

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](http://www.senate-senat.ca/senref.asp)

39<sup>e</sup> Législature, 1<sup>re</sup> 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 (subordonnément 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 Sénat<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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](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)<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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'aggraverait 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