses, does not seek to revisit the multiple issues that have been explored in previous parliamentary studies of Senate reform. Rather, this earlier work is used as a point of departure for focussed attention to the issues raised in the Murray/Austin motion, along with a limited number of issues directly related to them.

Members of the Committee would like to express their thanks to Prime Minister Stephen Harper, government officials and other expert witnesses who appeared before the Committee during hearings held in the week of September 4, 2006, and the week of September 18 (for a complete list of witnesses, see Appendix A). We also thank those who submitted written briefs for our consideration. The briefs and advice received by the

Committee have been immensely helpful to members, as will be evident throughout this report.

BACKGROUND

The June 27 motion proposes that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The Senate would thus represent five regions, as well as the three territories. The motion also proposes that 12 seats be added to the Senate, and that they be distributed among British Columbia and the Prairie Provinces. Finally, the motion proposes that s. 26 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for the appointment of 4 or 8 additional senators representing the existing regions, be amended to reflect the five region model, and provide for the appointment of 5 or 10 additional senators.

The proposed number and distribution of seats (compared with existing population percentages and seats) is outlined on the following table:

**The Distribution of Canada’s Population, Existing Senate Seats,
and Proposed Senate Seats**

	Percent of Population	Current Seats	Percent of Seats	Proposed Change	Proposal	Percent of Seats
B.C.	13.2	6	5.7%	+6	12	10.3%
Alberta	10.1	6	5.7%	+4	10	8.5%
Sask.	3.1	6	5.7%	+1	7	6%
Man.	3.6	6	5.7%	+1	7	6%
Ontario	38.9	24	22.8%	No change	24	20.5%
Quebec	23.5	24	22.8%	No change	24	20.5%
N.B.	2.3	10	9.5%	No change	10	8.5%
N.S.	2.9	10	9.5%	No change	10	8.5%
Nfld. & Labrador	1.6	6	5.7%	No change	6	5.1%
P.E.I.	0.4	4	3.8%	No change	4	3.4%
Nunavut	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
N.W.T.	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
Yukon	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
TOTAL	100	105	100	+12	117	100

The motion recognizes that changes to the number of Senate seats representing a province would require a constitutional amendment ratified according to the requirements of Section 38 of the *Constitution Act, 1982*. This amending procedure requires ratification by the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies of at

least two-thirds of the provinces having at least fifty percent of the population of all the provinces (the “7/50” rule).

The number and distribution of Senate seats have been altered, from time to time, since 1867.¹ Most of these changes increased the size of the Senate as new provinces were added to the federation, starting with 2 senators for Manitoba in 1870, 3 senators for British Columbia in 1871, and 4 senators for Prince Edward Island in 1873. In 1887, the territory then known as the Northwest Territories was given 2 seats in the Senate and, in 1905, the newly-created provinces of Alberta and Saskatchewan were given 4 seats each.

Changes in the number of seats assigned to provinces already represented also occurred, in some cases reflecting the addition of new provinces. In 1873, the addition of Prince Edward Island triggered reductions in the number of seats for Nova Scotia and New Brunswick from 12 to 10, as provided in s. 147 of *Constitution Act, 1867*. Following the decennial censuses of 1881 and 1891, the number of seats given to Manitoba was increased, and in 1903 (just before most of the population of what was then the Northwest Territories became residents of Alberta or Saskatchewan), the territorial seats were increased to 4. By 1905, changes reflecting the creation of new provinces, along with changes responding to population growth, had increased the size of the Senate from its original 72 seats to 87 seats.

In 1915 the most significant change (either before or since) occurred: the *Constitution Act, 1915* created a fourth division – the West – with 24 seats, bringing the total to 96. Upon entry into the federation in 1949, Newfoundland and Labrador was assigned 6 seats. Most recently, 2 seats were added for the Northwest Territories and the Yukon in 1975, along with a seat for the newly-created territory of Nunavut in 1999.

The need for increases in the proportion of seats assigned to the Western provinces has been a consistent theme in parliamentary and royal commission Senate reform proposals since the 1970’s. Major proposals since 1984 have all proposed substantial increases in Western representation. The following table reviews the distributions proposed by parliamentary committees and royal commissions over this period.

¹ See Parliament of Canada website, Senate representation – provinces and territories (http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=E#S).

Parliamentary Committee and Royal Commission Proposals: 1972-1992

	Molgat-McGuigan 1972	Pepin-Robarts 1979	Lamontagne 1980	Molgat-Cosgrove 1984	Macdonald Commission 1985	Alberta Committee 1982	Beaudoin-Dobbie 1992
B.C.	12	8	12	12	12	6	18 / 12
Alberta	12	6	12	12	12	6	18 / 12
Sask.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Man.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Ontario	24	12	24	24	24	6	30 / 20
Quebec	24	12	24	24	24	6	30 / 20
N.S.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
N.B.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
Nfld.	6	4	8	12	12	6	7 / 6
P.E.I.	4	2	8	6	6	6	4 / 4
N.W.T.	2	0	1	4	4	2	2 / 2
Yukon	2	0	1	2	2	2	1 / 1
TOTAL	130	60	126	144	144	64	154 / 109
Total Western	48	22	44	48	48	24	60 / 40
Percent Western	37%	37%	35%	33%	33%	38%	39% / 37%

Although these proposals were made at different times, they all responded to the same long-term reality. Populations in the West, notably British Columbia and Alberta, have grown at well above that national average rate for most of the period since World War II, reflecting economic expansion in these provinces, and high levels of immigration. Today, just over 30% of Canada's population lives in the Western provinces, while the number of senators representing these provinces remains fixed at 24; or 22.8% of senators.

As concerns about the adequacy of Western representation in the Senate emerged, British Columbia also began to voice a related, but more specific, concern. Since at least 1971, British Columbia has called for constitutional recognition as a region (the modern term for the "divisions" for which the Constitution Act, 1867 provides representation in the Senate). In 1978, British Columbia released constitutional proposals that provided a relatively extensive argument for this position. The proposal argued that the four divisions represented in the Senate since 1915 had come to be seriously out of step with reality, which was that Canada had evolved into a country composed of five distinct regions, the fifth being British Columbia. "Region" was understood as an area consisting of one or more provinces that possesses unique concerns that require articulation at the

federal level, as well as a population base large enough to warrant separate representation.

Describing British Columbia as “Canada’s Pacific region,” the proposal claimed that there had long existed a unique pacific economy, characterized by growing size and significance in Canada, and a distinctive geography, economic base, trade patterns, and unusually wide cyclical swings between high and low rates of unemployment. The proposal also outlined a range of distinctive demographic and cultural characteristics, noting a relatively high proportion of Asian immigrants, an unusually strong organized labour movement, a unique “frontier” political culture, and social support programs adapted to the needs of the economy and population. As a result, British Columbia possessed distinctive public policy needs, reflecting the importance of maritime issues (boundaries, the fishery), international trade, transportation and natural resources. It was portrayed as a unique and rapidly growing region, whose circumstances required effective representation at the national level.

On November 29, 1995, legislation was tabled in the House requiring that a constitutional amendment subject to the s. 38 (“7/50”) amending procedure obtain the support of all regions before a federal minister could propose its ratification in the House of Commons. Bill C-110, an Act Respecting Constitutional Amendments, reflected a four-region model, but was amended by the government at Report Stage debate to recognize British Columbia as a separate region. The arguments brought forward at that time are broadly reflective of earlier claims. According to Minister Rock, who was the sponsor of the bill, the change responded “...to the need for realistic reflection of British Columbia's status as a specific region of Canada. British Columbia is one of the most rapidly growing provinces with 12 per cent of the country's population and almost 42 per cent of the population of the western provinces. ...Beyond this the province's economy and its position on the Pacific make it different from the provinces in the prairies. ...The government has concluded that the arguments favouring recognition of British Columbia, its size, its population, its contribution to the Canadian economy and its Pacific positioning, were compelling.”(*House of Commons Debates*, Dec. 11, 1995)

It is noteworthy that the requirements of this Act need not apply to ratification of the proposal contained in the Murray/Austin motion even though, as noted above, it will require ratification according to the procedure in s. 38 of the *Constitution Act, 1982*. If the Senate adopts the resolution proposed in the motion, a resolution to amend the Constitution will have been placed before the federal and provincial legislatures without the direct involvement of any federal minister. A resolution moved in the House of Commons by someone other than a minister and passed, and also passed by seven provincial legislatures representing 50% of the population, would then be sufficient to achieve ratification.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

Witnesses provided the Committee with information and expert opinion on three issues relating to the Murray/Austin motion. These are: the need for changes in Western

representation (and the appropriateness of the numbers of seats proposed for each Western province); the issue of whether British Columbia should be accorded the status of a region, and broader considerations of politics and process relating to this motion.

Increased Seats for the West

Witnesses before the Committee generally agreed that the number of seats assigned to Western provinces in the existing Senate is too low. Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, argued that bringing the distribution of Senate seats into line with the distribution of the population, and population trends, is "...obviously long overdue, and greatly to be desired."(4:60) He described the motion (as well as Bill S-4) as a modest, incremental and desirable reform. Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia, supported the proposal as "less than perfect, but a step in the right direction."(3:28) While a Bundesrat-style "large/medium/small" province distribution would be ideal, the certainty of opposition from small provinces to seat reductions makes the distribution proposed be best available response to a significant problem: "The fact remains that British Columbia and Alberta, with their burgeoning populations and red-hot provincial economies, are grossly under-represented in a Senate whose regional composition dates back to the railway era."(*brief, p. 4*) C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University, also stressed the need for change, noting that both British Columbia and Alberta have a larger population than all of the Atlantic provinces, yet retain a combined total of only 12 seats compared to the 30 possessed by the Atlantic provinces.(1:29) Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, argued that the Senate has become "...a symbol of this institutional exclusion and under-representation," and commended senators Murray and Austin for doing all Canadians a great service with their motion.(3:39)

The main difference among supportive witnesses was over whether the proposal goes far enough to redress imbalances. Prime Minister Harper, who appeared before the Committee primarily to comment on Bill S-4, expressed sympathy for the objectives of the motion, but suggested that it may not go far enough even to satisfy provinces it would benefit, such as Saskatchewan and Manitoba, which would remain underrepresented in comparison to Atlantic provinces such as Nova Scotia. Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge, who advised the Committee that his students find the current distribution of Senate seats to be laughably incoherent, indicated that the proposal would probably cause them to "...laugh even harder," because it is "...a dog's breakfast of numbers that can only be explained sequentially because they do not make any sense coming in the front door."(4:17) Having said this, he commended the proposal, as an incremental first step in addressing concerns of the West.

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario, provided the Committee with extensive historical data, as well as population projections, demonstrating the gradual increase in the proportion of Canada's population that lives in the West. The proportion of Canada's population living in the four Western provinces has increased from 25.6% in 1915, to 30% by 2005. While Manitoba and Saskatchewan

have declined during this period (proportionally), Alberta has grown from 5.8% to 10.1% of the national population, and British Columbia has grown even more dramatically, from 5.5% of Canada's population to 13.2%. Forecasts to 2031 project that these two provinces will grow by 27.3% and 29.3% respectively, along with Ontario, well above the national average projected population growth of 20.9%. Manitoba is projected to grow at 15.1%, and Saskatchewan is projected to decline by 1.8% while projections for the Atlantic provinces, which are often used a basis for comparison, range from 8% (Prince Edward Island) to a decline of 2% (Newfoundland and Labrador).²

A contrary view was expressed by David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan. He questioned the view that discontent with Canada's political system is linked to the number of seats in the Senate possessed by the provinces in which residents are not contented. He argued that such a linkage is unlikely because the Senate does not make public policy. In any case, attention to the need to reflect the distribution of Canada's population in Parliament would need to include the House of Commons, which also fails to reflect the principle of representation by population. (*brief, p. 5*) A second objection to the proposal was outlined by John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy, who reminded the Committee that the need to preserve something close to Quebec's traditional 25% legislative representation had been a major source of discussion during the Charlottetown negotiations, and portrayed this as a continuing sensitivity. He argued that the total number of senators should not exceed 108, with Quebec retaining its existing 24. (4:55) A cautionary note about the receptivity of provinces whose proportion of seats would be diluted by the proposal was also sounded by Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University. (5:67)

The challenge posed by the need for agreement by at least seven provinces to changes affecting the distribution of seats was readily apparent in the positions taken by the three provincial governments whose representatives appeared before the Committee. None supported the motion. Furthermore, the reasons for opposing it differed substantially.

Ontario's Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, the Hon. Marie Bountrogianni, argued that constitutional change was not a priority for Ontarians, and called on senators not to proceed with the motion. She went on to argue that Ontario's first preference would be abolition, but that under-representation in the Senate would need to be addressed if, contrary to Ontario's priorities, the issue of Senate reform is pursued at all. (5:50)

The Hon. Benoît Pelletier, Minister Responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Government of Quebec, indicated broad receptivity to discussions of Senate reform by that government. While reaffirming Quebec's traditional opposition to any change which would reduce its existing proportion of seats in the Senate, he noted that Quebec remains open to proposals that are consistent with its objectives.

² Brief submitted by Roderick Beaujot, 3 September 2006, Tables 2 and 6.

The third provincial representative appearing before the Committee was the Hon. Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations of Alberta. He reaffirmed Alberta's longstanding adherence to the Triple "E" model for Senate reform, including the equal representation of provinces. Alberta thus does not support the motion, although Mr. Mar noted that Alberta has been flexible in constitutional negotiations in the past, and remains "...willing to compromise, but we would have to see the direction in which things are going in order to be able to come to that firm conclusion."(3:68)

The Committee also received letters from representatives of two provinces and one territory in response to its invitation to all jurisdictions to contribute views. Newfoundland and Labrador Premier the Hon. Danny Williams raised general concerns about an incremental approach to reform, and argued that changes to the representation of some provinces should only be made on the basis of attention to the perspectives of all provinces, and in the context of a comprehensive review of the Senate. Saskatchewan Minister of Government Relations the Hon. Harry Van Mulligen refrained from comment on the motion specifically, but generally rejected incremental reform and indicated support for an elected, effective and representative Senate. He called for a process that engages Canadians in a dialogue that would define a purpose for comprehensive reform. Premier of the Northwest Territories the Hon. Joe Handley thanked the Committee for its interest, but indicated Senate reform is not a priority of his government at this time.

British Columbia: A Region?

Prof. Beaujot provided the Committee with a discussion of the demographic dimension of regionalism, noting that demographers frequently employ a distinction between Coastal and Prairie regions.(1:66-69) Demographers also view the North as a region on its own, and increased representation for such a region would, in practice, strengthen the representation of aboriginal peoples.(1:84) He also noted that a mountain region (British Columbia and Alberta) could be justified(1:79), and pointed out that the differences between rural and urban interests are in some ways more pronounced than those of the traditional geographic regions and, in response to a question, agreed that communities of interest that are not geographically based could also usefully be represented in the Senate.(1:75)

Several witnesses opposed the creation of a British Columbia region. Prof. Smith argued that there is an historical basis for distinguishing between British Columbia and a Prairie region, reflecting perceptions that prevailed during the period when the federal government controlled natural resources in the prairie provinces. This ended, however, in 1930. During the post-World War II period, the progressive urbanization of all of the Western provinces, along with shared and trans-boundary issues on which Western provincial governments increasingly work together, make the idea of a separate British Columbia senatorial region, in Prof. Smith's view, "...antique and unrooted in current Western economic and organizational practices."(*brief, p. 5*) Prof. McCormick was even more blunt, arguing that the attempt to base Senate representation on regional groupings was one of three key errors made by the Fathers of Confederation when they created the Senate, and that the concept of "region" is yesterday's language, serving only to create

first-class and second-class provinces. In his words: "...regionalism is dead while the provinces live."*(4:13)* Prof. Franks also questioned whether the concept of "region" remains useful as a basis for distributing Senate seats. He suggested that they could simply be assigned on a provincial basis.

Other witnesses supported the continuation of a regional basis for representation in the Senate. Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, argued that the Senate has contributed to the quiet accommodation of regional interests by means of deliberative activity that also involves the representation of the national interest, and praised the motion as "... a step in the right direction."*(3:35 and brief p. 6)* Prof. Heard also affirmed the value of a regional basis for representation, arguing that the proliferation of regions could culminate in every province being a region and representation by population on a provincial basis, which is what is achieved in the House of Commons.*(3:50)*

The positions of the provincial government whose representatives appeared before the Committee were closely related to their positions on the distribution of Senate seats. The Alberta position, as outlined by Mr. Mar, is that the relative homogeneity of the regions may have made regions an appropriate basis for representation in 1867, but in the Canada of today representation of regions has become archaic. Representation should focus on provinces, because each individual province has "...evolved in its own distinct way, with unique priorities, interests, concerns and goals."*(3:63)* For Quebec, which is both a province and a region, the distinction is of limited importance; either way, any eventual reform needs to reflect the interests of Quebec, Canadian duality, and the interests of minorities.*(5:85)* Ontario did not single out the concept of regional representation in its general opposition to the motion.

Next Steps and Related Issues

Witnesses differed with respect to the likelihood that the required number of provinces might agree to a resolution based on this motion, thus enabling the Constitution to be amended. Prime Minister Harper indicated that the allocation of seats has proven to be an extremely contentious political issue in the past, and that the government wishes to build momentum by focussing on more readily achievable reforms at this time.*(2:15)* Prof. Franks was more overtly sceptical, reminding the Committee that political imperatives have tended to broaden the scope of constitutional initiatives in the past, increasing the stakes and simultaneously creating insurmountable barriers to success. He suggested there are no grounds for supposing that this dynamic has changed.*(1:36)* Prof. Resnick also voiced scepticism about the likelihood of achieving change, in the absence of strong public support expressed at election time.

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institution for Research on Public Policy, was less dismissive of the possibility of success. He suggested that a national discussion on the Senate and the purposes which should guide reform may be timely, and that current provincial positions could well change in the course of deliberative discussion.*(1:48)*

Of the three provinces whose representatives appeared before the Committee, Quebec and Alberta indicated a willingness to participate in discussions relating to constitutional

change. Ontario's position was more ambiguous. While that province does not support constitutional discussions at this time, the Minister indicated support for either abolition or increased Ontario representation should such talks occur, which suggests a willingness to participate in any future discussions.

Few witnesses proposed a broadening of the motion to include other issues. However, Prof. Baier argued that consideration of the number of senators might usefully be broadened to include a look at section 26 of the *Constitution Act, 1867*. It enables the Prime Minister to cause the appointment of 4 or 8 additional senators (and was intended as a means to increase support for the government in the Senate when the two Houses are at risk of deadlock). Prof. Baier suggested this provision puts the credibility of the Senate at risk, and called for its removal.

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS

The deliberations of the Committee, and discussions with its expert witnesses, have identified four key tests that have guided Committee members concerning the subject-matter of the Murray/Austin motion. The tests are:

- (1) Are the proposed increases in the number of seats for British Columbia from 6 to 12, for Alberta from 6 to 10, and for Saskatchewan and Manitoba from 6 to 7 each, fair and reasonable, both for residents of these provinces and for other Canadians?
- (2) Do British Columbia, and the provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba together, qualify for regional status, for the purpose of Senate representation?
- (3) Is there a reasonable probability that, as required by the Constitution, seven provinces representing at least 50% of the population will ratify this proposal, along with the federal Parliament or, at a minimum, that discussion of the proposal will contribute constructively to constitutional progress?
- (4) Are there any matters linked to the proposal sufficiently to require the proposal to be broadened to include them?

Immediately below, we provide an overview of Committee findings and conclusions related to these tests, which we believe senators may find useful as they consider the motion.

The Proposed Distribution of Seats

When he spoke on behalf of his motion in the Senate Chamber on June 27, 2006, Senator Murray argued, centrally, that a serious representational imbalance has arisen within the Senate as population growth in British Columbia and the Western provinces has continued, while their numbers of seats have been unchanged since 1915. He noted that this rigidity contrasts with the practise that prevailed before 1915, when the distribution of seats was altered on a number of occasions to reflect either the creation of new provinces in the West, or population growth in these provinces (these changes are detailed in the Background section of this report). In seconding the motion, Senator Austin argued that it does not attempt to impose a principle of representation by

population upon the stronger representation for minority regions that the Senate was created to provide. Rather, the proposal would provide a more equitable representation of the less populated provinces, with mid-size allotments of seats going to the mid-sized provinces of Alberta and British Columbia.

Our witnesses broadly supported an increase in seats for, especially, Alberta and British Columbia. This reflected a general recognition that population growth in these provinces has made their current representation seriously inequitable. The fact that Alberta and British Columbia each have larger populations than the Atlantic provinces combined, yet only 6 seats each compared to the 30 currently held by Atlantic Canada, is an especially vivid illustration of this problem. In the view of most members of the Committee, action to increase Western representation is long overdue.

The proposal would involve a moderate step in the direction of fairness for Western Canadians. British Columbia, with 13.2% of Canada's population, would move from having 5.7% of Senate seats to 10.3%. Alberta, at 10.1% of the population, would move from 5.7% of seats to 8.5%. Saskatchewan and Alberta, with populations slightly larger than New Brunswick and Nova Scotia, would each move to 6% of Senate seats, closer to the 8.5% that would represent each of the two Atlantic provinces. What is proposed, therefore, is not a redistribution so extreme that it would radically disturb the pattern of existing Senate representation but, instead, an incremental adjustment to demographic realities that should be acceptable to all fair-minded Canadians. Indeed the 30.8% of Senate seats being proposed is significantly below the average 35.8% proposed in the earlier parliamentary committee and commission studies overviewed in the Background section of this report.

The major objections to the proposed seat distribution were that: (a) it does not go far enough, (b) Senate seats are not a serious cause of Western alienation, and the distribution of House of Commons seats requires attention also, and (c) that the proposal would dilute the representation of other regions to an extent that may not be acceptable.

In the Committee's view, these concerns warrant serious attention. However, for most Committee members, they do not provide a persuasive reason for rejecting the motion, and doing nothing. A more radical redistribution (such as equality of the provinces), or other changes such as redistribution in the House of Commons, may be appropriate in the context of comprehensive reform, but that is not what is contemplated in this proposal. What is sought, instead, is incremental improvement that can be achieved more readily, in the short term. In our view, this is what is needed in the area of regional representation.

According to most Westerners, Senate representation is at least a symbolic issue, and therefore requires change. Even if it were not an issue, it is still, in the Committee's view, such an obvious inequity that reform is clearly needed. Indeed, the time to make such changes is precisely when the emotional temperature surrounding them is low, and reform will be perceived by Canadians as a principled response to inequity, rather than a response to crisis, or merely a reactive attempt to give oil to the wheel with the loudest squeak.

Finally, with respect to the third objection, the dilution of representation for Quebec and other provinces was raised as a concern by several witnesses. As well, one Committee member argued strongly that representation by population is not the purpose of the Senate, which was intended to provide special representation to the smaller provinces to counter-balance the effect of representation by population in the House of Commons. According to this argument, any dilution of the representation of the smallest provinces, notably Prince Edward Island because of its exceptional smallness, poses a significant concern. Other Committee members agreed that this concern warrants attention, but felt the proposed dilution is extremely modest, and does not undermine the distinctive representation provided by the Senate. The change being proposed would reduce the 22.8% of existing seats representing Quebec and Ontario each to 20% for each of these provinces, which also retain preponderant representation in the House of Commons. Similarly, the smallest provinces retain disproportionately large representation, in line with the purpose of the Senate. For example, Prince Edward Island represents only 0.4% of the population, but would retain 3.4% of the seats in the Senate (down from 3.8% in the existing Senate).

Two Regions: British Columbia and the Prairie Provinces

In his June 27 remarks, Senator Murray argued that British Columbia is a distinctive fifth region of Canada, noting that this status was recognized by the Government of Canada in the mid-nineties, when legislation requiring the government to obtain regional consent to future constitutional changes falling under the “7/50” procedure was amended by the government to recognize British Columbia as a separate region.

The proposal to recognize British Columbia as a fifth region appeared to be inoffensive to most of our expert witnesses, and attracted limited attention. The most extensive attention came from critics of continued use of the concept, who argued (a) that integration among the Western provinces provides no valid basis for recognition of British Columbia as a region on its own, and (b) that the concept of “region” itself has become irrelevant to the realities of the federation today, where identities and representational needs are defined in terms of provinces.

In the view the Committee, objections to the proposal based on the irrelevance or unsuitability of regional representation to Canadian realities rest on a false contrast that has never been reflected in Canadian constitutional practice. Senate representation has never been allocated in complete disregard of provinces, or provincial populations (or, more recently, territories). On the contrary, it has always been based on these units, within the context of a regional balance that helps to ensure fair and equitable representation for areas of the country with smaller populations, irrespective of whether those populations are divided into numerous small provinces, or dispersed across provinces that are relatively less numerous, as a result of being territorially larger.

The result, in Senate representation, has been a unique Canadian balance that takes population size, geographical size, political identity and commonality of interest into account, without the rigidity that would apply to any strictly-applied formula for

allocating seats. The concept of “region” remains useful in this balance, as a way of recognizing distinctive representational needs in combination with significant concentrations of population and economic weight while, as the assignment of seats to the three territories demonstrates, not precluding responsiveness to other needs.

Based on the role of the concept of region outlined above, Committee members believe that the recognition of British Columbia as a fifth region needs to be assessed in conjunction with the recognition of the Prairie provinces as a region, as well as on its own. Recognition of two regions in the West responds to the fact that population growth, especially in Alberta and British Columbia, has made these provinces middle tier provinces within the Canadian federation. As minority provinces, compared with Quebec and Ontario, they continue to require heightened representation but, at the same time, the current populations and economic weight of Alberta and British Columbia call for representation beyond that of provinces in Atlantic Canada. Considered on its own, the demographic and economic distinctiveness of British Columbia provides ample reason for regional status, as was recognized by Parliament in the mid-nineties (in regional ratification legislation outlined in “Background,” above).

Contributing to Progress

The positions taken by the three provinces whose representatives appeared before this Committee indicate that some provincial governments are less than receptive to the proposed changes at this time. However, the Committee wishes to note that representatives of both Alberta and Quebec did not reject the proposal out of hand, and affirmed their readiness to participate in constitutional discussions with an open mind. We think this is an important signal, since both of these provinces continue to adhere to longstanding positions that would appear to preclude agreement to the increases in seats proposed in the motion (Alberta continues to champion equal seats for all provinces, as part of the Triple “E” reform program, and Quebec has traditionally opposed any change that would reduce its existing proportion of seats in the Senate). We believe these provinces have sent an important, and extremely positive, signal both about their own response to the subject-matter of this motion, and their perceptions concerning public attitudes within their jurisdictions. The emotional and political landscape of the federation has evolved significantly since the collapse of comprehensive reform initiatives in the early nineties. Now, a decade and a half later, a more constructive spirit prevails, and prospects for productive discussion are stronger.

The Committee cannot predict what might occur in constitutional talks prompted by this motion. It is worth remembering, however, that even under the adverse conditions that prevailed in the early nineties, governments including that of Quebec did succeed in agreeing on the Charlottetown Accord, which proposed reforms to the Senate in conjunction with other changes. As noted above, even Ontario did not close the door on participation along with the other provinces in constitutional discussions, and Committee members believe that, should such talks occur, the fact that Ontarians share a general interest with other Canadians in constitutional progress would ultimately be reflected in the comportment of the Ontario government.

The motion, if passed and forwarded to the federal and provincial governments and legislatures, would formally launch the amendment ratification process established by the Constitution, with its three-year ratification deadline and consequent pressures. However, aside from the precise wording of this motion, there would also be the opportunity for discussion that is open-ended, deliberative and unconstrained by external deadlines. A number of the expert witnesses who appeared before us have called for exploratory discussions to take the pulse of Canadians and explore the possibility of consensus about the broader issues of Senate reform. In the view of the Committee, it is now time for such explorations to begin, and the proposal for increased Western representation set out in the motion provides an excellent initial focus.

Other Matters

One witness suggested the motion might be amended to propose the removal from the *Constitution Act, 1867* of s. 26, rather than its amendment (as proposed in the motion) to 5 or 10 additional senators. The argument was that this provision puts the credibility of the Senate at risk, presumably because a Prime Minister can appoint groups of government supporters to (in some cases) overcome opposition to government measures. We believe that as long as the Senate is an appointed body, s. 26 provides a needed ultimate resort to Prime Ministers faced with opposition majorities in the Senate, and presents no greater danger to the Senate's credibility than would protracted conflict between the Senate and the elected House of Commons, in these circumstances. If the Senate becomes an elected body then we agree, section 26 would no longer serve a useful purpose, and should be removed as a house-keeping measure. The appropriate time to do this, however, would be once an electoral system has been put in place.

The other proposal considered during the course of our hearings was made by one of our members, and supported by several. It was argued that representation of the first inhabitants of Nunavik, in northern Quebec, is not ensured by the distribution of seats in the existing Senate, and representation of other minorities, such as the coastal peoples and official languages communities is also not ensured. The challenge of ensuring that these voices are heard, as well as those of the far larger populations in the constitutionally recognized regions, was strongly communicated to the Committee. Guaranteed representation to the inhabitants of Nunavik, the coastal peoples and the official languages communities was therefore advocated.

The Committee agreed with the objective of the proposal. Action is clearly needed in order to rectify the lack of formal representation of the first inhabitants of Nunavik, and is already overdue. This unacceptable situation dates from 1912, when the boundaries of Quebec were extended to include this territory, but the boundaries of the 24 senatorial divisions of Quebec were not adjusted to include the lands now known as Nunavik. Members of the Committee believe that an exploration of the appropriate means (and applicable amending procedure) to address this issue is now high on the list of unfinished constitutional business in Canada, and should receive priority attention from the governments involved.

We also believe that the effectiveness of the Senate in representing minorities can be enhanced through attention to the design of the process for selecting senators (See the Committee's report on the subject-matter of Bill S-4). These requirements can thus continue to be reflected in appointments by Prime Ministers of Canada, and should be incorporated within any future election process developed as a basis for the selection of senators. In addition to avoiding potentially large complexities relating to the distribution of seats among minorities, this approach does not require ratification by provincial governments, and could permit flexibility of representation, as the requirements of minorities evolve.

Conclusion

The population growth forecasts the Committee obtained from Prof. Beaujot, one of Canada's foremost demographers, suggest that the problem of inadequate Western representation in the Senate is not going to fix itself. By 2031, the population of British Columbia will have increased by 29.3% and that of Alberta by 27.3%, while growth in Atlantic Canada is projected to lag the national average growth of 20.9%. Unless something is done, current inequities in Senate representation will become steadily more severe over the next 25 years.

The motion proposed by Senator Murray, and seconded by Senator Austin, provides a moderate and reasonable response to this challenge. The proposed distribution of seats would enable the Senate to more fairly represent all Canadians, consistent with the heightened representation of minority regions and other minorities that is fundamental to its purpose. It would also contribute significantly to the credibility of the Senate among the residents and governments of the Western provinces, and build the goodwill that is an essential basis for broader constitutional progress. With these considerations in mind:

Although Committee members are not unanimous, most support the June 27 motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, and urge senators representing all regions of Canada to support the motion, so as to give governments and legislatures across Canada a starting point for providing the West with equitable representation in Canada's Senate.

APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance)

Wednesday, September 6, 2006

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario

Thursday, September 7, 2006

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada

Privy Council Office

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning

Department of Justice Canada

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section

Tuesday, September 19, 2006

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia (by videoconference)

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University

The Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations, Government of Alberta

Wednesday, September 20, 2006

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (by videoconference)

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University

Thursday, September 21, 2006

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa and former Senator

Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy, Tétrault.

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University

The Honourable Benoit Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED BY:

Organizations:

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, Chairman
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, President

Individuals:

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professor Errol P. Mendes, University of Ottawa
Neil Sutherland
Professor Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

THE SENATE



LE SÉNAT

CANADA

Comité sénatorial 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)**

Président

L'honorable Daniel Hays

Vice-président

L'honorable W. David Angus

Octobre 2006

Le Comité sénatorial 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)**

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité
peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca/senref.asp

39^e Législature, 1^{re} Session

TABLE DES MATIÈRES

ORDRES DE RENVOI	ii
MEMBRES	v
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ	6
Augmentation du nombre de sièges de l'Ouest	6
La Colombie-Britannique, une région?.....	8
Étapes à venir et questions connexes	9
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	10
La répartition proposée des sièges	11
Deux régions : la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies.....	13
Participer à l'évolution.....	14
Autres questions.....	15
Conclusion	16
ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution).....	A-1

NOTA : Dans le présent rapport, la référence aux témoignages publiés dans les *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat* sera indiquée uniquement par le numéro de fascicule et le numéro de la page qui contiennent la citation, ex. (1:89)

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 juin 2006 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Cook,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé d'étudier la réforme du Sénat ou toute question connexe qui lui aura été renvoyée par le Sénat;

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne dix membres, à savoir les honorables sénateurs Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P., et Murray, C.P. et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que, en conformité avec l'article 95(3)a) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir au cours des périodes où le Sénat est ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que le comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres personnes nécessaires pour examiner les projets de loi et la teneur de projets de loi qui lui ont été renvoyés;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 21 juin 2006, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat soit reportée du 28 septembre 2006 au 26 octobre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Austin, C.P.,

Que :

Attendu :

que la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et par des résolutions des assemblées législatives des provinces dans les conditions prévues à l'article 38;

qu'il est souhaitable de modifier la Constitution du Canada afin de mieux équilibrer la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat;

qu'il est souhaitable que les vingt-quatre sièges de sénateurs actuellement réservés à la division des provinces de l'Ouest soient répartis entre les provinces des Prairies, c'est-à-dire le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, et que la Colombie-Britannique devienne une division distincte représentée par douze sénateurs,

Le Sénat du Canada a résolu d'autoriser Son Excellence la gouverneure générale à prendre, sous le grand sceau du Canada, une proclamation modifiant la Constitution du Canada en conformité avec l'annexe ci-jointe.

ANNEXE

PROCLAMATION MODIFIANT
LA CONSTITUTION DU CANADA

1. Les articles 21 et 22 de la Loi constitutionnelle de 1867 sont remplacés par ce qui suit :

« 21. Sujet aux dispositions de la présente loi, le Sénat se composera de cent dix-sept membres, qui seront appelés sénateurs.

22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre cinq divisions :

1. l'Ontario;

2. le Québec;

3. les provinces Maritimes — la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick — ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard;

4. les provinces des Prairies : le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta;

5. la Colombie-Britannique;

les cinq divisions doivent (subordonnement aux révisions de la présente loi) être représentées dans le Sénat, ainsi qu'il suit : l'Ontario par vingt-quatre sénateurs; le Québec par vingt-quatre sénateurs; les provinces Maritimes et l'Île-du-Prince-Édouard par vingt-quatre sénateurs, dont dix représentent la Nouvelle-Écosse, dix le Nouveau-Brunswick, et quatre l'Île-du-Prince-Édouard; les provinces des Prairies par vingt-quatre sénateurs, dont sept représentent le Manitoba, sept la Saskatchewan et dix l'Alberta; la Colombie-Britannique par douze sénateurs; la province de Terre-Neuve-et-Labrador a le droit d'être représentée au

Sénat par six sénateurs; le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont le droit d'être représentés au Sénat par un sénateur chacun.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des statuts refondus du Canada. »

2. Les articles 26 à 28 de la même loi sont remplacés par ce qui suit :

« 26. Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur-général, la Reine juge à propos d'ordonner que cinq ou dix membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur-général pourra, par mandat adressé à cinq ou dix personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les cinq divisions du Canada, les ajouter au Sénat.

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur-général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des cinq divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, tant que la représentation de celle-ci ne sera pas revenue au nombre fixe de douze sénateurs.

28. Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder cent vingt-sept. »

TITRE

3. Titre de la modification : Modification constitutionnelle de [année de la proclamation] (représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Après débat,

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Austin, C.P., que la question soit renvoyée au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat,
Paul Bélisle

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

L'honorable Daniel Hays, président

L'honorable W. David Angus, vice-président

Et les honorables sénateurs :

Jack Austin, C.P.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, C.P.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note : Sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau) et Daniel Hays (ou Joan Fraser) sont membres d'office

Autres sénateurs ayant participé aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs : Downe, Fairbairn, C.P., Fraser, Harb, LeBreton, C.P., Losier-Cool, Prud'homme, C.P. et Tardif

Dont la nomination a été approuvée en vertu d'une motion du Sénat :

Les honorables sénateurs : Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P. et Murray, C.P.

INTRODUCTION

Le 21 juin 2006, le Sénat constitue le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. La motion proposant la création du Comité, présentée par le sénateur Joan Fraser et appuyée par le sénateur Joan Cook, prévoit que le Comité doit soumettre son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006. Le 27 septembre 2006, le Sénat convient de reporter la date du dépôt au 26 octobre 2006.

La motion constituant le Comité le charge « [...] d'étudier la réforme du Sénat ou toute autre question transmise à celui-ci par le Sénat ». Deux autres questions précises lui ont ensuite été renvoyées, et ont servi de base à ce document :

- La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867. Le projet de loi stipule que les nouveaux sénateurs sont nommés pour un mandat de huit ans (la retraite à l'âge de 75 ans continuant de s'appliquer aux sénateurs actuels). Le projet de loi est présenté au Sénat le 30 mai 2006 par le gouvernement, et renvoyé au Comité le 28 juin.
- Une motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, laquelle veut que la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifiée pour reconnaître la représentation distincte au Sénat de la Colombie-Britannique et des Prairies. Le nombre de sièges pour chaque province se répartit ainsi : Colombie-Britannique – 12 (6 actuellement), Alberta – 10 (6 actuellement), Saskatchewan – 7 (6 actuellement), et Manitoba – 7 (6 actuellement), ce qui porte le nombre total de sénateurs à 117 (105 actuellement). La motion est présentée le 27 juin 2006 et renvoyée au Comité le lendemain.

Le projet de loi S-4 et la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, portent sur des particularités distinctes du Sénat, et font donc l'objet de rapports distincts. Le présent rapport avance des constatations et des conclusions dont les sénateurs voudront peut-être tenir compte lors des délibérations sur cette motion.

Afin de profiter pleinement des témoignages des experts qui ont comparu devant le Comité, les audiences ont traité des deux questions simultanément. Elles ont porté sur le projet de loi S-4 et la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, plutôt que sur le réexamen des questions beaucoup plus vastes de la réforme du Sénat et de la constitution qui ont été étudiées au fil des ans, à plusieurs reprises dans certains cas. Ce rapport, comme les discussions tenues avec les témoins, ne cherche pas à réexaminer les nombreuses questions ayant déjà fait l'objet d'études parlementaires sur la réforme du Sénat. Il sert plutôt de point de départ à l'étude des questions soulevées dans la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, ainsi qu'à un certain nombre de questions qui y sont directement liées.

Les membres du Comité souhaitent remercier le Premier Ministre Stephen Harper, les représentants du gouvernement et d'autres experts qui ont témoigné devant le Comité lors des audiences tenues durant les semaines du 4 et du 18 septembre 2006 (pour la liste complète des témoins, voir l'annexe A). Nous

remercions également ceux qui ont présenté des mémoires. Ces documents et les conseils offerts au Comité ont été très utiles, comme en fait foi ce rapport.

CONTEXTE

La motion du 27 juin 2006 propose de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de reconnaître la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies comme des régions devant être représentées séparément au Sénat. Le Sénat représenterait cinq régions ainsi que les trois territoires. La motion propose en outre d'ajouter douze sièges au Sénat et de les répartir entre la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies. Enfin, la motion propose que l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit la nomination de quatre à huit sénateurs supplémentaires pour les régions existantes, soit modifié en fonction du modèle à cinq régions et prévoit la nomination de cinq à dix sénateurs de plus.

Le tableau ci-dessous indique le nombre et la répartition proposés de sièges (comparativement à la situation actuelle – population et sièges) :

Répartition de la population canadienne, des sièges existants et des sièges proposés au Sénat

	Pourcentage de la population	Sièges actuels	Pourcentage des sièges	Modification proposée	Proposition	Pourcentage des sièges
C.-B.	13,2 %	6	5,7 %	+6	12	10,3 %
Alberta	10,1 %	6	5,7 %	+4	10	8,5 %
Sask.	3,1 %	6	5,7 %	+1	7	6 %
Man.	3,6 %	6	5,7 %	+1	7	6 %
Ontario	38,9 %	24	22,8 %	Aucune	24	20,5 %
Québec	23,5 %	24	22,8 %	Aucune	24	20,5 %
N.-É.	2,9 %	10	9,5 %	Aucune	10	8,5 %
N.-B.	2,3 %	10	9,5 %	Aucune	10	8,5 %
T.-N.-L.	1,6 %	6	5,7 %	Aucune	6	5,1 %
Î.-P.-É.	0,4 %	4	3,8 %	Aucune	4	3,4 %
Nunavut	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
T.N.-O.	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
Yukon	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
TOTAL	100 %	105	100 %	+12	117	100 %

La motion reconnaît que, pour changer le nombre de sièges qui représentent une province au Sénat, il faudrait adopter une modification constitutionnelle conformément aux

exigences de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c'est-à-dire qu'elle devrait être ratifiée par le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins 50 % de la population de toutes les provinces (la règle du « 7/50 »).

Depuis 1867, on a modifié à l'occasion le nombre et la répartition des sièges au Sénat¹. La plupart de ces modifications ont élargi la taille du Sénat, au fur et à mesure que de nouvelles provinces venaient s'ajouter à la fédération; il y a d'abord eu deux sénateurs pour le Manitoba en 1870, trois sénateurs pour la Colombie-Britannique en 1871, et quatre sénateurs pour l'Île-du-Prince-Édouard en 1873. En 1887, le territoire alors appelé Territoires du Nord-Ouest s'est vu attribuer deux sièges au Sénat et, en 1905, les provinces nouvellement créées de l'Alberta et de la Saskatchewan en ont obtenu quatre chacune.

On a également modifié le nombre de sièges attribués aux provinces déjà représentées, parfois pour tenir compte de l'ajout de nouvelles provinces. En 1873, l'adjonction de l'Île-du-Prince-Édouard a entraîné une réduction du nombre de sièges pour la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, qui sont passés de douze à dix, conformément à l'article 147 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Après les recensements décennaux de 1881 et 1891, on a attribué un plus grand nombre de sièges au Manitoba, et, en 1903 (juste avant que la plupart des habitants de ce qui constituait alors les Territoires du Nord-Ouest ne deviennent résidents de l'Alberta ou de la Saskatchewan), on a augmenté à quatre le nombre de sièges territoriaux. En 1905, par suite de changements résultant de la création de nouvelles provinces ainsi que de la croissance démographique, la taille du Sénat était passée des 72 sièges initiaux à 87 sièges.

En 1915, le changement le plus important (jusqu'à et depuis lors) a eu lieu : la *Loi constitutionnelle de 1915* a créé une quatrième division, l'Ouest, avec 24 sièges, ce qui portait le total à 96. Au moment de son entrée au sein de la Confédération, en 1949, Terre-Neuve-et-Labrador a obtenu six sièges. Plus récemment, en 1975, on a ajouté deux sièges pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, puis, en 1999, un siège pour le nouveau territoire du Nunavut.

La nécessité d'une hausse dans la proportion de sièges attribués aux provinces de l'Ouest est un thème qui revient sans cesse dans les propositions de réforme du Sénat au sein des comités parlementaires et des commissions royales depuis les années 1970. Depuis 1984, les principales propositions sont toutes allées dans le sens d'augmentations substantielles de la représentation de l'Ouest. Le tableau suivant indique les répartitions proposées par les comités parlementaires et les commissions royales au cours de cette période.

¹ Voir le site Web du Parlement du Canada, Représentation provinciale et territoriale au Sénat, http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=F.

Propositions des comités parlementaires et commissions royales : 1972-1992

	Molgat-McGuigan 1972	Pépin-Robarts 1979	Lamontagne 1980	Molgat-Cosgrove 1984	Commission Macdonald 1985	Comité de l'Alberta 1982	Beaudoin-Dobbie 1992
C.-B.	12	8	12	12	12	6	18 / 12
Alberta	12	6	12	12	12	6	18 / 12
Sask.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Man.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Ontario	24	12	24	24	24	6	30 / 20
Québec	24	12	24	24	24	6	30 / 20
N.-B.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
N.-É.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
T.-N. et Lab.	6	4	8	12	12	6	7 / 6
Î.-P.-É.	4	2	8	6	6	6	4 / 4
T.N.-O.	2	0	1	4	4	2	2 / 2
Yukon	2	0	1	2	2	2	1 / 1
TOTAL	130	60	126	144	144	64	154 / 109
Total pour l'Ouest	48	22	44	48	48	24	60 / 40
Pourcentage pour l'Ouest	37 %	37 %	35 %	33 %	33 %	38 %	39 % / 37 %

Ces propositions ont toutes été présentées à des moments différents, mais elles faisaient toutes écho à la même réalité à long terme. Les populations de l'Ouest, notamment celles de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ont augmenté à un rythme bien supérieur à la moyenne nationale pendant l'essentiel de la période qui s'est écoulée depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui témoigne de l'expansion économique ainsi que des niveaux élevés d'immigration dans ces provinces. Aujourd'hui, un peu plus de 30 p. 100 de la population canadienne vit dans les provinces de l'Ouest, alors que le nombre des sénateurs représentant ces provinces demeure fixe à 24, soit 22,8 p. 100 des sénateurs.

Au fur et à mesure que s'exprimaient les préoccupations sur la représentation de l'Ouest au Sénat, la Colombie-Britannique a commencé à faire valoir une position connexe, mais plus particulière. Depuis au moins 1971, la Colombie-Britannique cherche à obtenir une reconnaissance constitutionnelle en tant que région (le terme utilisé aujourd'hui au lieu des « divisions » dont il est question dans la *Loi constitutionnelle de 1867*). En 1978, la province a présenté des propositions constitutionnelles contenant une argumentation relativement bien développée à l'appui de cette position. Elle y soutenait que les quatre divisions représentées au Sénat depuis 1915 n'étaient plus du tout au diapason de la réalité, le Canada ayant évolué pour devenir un pays composé de cinq régions distinctes, la cinquième étant la Colombie-Britannique. « Région » s'entendait d'un secteur

composé d'une ou de plusieurs provinces ayant des préoccupations particulières devant être exprimées à l'échelon fédéral ainsi qu'une population assez nombreuse pour justifier une représentation distincte.

Décrivant la Colombie-Britannique comme la « région canadienne du Pacifique », la proposition faisait valoir qu'il existait depuis longtemps une économie du Pacifique à caractère spécifique, caractérisée par une taille et une importance croissantes au sein du Canada, une géographie, une base économique et une structure commerciale distinctives ainsi que des variations cycliques exceptionnellement larges entre les taux élevés et faibles de chômage. Elle décrivait un éventail de caractéristiques démographiques et culturelles distinctives, dont une proportion relativement élevée d'immigrants asiatiques, un mouvement syndical exceptionnellement fort, une culture politique « frontalière » unique ainsi que des programmes de soutien social adaptés aux besoins de l'économie et de la population. La Colombie-Britannique avait donc des besoins spécifiques en matière de politiques d'intérêt public, eu égard à l'importance des questions maritimes (frontières, pêches), du commerce international, des transports et des ressources naturelles. On la décrivait comme une région unique et en croissance rapide, dont les conditions nécessitaient une représentation efficace à l'échelon national.

Le 29 novembre 1995, on a déposé à la Chambre un texte de loi exigeant qu'une modification constitutionnelle soumise à la procédure de modification prévue à l'article 38 (« 7/50 ») obtienne l'appui de toutes les régions avant qu'un ministre fédéral puisse proposer sa ratification à la Chambre des communes. Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, s'articulait autour d'un modèle à quatre régions, mais le gouvernement l'a amendé lors du débat à l'étape du rapport afin de reconnaître la Colombie-Britannique comme région distincte. Les arguments présentés à l'époque sont largement représentatifs des revendications précédentes. D'après le ministre Rock, parrain du projet de loi, la modification répondait « [...] à la nécessité d'accorder à la Colombie-Britannique le statut qui lui revient, soit celui de région distincte du Canada. Avec 12 p. 100 de la population du pays et presque 42 p. 100 de la population des provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique est une des provinces qui connaissent l'essor le plus rapide. [...] De plus, son économie et sa situation particulière face au Pacifique la distinguent des provinces des Prairies. [...] Le gouvernement a trouvé concluants les arguments en faveur de la reconnaissance de la Colombie-Britannique, entre autres, sa superficie, sa population, sa contribution à l'économie canadienne et son positionnement sur le marché du Pacifique. » (*Débats de la Chambre des communes*, 11 décembre 1995)

Il convient de signaler que les exigences de cette loi ne s'appliqueraient pas nécessairement à la ratification de la proposition mise de l'avant dans la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, même si, comme nous l'avons indiqué précédemment, elle devra être ratifiée selon la procédure prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si le Sénat adopte la résolution proposée dans la motion, une résolution de modification de la Constitution aura été présentée aux assemblées législatives fédérale et provinciales sans l'intervention directe d'un ministre fédéral. Une résolution présentée à la Chambre des communes par quelqu'un d'autre qu'un ministre et

adoptée par cette dernière, et aussi adoptée par sept assemblées législatives provinciales représentant 50 p. 100 de la population, suffirait pour qu'il y ait ratification.

TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ

Les témoins ont fourni au Comité des renseignements et des opinions d'experts sur les trois questions que soulève la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin : la nécessité de modifier la représentation de l'Ouest du pays (et la pertinence du nombre de sièges proposé pour chaque province de l'Ouest), la pertinence du statut de région pour la Colombie-Britannique et des considérations plus vastes de politique et de processus se rapportant à la motion.

Augmentation du nombre de sièges de l'Ouest

Les témoins ont en général convenu que le nombre de sièges affectés aux provinces de l'Ouest dans le Sénat actuel est trop faible. Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, a affirmé que, de toute évidence, cela fait longtemps que la répartition des sièges au Sénat devrait refléter la répartition de la population et les tendances démographiques et que cela est fortement souhaitable (4:60). Il a dit de la motion (de même que du projet de loi S-4) qu'elle visait une réforme modeste, progressive et désirable. Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique, quant à lui, a appuyé la proposition, la qualifiant de moins que parfaite mais de pas dans la bonne direction. Même si une répartition des sièges par province « grande/moyenne/petite » à la manière d'un Bundesrat serait idéale, l'opposition certaine des provinces de petite taille à une réduction du nombre de leurs sièges au Sénat signifie que la répartition proposée constitue la meilleure solution à un problème important : « Il n'en reste pas moins que la Colombie-Britannique et l'Alberta, avec leur population en plein essor et le dynamisme de leurs économies provinciales, sont scandaleusement sous-représentées dans un sénat dont la composition régionale remonte à l'époque des chemins de fer. » (Mémoire, p. 5) C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's, a également souligné la nécessité d'un changement, en précisant que la Colombie-Britannique et l'Alberta comptent ensemble plus d'habitants que toutes les provinces de l'Atlantique et ont en tout seulement 12 sièges alors que les provinces de l'Atlantique en ont 30. (1:29) Pour Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser, le Sénat est devenu un symbole de cette exclusion et de cette sous-représentation institutionnelles, et il a félicité les sénateurs Murray et Austin d'avoir rendu un grand service aux Canadiens grâce à leur motion. (3:39)

Le principal point sur lequel les témoins en faveur de la motion ne se sont pas entendus était de savoir si la proposition allait suffisamment loin pour corriger les déséquilibres. Le premier ministre Harper, qui a témoigné devant le Comité dans le but essentiellement de commenter le projet de loi S-4, s'est dit favorable aux objectifs de la motion, mais a suggéré qu'elle n'allait pas suffisamment loin, même pour répondre aux préoccupations des provinces auxquelles elle bénéficierait, comme la Saskatchewan et le Manitoba, qui resteraient sous-représentées comparativement aux provinces de l'Atlantique, comme la

Nouvelle-Écosse. Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge, qui a fait savoir au Comité que ses étudiants trouvaient que la répartition actuelle des sièges au Sénat était risible, a précisé que la motion les ferait rire encore plus fort, car elle représentait un fouillis de chiffres qui ne peut s'expliquer que séquentiellement, parce qu'à première vue ils n'ont aucun sens. (4:17) Cela dit, il a vanté les mérites de la proposition, comme premier pas vers une réponse aux préoccupations de l'Ouest.

M. Roderick Beaujot, professeur à l'Université Western Ontario, a présenté au Comité un survol historique très complet, ainsi que des projections démographiques pour démontrer la progression graduelle de la proportion de Canadiens vivant dans les quatre provinces de l'Ouest. Cette proportion est passée de 25,6 p. 100 en 1915 à 30 p. 100 en 2005. Si la proportion de Canadiens vivant au Manitoba et en Saskatchewan a reculé pendant cette période, celle habitant l'Alberta est passée de 5,8 p. 100 à 10,1 p. 100, et la proportion de Canadiens résidant en Colombie-Britannique a accusé une hausse encore plus nette, passant de 5,5 p. 100 à 13,2 p. 100. Selon les prévisions, en 2031, la population de ces deux dernières provinces aura augmenté de 27,3 p. 100 et de 29,3 p. 100 respectivement, soit bien plus, comme en Ontario, que la croissance démographique projetée en moyenne pour le pays, qui est de 20,9 p. 100. Le Manitoba devrait afficher une croissance démographique de 15,1 p. 100, tandis que la Saskatchewan verra sa population décliner de 1,8 p. 100. Les projections pour les provinces de l'Atlantique, qui servent souvent de base pour les comparaisons, varient entre un accroissement de 8 p. 100 (à l'Île-du-Prince-Édouard) et un repli de 2 p. 100 (Terre-Neuve-et-Labrador)².

David E. Smith, professeur émérité, Université de la Saskatchewan, a exprimé le point de vue contraire. Il a contesté l'opinion selon laquelle le mécontentement à l'égard du système politique canadien est lié au nombre de sièges au Sénat qu'ont les provinces où résident les mécontents. À son avis, une telle relation est peu probable étant donné que le Sénat ne s'occupe pas de politiques publiques. Quoi qu'il en soit, la nécessité de tenir compte de la répartition démographique dans la répartition des sièges au Parlement devrait également être étudiée pour la Chambre des communes, où le principe de la représentation démographique est également mal reflété. (*Mémoire*, p. 5) John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, a formulé une autre objection à la proposition, en rappelant au Comité que la nécessité de conserver un quart environ des sièges pour le Québec avait été un sujet vivement débattu lors des négociations de l'Accord de Charlottetown, et a décrit la chose comme un point toujours délicat. Pour lui, le nombre total de sénateurs ne devrait pas dépasser 108, et le Québec devrait en conserver 24. (4:55) M. Stephen Scott a également formulé une mise en garde à propos de la réceptivité des provinces dont la proportion de sièges serait réduite par suite de la proposition. (5:67)

Les positions des trois gouvernements provinciaux dont des représentants ont témoigné devant le Comité révélaient clairement les difficultés que pose la nécessité qu'au moins sept provinces acceptent des changements touchant la répartition des sièges. Aucun de ces représentants n'a appuyé la motion, pour des raisons sensiblement différentes.

² Mémoire de Roderick Beaujot, 3 septembre 2006, tableaux 2 et 6.

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario, a fait valoir que des changements constitutionnels ne constituaient pas une priorité pour les Ontariens, et a exhorté les sénateurs à ne pas accepter la motion. Pour elle, l'Ontario préfère l'abolition du Sénat, mais sa sous-représentation au Sénat doit être corrigée si, contrairement à ses souhaits, l'étude de la réforme du Sénat se poursuit. (5:50)

L'honorable Benoît Pelletier, ministre québécois responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, a fait savoir que son gouvernement était tout à fait réceptif aux discussions sur la réforme du Sénat. Tout en réaffirmant l'opposition traditionnelle du Québec à tout changement ayant pour effet de réduire sa proportion de sièges au Sénat, il a souligné que le Québec demeure ouvert aux propositions qui cadrent avec ses objectifs.

Le troisième représentant provincial à témoigner devant le Comité était l'honorable Gary Mar, ministre albertain des Relations internationales et intergouvernementales. Il a réaffirmé l'adhésion traditionnelle de l'Alberta à un Sénat triple « E », où les provinces seraient également représentées. L'Alberta n'appuie donc pas la motion, bien que, de l'avis de M. Mar, la province ait fait preuve de souplesse lors des négociations constitutionnelles par le passé et demeure désireuse de trouver un compromis, tout en cherchant à analyser la tendance générale avant d'en arriver à une conclusion ferme. (3:68)

Le Comité a aussi reçu des lettres de représentants de deux provinces et d'un territoire en réponse à une invitation lancée à toutes les compétences de faire part de leurs vues. L'honorable Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, a formulé des inquiétudes quant à une réforme morcelée et souligné que des changements dans la représentation de certaines provinces ne devraient être apportés qu'en fonction des perspectives de toutes les provinces, et dans le contexte uniquement d'une réforme complète du Sénat. L'honorable Harry Van Mulligen, ministre des Relations gouvernementales de la Saskatchewan, s'est abstenu de parler de la motion, mais a rejeté dans l'ensemble l'idée d'une réforme graduelle et s'est prononcé en faveur d'un Sénat élu, efficace et représentatif. Il a réclamé un processus qui convierait les Canadiens à un dialogue servant à définir le but d'une réforme complète. L'honorable Joe Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, a remercié le Comité de son intérêt, mais a ajouté que la réforme du Sénat n'est pas une priorité de son gouvernement pour l'instant.

La Colombie-Britannique, une région?

M. Beaujot a expliqué au Comité la dimension démographique du régionalisme, et souligné que les démographes distinguent souvent les régions côtières des Prairies. (1:66-69) Ils estiment aussi que le Nord constitue une région en soi et qu'une représentation accrue d'une telle région consoliderait en fait la représentation des peuples autochtones. (1:84) Il a ajouté qu'une région des Rocheuses (Colombie-Britannique et Alberta) pourrait se justifier (1:79), et signalé que les différences entre intérêts ruraux et urbains sont à certains égards plus prononcées que les disparités entre régions géographiques

traditionnelles et convenu, en réponse à une question, que les communautés d'intérêt qui ne sont pas d'ordre géographique pourraient être utilement représentées au Sénat. (1:75)

Plusieurs témoins se sont opposés à la création d'une région de Colombie-Britannique. M. Smith a fait valoir que l'on avait considéré comme distinctes la région des Prairies et la Colombie-Britannique à l'époque où le gouvernement fédéral contrôlait les ressources naturelles des provinces des Prairies. Ce contrôle s'est terminé toutefois en 1930. Pour lui, l'idée d'une région distincte de Colombie-Britannique au Sénat constitue une notion désuète et sans rapport avec les pratiques économiques et organisationnelles de l'Ouest, étant donné que, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, toutes les provinces de l'Ouest se sont urbanisées progressivement et que leurs gouvernements collaborent de plus en plus à la résolution des questions communes et transfrontalières. (*Mémoire*, p. 5) M. McCormick était encore plus direct : selon lui, la tentative de fonder la représentation au Sénat sur des groupes régionaux était l'une des trois grandes erreurs qu'ont commises les Pères de la Fédération lorsqu'ils ont créé le Sénat et le concept de « région » appartient au langage d'hier et ne fait que créer des provinces de première et de seconde classes. Selon lui : « Le régionalisme est mort et le provincialisme règne. ». (4:13) M. Franks a également remis en question l'utilité du concept de « région » comme fondement de la répartition des sièges au Sénat. Il a laissé entendre que les sièges pouvaient simplement être répartis sur une base provinciale.

D'autres témoins ont appuyé le maintien d'une représentation régionale au Sénat. Pour Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, le Sénat contribue à la prise en compte sereine des intérêts régionaux grâce aux délibérations qui assurent également la représentation de l'intérêt national, et la motion constitue donc un pas dans la bonne direction. (3:35 *et mémoire*, p. 6) M. Heard a également fait valoir l'importance d'une représentation dont le fondement est régional, car pour lui la prolifération des régions pourrait aboutir à une situation telle que chaque province deviendrait une région et que la représentation se ferait selon la population de chaque province, ce qui est déjà le cas à la Chambre des communes. (3:50)

Les positions des gouvernements provinciaux dont les représentants ont témoigné devant le Comité étaient étroitement liées à leurs positions sur la répartition des sièges au Sénat. La position de l'Alberta, expliquée par M. Mar, est la suivante : en 1867, l'homogénéité relative des régions pouvait justifier une représentativité par région, mais, dans le Canada d'aujourd'hui, ce concept n'est plus de mise. La représentation devrait être axée sur les provinces, car chaque province a évolué de manière distincte, avec des priorités, des intérêts, des préoccupations et des objectifs uniques. (3:63) Pour le Québec, qui est à la fois une province et une région, la distinction est d'importance limitée; quoi qu'il en soit, toute réforme a besoin de refléter les intérêts du Québec, la dualité canadienne et les intérêts des minorités. (5:85) L'Ontario n'a pas parlé de représentation régionale en tant que telle dans son opposition générale à la motion.

Étapes à venir et questions connexes

Les témoins ne se sont pas entendus sur les chances que le nombre requis de provinces acceptent une résolution portant sur la motion et que la Constitution puisse ainsi être

modifiée. Le premier ministre Harper a fait savoir que la répartition des sièges s'est révélée être un enjeu politique extrêmement délicat par le passé et que le gouvernement souhaitait gagner des appuis en se focalisant sur des réformes plus faciles à réaliser pour le moment. (2:15) M. Franks a fait preuve d'un scepticisme plus évident, rappelant au Comité que les impératifs politiques ont eu tendance à élargir la portée des initiatives constitutionnelles par le passé, ce qui a fait monter les enjeux et du même coup créé des obstacles insurmontables. Il a laissé entendre qu'il n'y a aucune raison de supposer que cette dynamique avait changé. (1:36) M. Resnick a également dit douter que ces changements puissent se réaliser, en l'absence d'un appui solide de la population lorsque celle-ci se rendra aux urnes.

Leslie Seidle, chercheur principal associé à l'Institut de recherche en politiques publiques, a dit croire davantage aux chances de succès du projet. Pour lui, il pourrait être opportun d'organiser un débat national sur le Sénat et sur les objectifs qui devraient guider la réforme et les provinces pourraient bien changer leurs positions lors de discussions. (1:48)

Des trois provinces dont des représentants ont témoigné devant le Comité, seuls le Québec et l'Alberta ont indiqué désirer participer à des discussions concernant un changement constitutionnel. L'Ontario a exprimé une position plus ambiguë. Si la province n'appuie pas les discussions constitutionnelles pour le moment, son représentant a indiqué qu'il appuyait soit l'abolition du Sénat soit une représentation accrue de sa province si de telles discussions sont lancées, ce qui laisse supposer qu'il est disposé à y participer.

Peu de témoins ont proposé un élargissement de la motion pour qu'elle porte sur d'autres questions. Toutefois, selon M. Baier, il pourrait être bon que l'étude du nombre de sénateurs comprenne une analyse de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet article permet au premier ministre de faire nommer de quatre à huit sénateurs supplémentaires (ce qui était censé permettre au gouvernement d'accroître ses appuis au Sénat lorsque les deux chambres risquent l'impasse). M. Baier a laissé entendre que cette disposition menaçait la crédibilité du Sénat et a demandé son élimination.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Les délibérations du Comité, et les discussions avec les témoins experts, ont permis de dégager quatre critères déterminants qui ont guidé les membres du Comité dans leur examen de la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin :

- (1) La proposition d'augmenter le nombre de sièges de 6 à 12 pour la Colombie-Britannique, de 6 à 10 pour l'Alberta, et de 6 à 7 pour la Saskatchewan et le Manitoba est-elle juste et raisonnable pour les résidents de ces provinces et pour les autres Canadiens?
- (2) Est-ce que la Colombie-Britannique, et le secteur formé de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, peuvent être considérés comme des régions aux fins de la représentation au Sénat?

- (3) Y a-t-il une probabilité raisonnable que sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population et le Parlement fédéral ratifient la proposition, comme l'exige la Constitution, ou au moins que les délibérations sur la proposition contribuent de manière constructive à faire évoluer le dossier constitutionnel?
- (4) Y a-t-il des questions liées à la proposition qui demanderaient l'élargissement de celle-ci pour les inclure?

Suit un aperçu des constatations et des conclusions du Comité relatives à ces critères, que les sénateurs pourraient juger utiles lors des délibérations sur la motion.

La répartition proposée des sièges

Lorsqu'il a pris la parole au Sénat le 27 juin 2006 pour défendre sa motion, le sénateur Murray a soutenu, principalement, qu'il y a un grave déséquilibre de la représentation au Sénat. En effet, la population de la Colombie-Britannique et des provinces de l'Ouest a continué de croître, mais le nombre de sièges n'a pas changé depuis 1915. Il a souligné que cette rigueur tranchait avec ce qui se faisait avant 1915, la répartition des sièges ayant été modifiée à quelques reprises pour tenir compte de la création de nouvelles provinces dans l'Ouest ou de leur croissance démographique (ces modifications sont présentées à la section Contexte du rapport). En appuyant la motion, le sénateur Austin a indiqué qu'elle n'avait pas pour but de remplacer la forte représentation des régions minoritaires, la raison d'être du Sénat, par un principe de représentation selon la population. Au contraire, la proposition accorderait une représentation plus équitable des provinces moins peuplées, les provinces de taille moyenne que sont l'Alberta et la Colombie-Britannique profitant d'une répartition raisonnable des sièges.

Les témoins ont largement appuyé l'augmentation du nombre de sièges, particulièrement pour l'Alberta et la Colombie-Britannique, ce qui indique qu'on reconnaît généralement que la croissance démographique de ces provinces a rendu leur représentation terriblement inéquitable. Le fait que la population de l'Alberta et celle de la Colombie-Britannique soient plus grandes que celle des provinces de l'Atlantique, mais que chacune de ces provinces n'ait que six sièges comparativement aux trente que détient le Canada atlantique, est une illustration particulièrement éloquente du problème. De l'avis de la plupart des membres du Comité, l'augmentation de la représentation de l'Ouest se fait attendre depuis beaucoup trop longtemps.

La proposition exigerait de faire un pas modéré vers l'équité pour les Canadiens de l'Ouest. La Colombie-Britannique, qui représente 13,2 p. 100 de la population canadienne, verrait son pourcentage de sièges au Sénat passer de 5,7 à 10,3 p. 100. Pour l'Alberta, représentant 10,1 p. 100 de la population, le pourcentage de sièges passerait de 5,7 à 8,5 p. 100. La Saskatchewan et l'Alberta, dont les populations sont légèrement supérieures à celles du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, obtiendraient chacune 6 p. 100 des sièges au Sénat, se rapprochant ainsi du taux de 8,5 p. 100 de deux provinces de l'Atlantique. Ce qui est proposé, donc, n'est pas une redistribution si importante qu'elle modifierait radicalement l'actuel modèle de représentation au Sénat, mais plutôt un ajustement progressif à la réalité démographique que tous les Canadiens raisonnables devraient accepter. D'ailleurs, le taux de 30,8 p. 100 de sièges proposé au

Sénat est beaucoup plus faible que la moyenne de 35,8 p. 100 proposée dans les études des comités parlementaires et commissions royales présentées dans la section « Contexte » du rapport.

Les principales objections à la répartition proposée des sièges étaient : (a) elle ne va pas assez loin, (b) le nombre de sièges au Sénat n'est pas la cause principale de l'éloignement de l'Ouest, et la répartition des sièges à la Chambre des communes est une question qui mérite aussi notre attention, et (c) la proposition diluerait la représentation des autres régions à un point qui pourrait devenir inacceptable.

De l'avis du Comité, ces inquiétudes méritent qu'on s'y attarde. Cependant, elles ne constituent pas, pour la plupart des membres du Comité, une bonne raison de rejeter la motion, et de se croiser les bras. Une redistribution plus radicale (comme l'égalité des provinces) ou d'autres changements comme la redistribution des sièges à la Chambre des communes peuvent être pertinents dans le cadre d'une réforme complète, mais ce n'est pas ce qui est envisagé dans la proposition. Ce qu'on vise, plutôt, c'est une amélioration progressive qui peut s'opérer plus facilement, à court terme. À notre avis, c'est ce qui s'impose sur le plan de la représentation régionale.

Selon la plupart des habitants de l'Ouest, la représentation au Sénat est à tout le moins un enjeu symbolique, et il faut donc la modifier. Même si ce n'était pas un enjeu, le Comité croit que cette injustice est tellement évidente qu'une réforme s'avère nécessaire. En effet, il faut procéder à des changements lorsque la charge émotionnelle qui les accompagne est faible. Les Canadiens percevront alors la réforme comme une réaction fondée sur des principes face à l'injustice, plutôt que comme une réaction à une crise ou simplement comme un gain obtenu à force de se plaindre.

Enfin, en ce qui concerne la troisième objection, plusieurs témoins craignaient la dilution de la représentation au Québec et dans d'autres provinces. En outre, un membre du Comité a soutenu vigoureusement que la représentation selon la population n'est pas l'objectif du Sénat, dont la raison d'être est de représenter principalement les provinces moins peuplées pour faire contrepoids à la représentation selon la population à la Chambre des communes. Selon cet argument, toute dilution de la représentation des provinces les moins peuplées, notamment l'Île-du-Prince-Édouard en raison de sa très petite taille, pose un problème important. D'autres membres du Comité ont reconnu que cette question méritait qu'on s'y attarde, mais croyaient que la dilution proposée était très faible, et qu'elle ne nuisait pas à la représentation caractéristique propre au Sénat. Le changement proposé réduirait l'actuel pourcentage de sièges du Québec et de l'Ontario de 22,8 p. 100 à 20 p. 100 pour chacune de ces provinces qui ont aussi la plus forte représentation à la Chambre des communes. De façon similaire, les plus petites provinces ont un pourcentage de représentation disproportionnellement élevé, selon la raison d'être du Sénat. À titre d'exemple, l'Île-du-Prince-Édouard représente seulement 0,4 p. 100 de la population, mais conserverait 3,4 p. 100 des sièges au Sénat (une baisse comparativement au taux actuel de 3,8 p. 100).

Deux régions : la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies

Dans son discours du 27 juin, le sénateur Murray soutient que la Colombie-Britannique est une cinquième région distincte. Il fait valoir que le gouvernement du Canada lui a reconnu ce statut de région distincte au milieu des années 1990, lorsqu'il a modifié la loi exigeant qu'il obtienne le consentement régional pour effectuer des modifications constitutionnelles selon la règle du « 7/50 ».

La proposition de reconnaître la Colombie-Britannique comme une cinquième région ne semblait pas inquiéter la plupart des témoins experts, et n'a pas beaucoup retenu l'attention. Ce sont les détracteurs du concept qui s'y sont le plus attardés, soutenant (a) que l'intégration parmi les provinces de l'Ouest n'offrait aucune base valide pour la reconnaissance de la Colombie-Britannique comme une région à part entière, et (b) que le concept de « région » lui-même n'avait plus rien à voir avec la réalité de la fédération actuelle, où l'identité et les besoins sur le plan de la représentation se définissent en fonction des provinces.

De l'avis du Comité, les objections fondées sur le manque de pertinence ou le fait que la représentation régionale ne correspond pas à la réalité canadienne reposent sur une fausse différence qui n'a jamais trouvé son expression dans les pratiques constitutionnelles canadiennes. Au Sénat, la représentation n'a jamais été au détriment des provinces ou de la population des provinces (ni, plus récemment, des territoires). Au contraire, elle s'est toujours appuyée sur ces bases dans le contexte d'un équilibre régional qui contribue à assurer une représentation juste et équitable des régions du pays ayant une population moins nombreuse, que les populations soient réparties entre plusieurs petites provinces ou dispersées dans des provinces relativement moins nombreuses et dont le territoire est plus vaste.

Résultat : la représentation au Sénat constitue un équilibre propre au Canada qui tient compte de la taille de la population, de l'étendue géographique, de l'identité politique et des intérêts communs, sans la rigidité qui accompagnerait une formule de répartition des sièges appliquée rigoureusement. Le concept de « région » demeure utile dans cet équilibre puisque c'est un moyen de reconnaître les besoins différents sur le plan de la représentation conjugués aux concentrations importantes de la population et au poids économique, tout en n'excluant pas la possibilité de répondre à d'autres besoins, comme le prouve l'attribution de sièges aux trois territoires.

En se fondant sur le rôle du concept de région défini plus haut, les membres du Comité croient que la reconnaissance de la Colombie-Britannique en tant que cinquième région doit être évaluée conjointement avec celle des provinces des Prairies, et distinctement. La reconnaissance de deux régions dans l'Ouest vient du fait que la croissance démographique, particulièrement en Alberta et en Colombie-Britannique, en a fait des provinces intermédiaires dans la fédération canadienne. En tant que provinces moins peuplées, comparativement au Québec et à l'Ontario, elles doivent encore avoir une représentation plus élevée mais, simultanément, la population et le poids économique de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à l'heure actuelle exigent une représentation supérieure à celle des provinces du Canada atlantique. Pris individuellement, le caractère

distinctif sur le plan démographique et économique de la Colombie-Britannique justifie amplement qu'elle devienne une région, comme l'a reconnu le Parlement au milieu des années 1990 (dans la loi concernant la ratification avec l'appui des régions dont il est question dans la section « Contexte »).

Participer à l'évolution

La position des trois provinces dont les représentants ont témoigné devant le Comité indique que certains gouvernements provinciaux ne sont pas vraiment réceptifs aux changements proposés à l'heure actuelle. Cependant, le Comité tient à souligner que les représentants de l'Alberta et du Québec n'ont pas rejeté la proposition du revers de la main, et ont affirmé être prêts à participer aux discussions constitutionnelles en toute ouverture d'esprit. Nous pensons qu'il s'agit d'un signe important, puisque ces deux provinces ont adopté depuis longtemps des positions qui pourraient faire croire qu'elles s'opposent à l'augmentation du nombre de sièges que propose la motion (l'Alberta continue de réclamer un nombre égal de sièges pour toutes les provinces, dans le cadre de la réforme triple E, et le Québec s'est traditionnellement opposé à tout changement qui réduirait son pourcentage actuel de sièges au Sénat). Nous croyons que ces provinces ont envoyé un signal important, et très positif, quant à leur réaction à l'objectif de la motion et à leur perception concernant l'attitude de leur population. Le paysage émotionnel et politique de la fédération a grandement évolué depuis l'échec des projets de réforme globaux du début des années 1990. Quinze ans plus tard, il règne un esprit plus constructif, et les perspectives de discussions fructueuses sont meilleures.

Le Comité ne peut prédire ce qui se produira lors des pourparlers constitutionnels suscités par la motion. Il faut se rappeler, cependant, que même dans le climat défavorable du début des années 1990, les gouvernements, y compris celui du Québec, ont conclu l'Accord de Charlottetown, qui proposait des réformes au Sénat ainsi que d'autres changements. Comme il a été mentionné précédemment, même l'Ontario n'a pas refusé de participer aux discussions constitutionnelles avec les autres provinces, et si de telles discussions devaient avoir lieu, les membres du Comité sont convaincus que l'attitude du gouvernement ontarien finirait par changer puisque les Ontariens et les autres Canadiens partagent le même intérêt général pour l'évolution du dossier constitutionnel.

Si la motion est adoptée et soumise aux assemblées législatives fédérale et provinciales, elle lancera officiellement le processus de ratification des modifications établi par la Constitution, qui prévoit une échéance de trois ans pour la ratification avec tout ce que cela comporte comme pressions. Cependant, mis à part le libellé de la motion, ce sera aussi l'occasion de discuter de manière ouverte et entière, sans la contrainte d'une échéance imposée. Des témoins entendus par le Comité ont demandé la tenue de discussions exploratoires pour connaître l'opinion des Canadiens et les possibilités d'atteindre un consensus sur la question plus générale de la réforme du Sénat. Selon le Comité, il est temps d'entamer de telles discussions, et la proposition d'accroître la représentation de l'Ouest de la motion offre une excellente occasion de le faire.

Autres questions

Un témoin a suggéré que la motion soit modifiée pour proposer l'abrogation de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867* plutôt que sa modification afin d'ajouter 5 ou 10 sénateurs. Selon l'argumentation, cette mesure menacerait la crédibilité du Sénat, vraisemblablement parce qu'un premier ministre peut nommer des groupes de partisans du gouvernement pour (dans certains cas) triompher de l'opposition à certaines mesures gouvernementales. Tant que le Sénat demeurera un organisme non élu, nous croyons que l'article 26 offrira un ultime recours aux premiers ministres aux prises avec une opposition majoritaire au Sénat, et qu'il ne présente pas un risque plus grand pour sa crédibilité qu'un très long conflit entre ce dernier et la Chambre des communes, dans les circonstances. Si le Sénat devait être élu, nous convenons que l'article 26 ne serait plus utile et qu'il faudrait l'abroger en tant que mesure d'ordre administratif. Cependant, il conviendrait de le faire après la mise en place d'un système électoral.

L'autre proposition examinée durant nos audiences nous a été soumise par l'un des membres, et a reçu l'appui de plusieurs. On a soutenu que la représentation des premiers habitants du Nunavik, dans le Nord du Québec, n'était pas assurée par l'actuelle répartition des sièges au Sénat, et que la représentation d'autres minorités, comme les peuples côtiers et les communautés de langues officielles, n'était pas non plus assurée. Le Comité a entendu abondamment parler du défi d'en assurer la représentation ainsi que celle de populations beaucoup plus grandes de régions reconnues par la Constitution. Une représentation garantie des habitants du Nunavik, des peuples côtiers et des communautés de langues officielles a donc été préconisée.

Le Comité a souscrit à l'objectif de la proposition. Des mesures sont nécessaires, et depuis longtemps déjà, pour suppléer à l'absence de représentation officielle des premiers habitants du Nunavik. Cette situation inacceptable persiste depuis 1912, année où les frontières du Québec ont été repoussées pour englober ce territoire. Or, les limites des 24 divisions sénatoriales du Québec n'ont pas été révisées de manière à inclure ce qu'on appelle aujourd'hui le Nunavik. Les membres du Comité croient que l'examen des solutions à adopter (et de la procédure de modification applicable) pour régler cette question occupe un rang élevé sur la liste des affaires constitutionnelles en suspens au Canada, et que les gouvernements en cause devraient y accorder la priorité.

Nous croyons également qu'un examen du processus de sélection des sénateurs contribuerait à améliorer l'efficacité du Sénat à représenter les minorités (voir le rapport du Comité sur la teneur du projet de loi S-4). Ces exigences peuvent donc continuer à trouver leur satisfaction dans les nominations faites par les premiers ministres du Canada, et devraient être intégrées à tout processus d'élection éventuel créé pour servir de base à la sélection des sénateurs. En plus d'éviter les grandes difficultés possibles liées à la répartition des sièges entre les minorités, cette façon de faire ne requiert pas la ratification des gouvernements provinciaux, et assurerait la souplesse de la représentation, à mesure que les exigences des minorités évoluent.

Conclusion

Les prévisions de croissance démographique que le Comité a obtenues de M. Beaujot, un des plus grands démographes du Canada, donnent à entendre que le problème de la représentation insuffisante de l'Ouest au Sénat ne se résorbera pas. D'ici 2031, la population de la Colombie-Britannique aura augmenté de 29,3 p. 100, et celle de l'Alberta de 27,3 p. 100, tandis que la croissance du Canada atlantique devrait se situer sous la moyenne nationale de 20,9 p. 100. À moins de faire quelque chose, l'actuelle injustice de la représentation au Sénat s'aggravera encore au cours des 25 prochaines années.

La motion proposée par le sénateur Murray et appuyée par le sénateur Austin offre une réponse modérée et raisonnable à ce défi. La répartition proposée des sièges permettrait au Sénat de représenter plus justement les Canadiens, conformément à la représentation plus élevée des régions moins peuplées et d'autres minorités qui est sa raison d'être. Elle renforcerait aussi grandement la crédibilité du Sénat auprès des résidents et des gouvernements des provinces de l'Ouest, et assurerait la bonne volonté nécessaire à l'évolution globale du dossier constitutionnel. À la lumière de ce qui précède :

Les membres du Comité ne sont pas unanimes, mais la plupart appuient la motion présentée le 27 juin par le sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, et exhortent les sénateurs représentant toutes les régions du Canada à appuyer cette motion, pour donner aux gouvernements et aux assemblées législatives du Canada un point de départ visant à fournir à l'Ouest une représentation équitable au Sénat du Canada.

ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution)

Le mercredi 6 septembre 2006

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques

Janet Ajzenstat, professeur émérite, Science politique, Université McMaster

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, University of Western Ontario

Le jeudi 7 septembre 2006

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, Premier ministre du Canada

Bureau du Conseil privé

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire

Ministère de la justice Canada

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel

Le mardi 19 septembre 2006

Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest

Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence)

Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser

L'honorable Gary Mar, ministre des relations internationales et intergouvernementales, Gouvernement de l'Alberta

Le mercredi 20 septembre 2006

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (par vidéoconférence)

David E. Smith, professeur émérité, Université de la Saskatchewan

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Colgate University

Le jeudi 21 septembre 2006

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall

L'honorable Gérald-A Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa et ancien sénateur

Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy, Tétrault

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Nouveau démocratique, Gouvernement de l'Ontario

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill

L'honorable Benoit Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, Gouvernement du Québec

OBSERVATIONS ÉCRITES PAR

Organismes :

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, président
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, présidente

Particuliers :

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professeur Errol P. Mendes, Université d'Ottawa
Neil Sutherland
Professeur Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5