

Date Printed: 04/09/2009

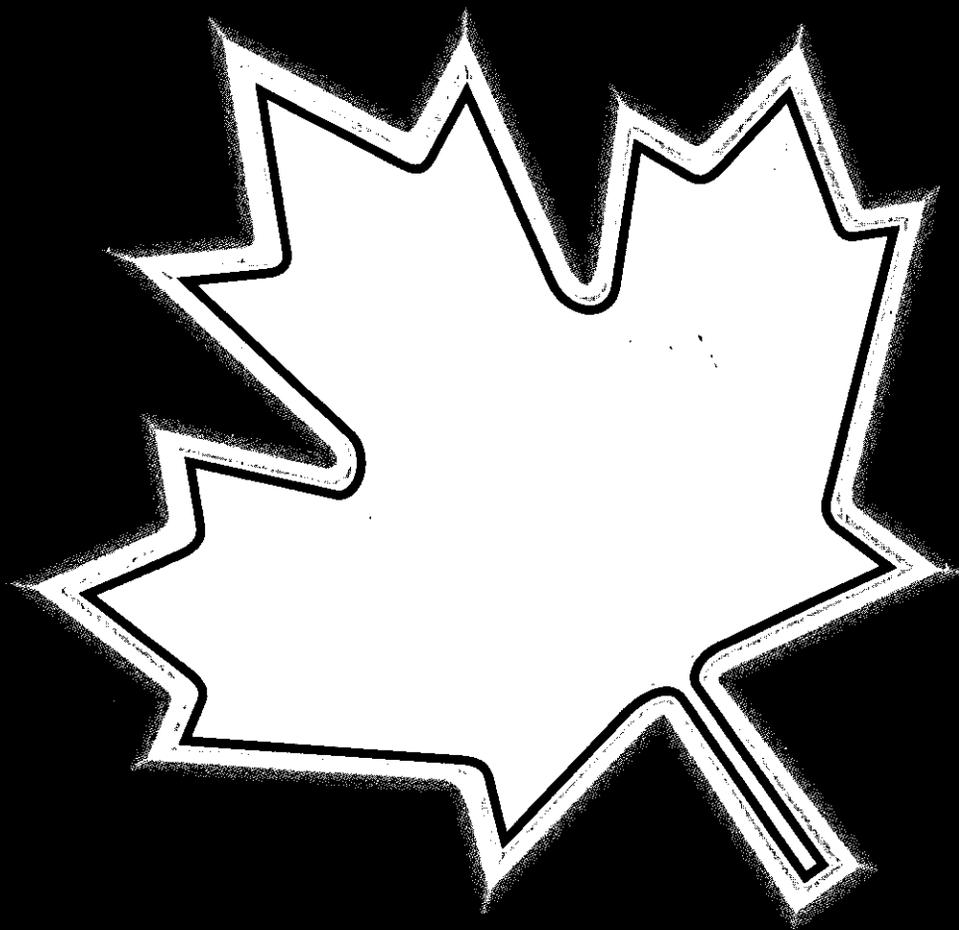
---

JTS Box Number: IFES\_61  
Tab Number: 6  
Document Title: Batir ensemble l'avenir du Canada  
Document Date: 1991  
Document Country: Canada  
Document Language: French  
IFES ID: CE00438



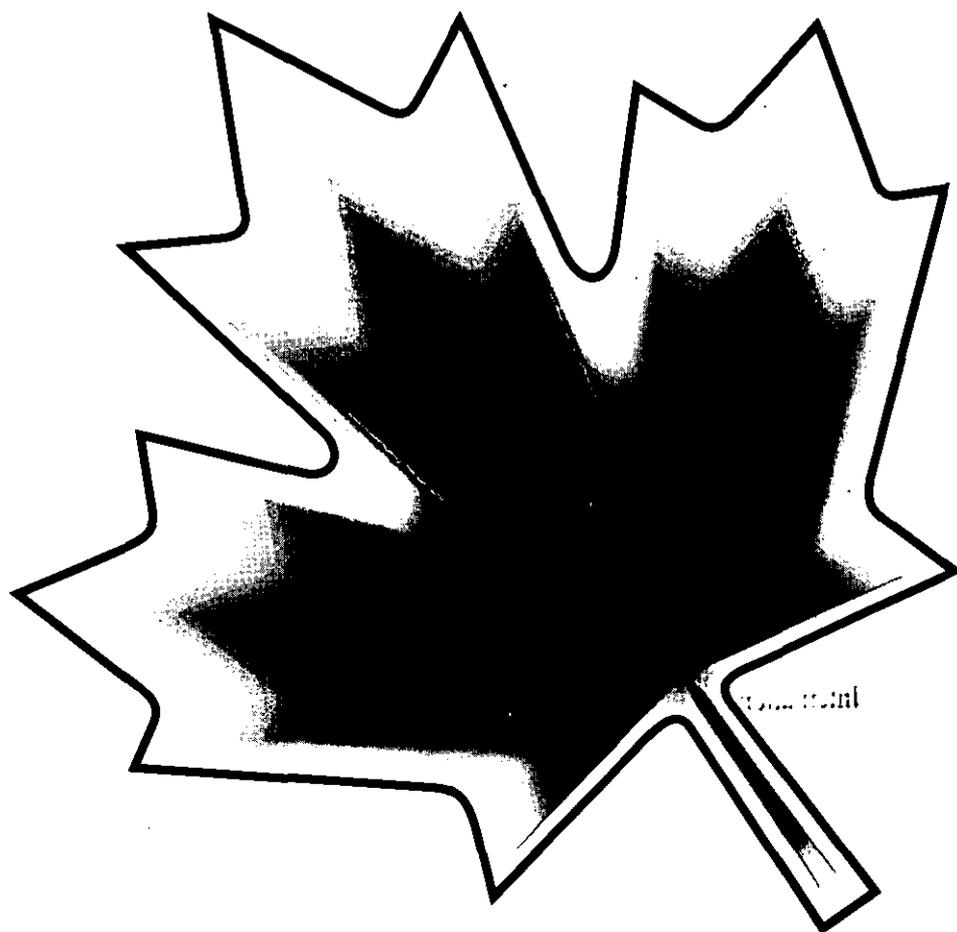
\* 7 F 3 6 E E A 1 - C 3 1 2 - 4 E 6 1 - 8 D 2 5 - D A 7 E 6 9 1 6 D 9 A 4 \*

BÂTIR  
ENSEMBLE  
L'AVENIR  
DU CANADA  
Propositions



Canada

**BÂTIR  
ENSEMBLE  
L'AVENIR  
DU CANADA  
Propositions**



*F Clifton White Resource Center*  
**International Foundation for Election Systems**

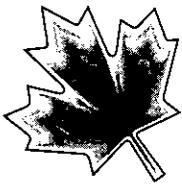
© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. CP22-24/1991F

ISBN 0-662-97110-8

Copies available in English





# Table des matières

Avant-propos .....	iii
Introduction : Bâtir ensemble l'avenir du Canada .....	v
<b>Partie I : Citoyenneté commune et diversité .....</b>	<b>1</b>
1.1 L'identité canadienne : des valeurs communes .....	2
1.2 Droits conférés par la citoyenneté selon la Charte .....	3
1.3 Reconnaissance du caractère distinct du Québec .....	5
1.4 Les premiers habitants du Canada .....	6
1.5 Affirmation de l'identité canadienne dans la Constitution .....	9
Propositions .....	11
Annexe .....	14
<b>Partie II : Des institutions réceptives au service d'un Canada moderne .....</b>	<b>15</b>
2.1 Réforme de la Chambre des communes .....	15
2.2 Réforme du Sénat .....	17
2.3 La Cour suprême du Canada .....	22
2.4 La formule de modification de la Constitution .....	22
Propositions .....	24
<b>Partie III : Préparer un avenir plus prospère .....</b>	<b>27</b>
3.1 Une union économique plus étroite .....	28
L'amélioration du commerce et de la mobilité au Canada .....	30
Le renforcement de l'union économique .....	31
L'harmonisation des politiques économiques .....	32
3.2 Mieux servir les Canadiens .....	34
1. La formation de la main-d'oeuvre .....	34
2. L'immigration .....	35
3. La culture .....	35
4. La radiodiffusion .....	36
5. Le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral .....	37
6. Le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral .....	37

7. Reconnaissance des sphères de compétence provinciale .....	37
8. Rationalisation des services gouvernementaux ...	38
<i>Délégation de responsabilités administratives</i> .....	39
<i>Délégation de responsabilités législatives</i> .....	39
<i>Secteurs sujets à la rationalisation</i> .....	40
3.3 Le pouvoir de dépenser du fédéral .....	40
3.4 Travailler ensemble .....	42
Propositions .....	44
Conclusion : Comment parvenir au but .....	49
Annexe I : Liste des propositions .....	51



## Avant-propos

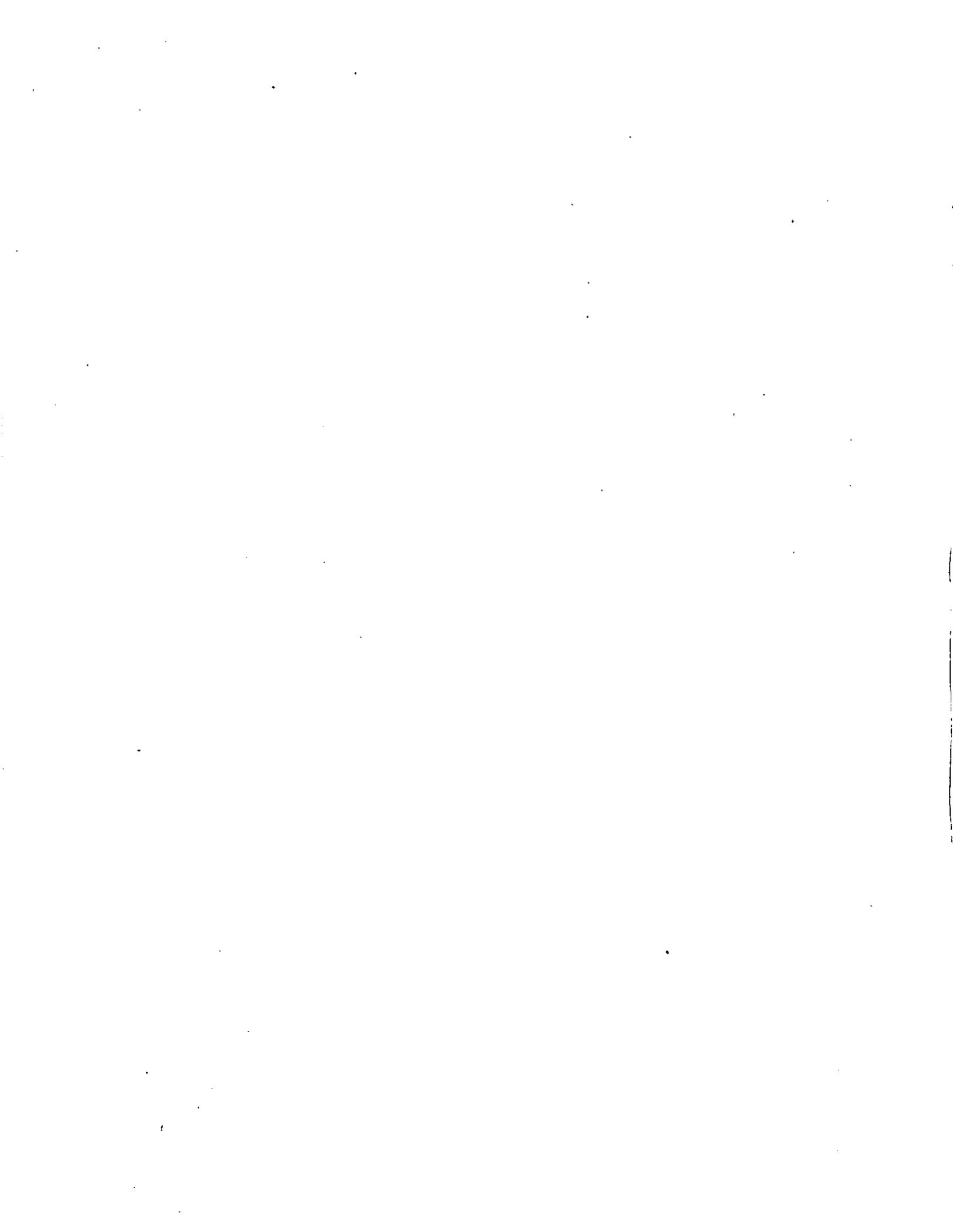
Fiers de la terre de leurs aïeux, attachés à leurs valeurs communes, les Canadiens tiennent aussi à leur citoyenneté et aux avantages qu'ils en tirent. Mais ils sont maintenant en quête de nouveaux arrangements qui formeraient un projet de pays. En fait, nous voulons tous des changements, pourvu que soit préservé ce qui rend ce pays si attachant, et renforcée sa capacité de faire face aux exigences d'un nouveau monde assailli par la concurrence.

Durant l'année qui vient de s'écouler, le gouvernement du Canada a élaboré des propositions qui serviront à réviser les règles de la vie politique du pays. Plusieurs de ces règles se trouvent dans la Constitution. Pour les changer, il faudra donc apporter à celle-ci des modifications formelles. Mais le présent document fait aussi des propositions qui n'exigent pas de changement à la Constitution.

Ces propositions visent à circonscrire le dialogue. C'est une invitation lancée aux Canadiens et aux Canadiennes de participer à un véritable renouveau politique. L'objectif est évidemment d'édifier un pays meilleur et plus fort qui reflète nos valeurs et permette d'atteindre nos buts communs dans le respect de notre diversité. Les propositions tendent à mettre en relief certaines réalités fondamentales et une idée générale pour orienter le débat. Mais le gouvernement accueillera toute suggestion propre à améliorer ces propositions.

Un Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat a été mis sur pied afin de permettre aux citoyens de participer au processus de renouvellement. L'entreprise ne peut que profiter d'une large participation. Des commissions parlementaires et des groupes de travail sont aussi à l'oeuvre dans les provinces. De nombreuses initiatives privées sont d'autre part en cours de réalisation. Le gouvernement, en préparant ses propositions, a déjà bénéficié d'un certain apport de la population, notamment les suggestions que des milliers de Canadiens ont adressées au Forum des citoyens sur l'avenir du Canada. Le gouvernement souhaite vivement que les Canadiens examinent avec attention ces propositions et fassent connaître leurs réactions et leurs opinions. Durant les cinq prochains mois, ils auront accès à une tribune exceptionnelle pour le faire.

Quand le pays aura dit ce qu'il en pense, le gouvernement ira résolument de l'avant afin de mettre en oeuvre les changements nécessaires pour consolider la fédération et préparer un avenir prospère.





## Introduction

# Bâtir ensemble l'avenir du Canada

Le Canada d'aujourd'hui est une terre de liberté, de tolérance et de compassion.

Notre histoire foisonne de réalisations qui remontent à des milliers d'années, quand les autochtones, premières sociétés organisées en Amérique du Nord, occupaient déjà le territoire. Il y a près de cinq siècles, les Européens y débarquent, suivis de gens venant de toutes les parties du monde. Ils s'y installent et parsèment le continent de leurs colonies. Et le pays qu'ils ont bâti a grandi. Tant et si bien que le Canada se distingue par la qualité de ses régimes de services sociaux et de soins de santé. Sa réputation de leader du maintien de la paix dans le monde lui vaut le respect et l'amitié des peuples. Son économie est l'une des plus prospères au monde. Sa croissance lui a fait joindre le cercle des sept principaux pays industrialisés. La beauté de son immense territoire constitue un riche patrimoine dont la garde nous a été confiée pour les générations à venir.

Il faut dire que les Pères de la Confédération voyaient grand. En 1867, George-Étienne Cartier exprimait, en effet, sa vision du pays en ces termes :

J'espère que ce grand projet de confédération, réalisé dans les meilleures conditions, produira des résultats aussi satisfaisants que durables. Nous avons scellé notre pacte fédéral sans effusion de sang et sans qu'il y ait exploitation du faible par le fort. Il a seulement fallu de l'équité et de la justice et certains compromis de part et d'autre.

J'espère que s'il faut un jour le modifier, ce ne sera pas pour restreindre les principes d'équité sur lesquels il est fondé, mais pour les étendre encore davantage...

Les architectes du Canada en 1867 avaient compris que le fédéralisme était la seule voie qui nous permettrait de construire ce pays. Ils y ont vu le meilleur moyen d'allier des éléments d'autonomie gouvernementale et de partage de pouvoirs, de sorte que des collectivités différentes puissent vivre et se gouverner en commun sans perdre leur identité. Car non seulement le fédéralisme laisse-t-il assez de latitude aux régions et aux provinces pour prendre des décisions dans leurs propres domaines, mais il leur permet aussi

de réaliser des objectifs communs dans d'autres domaines. Voilà pourquoi le régime fédéral canadien a su résister et faire preuve de souplesse en s'adaptant à l'évolution de nos besoins depuis la Confédération.

Mais le Canada de cette fin du XX<sup>e</sup> siècle ne ressemble plus guère au dominion britannique de 1867, ni par le territoire qu'il occupe, ni par sa population, ni par son économie, ni par sa culture. Inchangés à certains égards, ses institutions politiques et son régime fédéral ont par ailleurs subi de profondes transformations.

La Confédération est en grande partie le fruit d'un pacte politique entre deux sociétés : l'une majoritairement anglophone et protestante, l'autre majoritairement francophone et catholique. La structure fédérale de 1867 prenait en compte le droit du Québec à la différence au sein de l'union économique et politique canadienne en prévoyant des dispositions particulières qui reconnaissaient les traditions linguistiques, culturelles et judiciaires différentes du Québec. Le pacte initial tenait également compte des besoins particuliers de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick en matière de finances et de transport, et il ouvrait la voie à une nouvelle expansion vers l'ouest par la colonisation.

Le Canada a connu par la suite de profondes mutations avant de devenir le pays que nous connaissons aujourd'hui. D'aucuns disent que le pacte conclu à l'origine n'a pas été entièrement respecté. D'autres estiment que l'entente n'a pas été suffisamment mise à jour pour répondre aux nouveaux besoins. En réalité, la teneur de cet accord politique initial a été considérablement modifiée au cours des 125 dernières années par des changements dans les pratiques gouvernementales, des interprétations judiciaires et des modifications apportées à la Constitution. Parmi ces dernières, celle qui a eu la plus grande portée est sans contredit la Loi constitutionnelle de 1982 qui nous a donné la Charte canadienne des droits et libertés.

Plusieurs raisons militent toutefois en faveur d'un nouvel effort de renouvellement de la Constitution.

Nos concitoyens autochtones déplorent en effet que la Constitution ne reconnaisse pas adéquatement la place toute particulière qu'ils occupent au sein de la société canadienne. Après avoir accompli un progrès notable grâce à la consécration dans la Constitution de leurs droits ancestraux et les droits issus de traités en 1982, et à une modification couronnée de succès en 1983, les Canadiens autochtones ont vu leurs frustrations s'accroître par suite de l'échec de trois conférences successives des premiers ministres (1984, 1985, 1987) dont le but était justement d'inclure dans la Constitution leur droit à l'autonomie gouvernementale.

Le Canada doit aussi tenir compte du désir maintes fois exprimé par le Québec d'obtenir la reconnaissance de son caractère distinct, de même que la maîtrise des domaines qui touchent à cette spécificité. On a fait aux Québécois la promesse solennelle, faut-il le rappeler, que s'ils votaient « non » au référendum de 1980 sur la souveraineté, le fédéralisme serait renouvelé. Malheureusement, les modifications apportées à la Constitution de 1982 ont été faites sans le consentement du gouvernement du Québec et malgré la très profonde désapprobation manifestée par les députés de l'Assemblée nationale. Et les efforts déployés, lors de l'Accord du lac Meech, pour ramener le Québec dans la famille constitutionnelle ont échoué en 1990, faute d'une ratification par toutes les législatures de la modification approuvée par tous les premiers ministres, comme l'exige la formule de modification de la Constitution. Ces deux événements suffisent à expliquer à eux seuls pourquoi tant de Québécois se sont sentis rejetés par le reste du Canada.

Par ailleurs de nombreux Canadiens, particulièrement dans l'Ouest, mais aussi dans les provinces de l'Atlantique, en Ontario et dans le Nord, sont de plus en plus mécontents de la façon dont fonctionne notre régime fédéral. Ils réclament des institutions politiques plus sensibles à leurs attentes, plus soucieuses d'intégrité et moins portées à la confrontation. Ils veulent des services gouvernementaux plus fonctionnels qui réduisent au minimum les chevauchements. Les Canadiens de toutes les régions du pays réclament un système de gouvernement qui soit davantage à l'écoute des aspirations du pays et qui sache y répondre.

Ces pressions de l'intérieur s'accompagnent de nouvelles pressions de l'extérieur. Les forces de la globalisation mondiale ont des conséquences sur la souveraineté des États et tendent à augmenter leur interdépendance. Même les plus grands États semblent désormais trop petits pour affronter seuls les problèmes nombreux que posent l'économie, la sécurité et l'environnement. Mais, parallèlement, on constate un mouvement mondial en faveur de la décentralisation des prises de décisions politiques. Et, comme bien d'autres pays, le Canada est tiraillé entre ces deux tendances.

Le Canada doit malgré cela trouver la volonté de relever avec ingéniosité les défis économiques du siècle prochain. C'est à cette condition que sera préservée la prospérité du pays et qu'il sera possible d'assurer un niveau de vie élevé aux générations futures. Car pour arriver à réduire les disparités régionales, et demeurer fidèles à l'un des grands principes sur lesquels s'appuyait le pacte confédératif, nous devons être prêts à oeuvrer ensemble, dans un climat d'harmonie et d'efficacité. Nous devons avoir une union économique moderne et vraiment fonctionnelle.

Le défi majeur des Canadiens consiste donc à construire une meilleure fédération prête à entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle, une fédération qui exprime et reflète à la fois la prodigieuse diversité du Canada : terre des premiers habitants du continent et lieu de rencontre de nombreux autres peuples venus

d'ailleurs, patrie des deux grandes majorités linguistiques, terre de régions diverses, société libre et démocratique, terre d'égalité respectueuse des différences, union économique puissante, communauté soucieuse de l'égalité des chances et de la sécurité économique de ses citoyens, et partenaire respecté sur la scène internationale.

Le fédéralisme est le seul régime politique qui saura respecter les caractéristiques de ce pays, telles que l'histoire les a inscrites dans notre conscience collective. Il offre de nombreux avantages sur les autres formes d'union ou d'association politique, et dans un pays aussi étendu et respectueux des nombreuses différences qui font sa richesse, il fait échec à la centralisation excessive, propre aux régimes unitaires. En revanche, une association d'États aux liens plus lâches ne serait pas assez efficace pour gérer le bien commun du pays et assurer une redistribution équitable des richesses entre les régions.

À bien des égards, le défi d'aujourd'hui rappelle celui de 1867. Il faut s'assurer que la fédération puisse rassembler les Canadiens dans la réalisation d'objectifs communs, sans pour cela restreindre l'authentique diversité du pays. Plus que jamais il nous est demandé de concilier efficacement notre besoin d'unité et notre respect de la diversité.

Les Canadiens ont réussi à bâtir ensemble un pays qui compte parmi les grandes réussites de notre époque. Malgré ses faiblesses, le Canada possède de grandes forces. Certes, nous pouvons le modifier et même au besoin redéfinir en profondeur notre régime fédéral. Mais nous devons préserver, pour nous et nos enfants, ce que ce pays a de grand.

Nous en sommes maintenant à la ronde Canada. Nous devons compléter le processus amorcé en 1982 en modernisant notre Constitution et nous préparer à aborder le XXI<sup>e</sup> siècle en nous dotant d'un système gouvernemental qui sache répondre aux aspirations de tous les Canadiens. Les bases sont déjà là. Ensemble nous pouvons construire un pays à la hauteur de nos aspirations.



## Partie I

# Citoyenneté commune et diversité

Le Canada a été l'inspiration de mon existence. Je me suis laissé guider par une politique de véritable canadianisme, de modération et de conciliation. Je m'y suis constamment conformé depuis 1896 et c'est avec confiance que j'invite le peuple canadien tout entier à me soutenir dans l'application de cette politique de canadianisme sensé qui fait la grandeur de notre pays...

*Sir Wilfrid Laurier, 1911*

La citoyenneté canadienne, c'est un lien émotif, le sentiment de partager certaines valeurs et certains engagements. Une citoyenneté commune, c'est l'expression même de l'appartenance à un même pays.

Il n'est pas nécessaire pour autant que les Canadiens soient tous coulés dans le même moule. Liée à des valeurs communes, la citoyenneté n'exclut pas le respect des diversités qui nous enrichissent. Bon nombre de Canadiens s'attachent à leur collectivité, à leur langue, à leur région, à leur communauté autochtone, à leur culture distinctive, à leurs racines ethniques. C'est les cas des Québécois qui se réclament de leur société distincte. D'autres Canadiens préfèrent se distinguer d'après leur sexe, leur occupation, leur religion ou leurs convictions politiques. Mais tous partagent une même appartenance à un grand pays, et une même fierté d'être Canadiens.

Le Canada est en effet un pays où l'on croit à la liberté, à la dignité et au respect, à l'égalité et au traitement équitable et à la possibilité pour chaque citoyen de participer à la vie collective. C'est aussi un pays qui se préoccupe de ceux qui sont désavantagés, un pays qui préfère régler pacifiquement les différends. Même s'il nous arrive de perdre de vue cette façon de vivre, cela ne nous empêche pas, en tant que Canadiens et d'un océan à l'autre, d'avoir des valeurs essentielles en commun. Au fil des ans, ces valeurs ont été énoncées de bien des façons et en bien des endroits. Et il y a déjà 30 ans que la Déclaration canadienne des droits est venue en consacrer plusieurs, notamment en ce qui a trait à la dignité, à la liberté et au respect de la personne.

## 1.1 L'identité canadienne : des valeurs communes

Durant l'année qui vient de s'écouler, les Canadiens ont profité des occasions que leur offraient le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, les diverses commissions provinciales et de nombreux sondages privés pour exprimer leur point de vue sur l'identité canadienne. La plupart des intervenants ont exprimé une volonté claire de changement, ainsi que leurs frustrations et leur impatience à l'égard du statu quo.

Nombreux sont ceux qui, au cours de leurs témoignages aux audiences du Forum des citoyens, ont manifesté leur attachement à une identité canadienne qui nous distingue des citoyens des autres pays. Ils disent avoir le sentiment profond de partager un ensemble de valeurs avec tous les Canadiens : ils croient que l'égalité et l'équité doivent être les principes directeurs de notre société et ils croient à la consultation et au dialogue pacifique; à l'importance de la conciliation et de la tolérance, au respect de la diversité, à la nécessité de faire preuve de compassion et de générosité, à la valeur de la beauté naturelle du Canada et à l'importance d'une conscience collective qui nous pousse à contribuer à la paix et au développement dans le monde.

Les Canadiens nous ont dit qu'ils tiennent à leur citoyenneté. Pour plusieurs nouveaux venus en ce pays, le Canada a été, comme pour les premiers explorateurs et pionniers de ce pays, une terre de liberté personnelle, de victoire sur les privations et la faim. Ces nouveaux venus ont fui de vieilles oppressions et se sont mis à la recherche de nouvelles possibilités. Et ils ont découvert que le Canada offre assez d'espace pour que tous puissent respirer à l'aise.

Il est vrai que l'avènement de ce pays n'a pas eu lieu sans douleur et sans souffrance. Les autochtones, en particulier, ont payé chèrement la recherche de liberté des autres peuples. Le Canada n'a pas toujours été accueillant pour les étrangers et nombreux sont ceux qui n'ont jamais pu profiter des avantages de la citoyenneté. Malgré ces lacunes, que nous ne faisons que commencer à reconnaître et à essayer de corriger, notre pays demeure un symbole de liberté dans son sens le plus large. Et ils sont nombreux dans le monde à souhaiter ardemment venir s'établir ici et partager avec nous ce que nous avons bâti. Car dans bien des pays, des gens risquent encore leur vie et sacrifient leur sécurité pour jouir des libertés que les générations précédentes nous ont léguées en ce pays.

Mais par delà l'absence de toute oppression, la citoyenneté signifie également le droit de participer à la vie du pays. Et nos droits démocratiques sont si importants pour nous que nous devons continuellement chercher à les étendre et à les améliorer. Même au Canada, les droits démocratiques des femmes, des autochtones et de certains groupes ethniques n'ont été assurés qu'après une longue lutte. Nous devons demeurer vigilants et avoir à coeur

d'améliorer notre démocratie et de veiller à ce que tous les membres de la société puissent participer à la vie de ses institutions.

Depuis sa création, qu'il s'agisse de démocratie, de liberté ou des règles de droit, le Canada s'est en fait doté progressivement d'une façon unique de se gouverner et de nouer des relations entre le citoyen et l'État. Que ce soit par ingéniosité ou par nécessité, les architectes du Canada ont établi un cadre qui nous a permis de bâtir un pays qui a su réconcilier de façon typiquement canadienne les valeurs universelles, de liberté, d'égalité, de compassion et d'entraide communautaire.

## **1.2 Droits conférés par la citoyenneté selon la Charte**

En 1982, la protection des droits fondamentaux des Canadiens a pris un tournant important grâce à l'insertion de la Charte canadienne des droits et libertés dans la Constitution. Depuis ce temps, nos libertés fondamentales ne sont plus seulement énoncées dans des conventions et des lois qui peuvent être modifiées par le Parlement ou par les assemblées législatives. Elles sont maintenant inscrites dans la Constitution. Et la Charte prescrit que les lois ne peuvent restreindre les libertés que dans des limites raisonnables. Ce qui veut dire que les droits et libertés de la personne ne sont limités que par la nécessité pour tous de jouir des mêmes droits et libertés.

La Charte contient diverses mesures de protection de l'égalité qui répondent aux aspirations des Canadiens.

Selon la Cour suprême, le but des droits à l'égalité est de remédier à la discrimination contre les groupes qui sont désavantagés sur les plans social, politique ou juridique, ou d'empêcher cette même discrimination. Au pays, de nombreux groupes ont dû ou doivent encore surmonter de formidables obstacles pour faire partie de notre société et être acceptés pour ce qu'ils sont. Ceux qui souffrent d'un handicap physique ou mental, les peuples autochtones, les minorités visibles, les groupes minoritaires de l'une des langues officielles et certains autres doivent relever des défis que le reste de la société ne comprend pas toujours. Le but de l'égalité n'est pas d'en arriver à un traitement égal pour tous. Les droits à l'égalité visent plutôt l'égalité des chances pour les personnes ou les groupes désavantagés en débarrassant les lois de leurs distinctions discriminatoires. En fait, la Cour suprême a déclaré que la reconnaissance des différences est l'essence même de la vraie égalité.

Dans l'histoire de notre pays, il n'a jamais été suffisant de ne protéger que les droits universels des individus. Ici, la Constitution et les lois protègent aussi les droits accordés aux personnes en tant que membres de certaines collectivités. Cette conciliation des deux genres de droits donne à notre Constitution un caractère unique et une valeur typiquement

canadienne : celle d'une égalité qui admet les différences. L'existence des droits collectifs et des droits individuels dans une même constitution, la nôtre, est en effet au coeur même du projet canadien.

Le gouvernement du Canada réaffirme catégoriquement son adhésion aux droits garantis par la Charte. Et comme la Charte ne garantit pas le droit à la propriété, *le gouvernement du Canada est d'avis qu'il faut modifier la Charte canadienne des droits et libertés pour qu'elle garantisse ce droit.*

La Charte reconnaît que les droits et libertés qu'elle garantit sont soumis à des limites raisonnables correspondant aux valeurs d'une société libre et démocratique. Car il faut parfois limiter les droits d'une personne s'ils entrent en conflit avec les droits et les intérêts d'autres personnes ou de la collectivité dans son ensemble. La liberté d'expression, par exemple, ne va pas jusqu'à justifier la diffamation ou la propagande haineuse, et nos tribunaux sont appelés à jouer un rôle crucial dans l'établissement de ce genre d'équilibre.

Une autre limitation découle du recours à une clause dérogatoire incluse dans la Constitution en 1982 au moment où la Charte canadienne des droits et libertés y a été inscrite. Cette clause dérogatoire est communément appelée « clause nonobstant » (l'article 33). Elle permet aux législatures fédérale et provinciales de supprimer certaines dispositions de la Charte moyennant une loi ordinaire adoptée à majorité simple par leur assemblée législative. Cette dérogation reste en vigueur pendant cinq ans, au terme desquels elle expire ou doit être renouvelée par l'assemblée législative en question.

Cette clause est vivement contestée. Ses adversaires affirment qu'elle dilue la garantie des droits inscrits dans la Charte, le Parlement et les assemblées législatives pouvant se soustraire à la portée de nombre de ces droits (mais pas tous) quand ils le jugent nécessaire. L'argument contraire, avancé par ceux qui ont insisté pour que cette disposition soit incluse dans la Charte lors de son adoption en 1982, soutient qu'il est entièrement indiqué que ce soient nos représentants élus, plutôt que des juges, qui soient les arbitres suprêmes des politiques de l'État et des besoins de la société. La clause dérogatoire fut donc le résultat d'un compromis politique. Si elle n'existait pas, les juges nommés à la Cour suprême du Canada pourraient déterminer non seulement la portée de tous les droits, mais aussi les limites pouvant s'appliquer aux politiques de l'État.

Tout bien considéré, une clause dérogatoire demeurera, mais le gouvernement du Canada est d'avis que le recours à cette disposition devrait être régi par des conditions plus strictes. *Il propose donc que le pourcentage des votes requis pour invoquer la clause dérogatoire de la Charte soit haussé d'une majorité simple à 60 pour 100 des membres de l'assemblée législative ou du Parlement du Canada.*

### 1.3 Reconnaissance du caractère distinct du Québec

J'ai toujours soutenu que si nous pouvions nous entendre pour avoir un seul gouvernement et un seul parlement, qui légiférerait pour l'ensemble de ces populations, ce serait là le meilleur régime de gouvernement que nous puissions adopter. Mais, ... nous nous sommes rendu compte que c'était impossible ... le peuple du Bas-Canada ne l'accepterait pas ... (ayant) une langue, une nationalité et une religion différentes de celles de la majorité ... on a constaté que toute proposition susceptible de se traduire par l'absorption de l'individualité du Bas-Canada ... serait mal reçue par sa population. Nous avons donc été forcés de conclure qu'il nous fallait concevoir un système d'union politique dans lequel les différentes organisations provinciales seraient préservées dans une certaine mesure.

*Sir John A. Macdonald, 1865*

Reconnaître le caractère distinct de la société québécoise, c'est reconnaître une réalité politique et sociologique. En fait, le Parlement britannique a rompu avec la politique qu'il appliquait à toutes ses autres colonies et a accordé au Québec, par l'Acte de Québec de 1774, le droit de conserver sa langue, sa religion, son droit civil, son régime seigneurial, bref sa façon de vivre à la française, et de former ainsi une société distincte au sein du Canada. Cette société distincte existe depuis plus de 200 ans.

Cette reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise, fruit du réalisme politique de la Grande-Bretagne, ne s'est pas faite sans heurts. En 1867, placé devant l'évidence que le Haut et le Bas-Canada ne pouvaient être unis législativement, et suite à l'échec du plan irréflecti visant à assimiler les Canadiens français sous l'Acte d'Union de 1840, le pays a opté pour un compromis ingénieux : l'adoption d'un système fédéral destiné à réconcilier d'une part le droit à la différence des provinces (particulièrement du Québec) et d'autre part, les mises en commun nécessaires à l'édification d'une union économique et d'un pays transcontinental, dynamique et distinct des États-Unis.

Pour y arriver, il fut décidé lors de la Confédération de remettre en vigueur des articles importants de l'Acte de Québec et de donner au Québec le pouvoir d'assurer la préservation et la promotion de sa langue et de sa culture au sein de la nouvelle fédération.

Depuis 1867, le Canada a toutefois changé. Les identités régionales se sont multipliées et renforcées et les immigrants de partout dans le monde ont donné plus de vigueur au caractère multiculturel du pays, tant au Québec qu'à l'extérieur de la province.

Tout en proclamant son ouverture aux forces de la mondialisation et en réaffirmant sa volonté de garantir dans la Constitution les droits de sa communauté anglophone et de ses minorités ethniques, le Québec demande de moderniser la Constitution afin qu'elle reflète les réalités actuelles, tout en respectant le pacte initial de la Confédération.

Le Québec demande que la Constitution tienne compte du caractère distinct de la province à titre de seule société majoritairement de langue et de culture françaises au Canada et en Amérique du Nord.

La Charte canadienne des droits et libertés contient déjà plusieurs dispositions, notamment l'article 25 touchant les autochtones et l'article 27 concernant notre patrimoine multiculturel, qui reconnaissent l'importance de composantes particulières de la société canadienne. Ces articles sont destinés à servir de guides pour l'interprétation de la portée et des limites des dispositions de la Charte. Il est anormal que la Charte ne contienne actuellement rien de semblable concernant le Québec malgré son caractère distinct.

*Le gouvernement du Canada propose donc que la Charte canadienne des droits et libertés soit interprétée d'une manière compatible avec la préservation et la promotion au Québec d'une société francophone dynamique qui protège la qualité et l'influence du français en tant qu'expression de sa culture et comme langue principale de travail, d'enseignement, de communication, du commerce et des affaires dans cette province. Et la définition qu'il propose de la société distincte a pour but de faire ressortir les éléments évidents du caractère distinct du Québec.*

En outre, reconnaissant que la dualité linguistique constitue une caractéristique fondamentale du Canada, le gouvernement du Canada est d'avis que toute interprétation de la Charte devrait aussi concorder avec la préservation de l'existence des Canadiens d'expression française et des Canadiens d'expression anglaise à l'échelle du pays, les premiers majoritaires au Québec et les seconds majoritaires à l'extérieur du Québec.

#### **1.4 Les premiers habitants du Canada**

Longtemps avant l'arrivée des Européens, le territoire qui forme aujourd'hui le Canada était occupé par les peuples autochtones, dont la langue, les traditions et les cultures se sont développées et enrichies. Ce rôle de premier plan qu'ont joué les autochtones dans l'histoire du Canada constitue un élément vital de l'identité canadienne. De plus en plus, l'échange de points de vue entre autochtones et non-autochtones est considéré comme une source d'enrichissement qu'il faut savoir apprécier et admirer, et qui doit être préservée dans un esprit de respect mutuel.

On se rend maintenant compte, plus que jamais auparavant, de l'urgence d'assurer aux peuples autochtones du Canada leur place légitime

dans la société canadienne. Bien que les tentatives destinées à résoudre les problèmes aient abouti à des échecs décevants, des progrès notables ont été accomplis dans la recherche d'une plus grande compréhension mutuelle. Nous avons maintenant l'occasion de régler ces questions et d'établir solidement les bases du genre d'avenir auquel aspirent les premiers peuples du Canada.

Comme tous les Canadiens, les autochtones veulent que la Constitution reflète leur vision du Canada et définisse la place qui leur revient dans la fédération canadienne. L'actuelle réforme constitutionnelle vise à créer des conditions qui aideront les collectivités autochtones à atteindre leur plein potentiel au sein du Canada.

### **Les autochtones doivent prendre part au processus**

L'article 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982 énonce le principe suivant : les gouvernements doivent faire participer les peuples autochtones aux discussions relatives aux modifications constitutionnelles qui les concernent directement. Le débat constitutionnel qui s'amorce traitera de questions qui concernent directement les peuples autochtones du Canada. En tant que premiers habitants du Canada, les peuples autochtones doivent avoir un rôle à jouer dans le processus constitutionnel qui déterminera l'avenir du pays.

### **Le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale devrait être reconnu dans la Constitution**

Les peuples autochtones se gouvernaient déjà eux-mêmes au moment de leurs premiers contacts avec les Européens. Toutefois, leurs pouvoirs à cet égard ont été considérablement érodés par les empiétements des non-autochtones et par plus d'un siècle de paternalisme sous le régime de la Loi sur les Indiens. Si on leur accordait le pouvoir de se gouverner eux-mêmes à l'intérieur de la fédération canadienne, de nombreux instruments et méthodes d'intervention fédérale qu'on trouve dans la Loi sur les Indiens deviendraient inutiles. Cela contribuerait largement à maintenir le caractère distinct et les droits collectifs des peuples autochtones.

Les Inuit, qui vivent dans les régions les plus septentrionales du pays, consacrent depuis quelque temps beaucoup d'efforts aux négociations complexes et détaillées qui entourent leurs revendications territoriales. Ils veulent accroître leur autonomie politique dans le système gouvernemental et faire inscrire dans la Constitution leur droit à l'autonomie gouvernementale. Ils voient aussi dans la création du territoire de Nunavut un moyen d'atteindre cet objectif.

Les Métis, pour leur part, ont joué un rôle primordial dans le développement de l'Ouest canadien. On les appelle souvent le peuple oublié du Canada; le gouvernement canadien s'engage à aborder la question des rôles et responsabilités appropriés des gouvernements concernant les Métis.

Les gouvernements provinciaux ont généralement approuvé l'idée de conclure avec les autochtones des arrangements ayant trait à leur autonomie gouvernementale. La nature et la portée de la reconnaissance de ce principe dans la Constitution sont toutefois fort controversées.

*Le gouvernement du Canada propose de modifier la Constitution de manière à consacrer un droit à l'autonomie gouvernementale autochtone invocable devant les tribunaux afin de reconnaître l'autorité des autochtones sur leurs propres affaires au sein de la fédération canadienne.* Comme les tribunaux seront éventuellement appelés à se prononcer sur cette question, le gouvernement du Canada propose d'adopter deux mesures importantes qui serviront de cadre à l'exercice de ce droit.

En premier lieu, il sera important de définir la nature de ce droit dans des termes qui aideront les tribunaux à donner une interprétation de l'autonomie gouvernementale compatible avec l'idée que s'en font les autochtones et les non-autochtones. Par exemple, ce droit permettrait de tenir compte des situations différentes dans lesquelles se trouvent les peuples autochtones du Canada et de leurs besoins particuliers, et il serait exercé dans le cadre constitutionnel canadien et assujéti à la Charte canadienne des droits et libertés. De nombreuses lois fédérales et provinciales d'application générale resteraient en vigueur.

En second lieu, même si la nature générale de ce droit était définie dans la Constitution, il sera essentiel de s'assurer que chacun comprenne bien la relation précise entre les gouvernements autochtones et non autochtones. Pour cette raison, et afin que la transition s'effectue harmonieusement, *le gouvernement du Canada propose :*

- *que les gouvernements s'engagent à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale avec les peuples autochtones;*
- *que l'on tienne régulièrement des conférences des premiers ministres à ce sujet;*
- *que ce droit ne devienne exécutoire qu'après une période maximale de 10 ans à partir de la date d'adoption de la modification;*
- *que durant cette phase initiale, les négociations se poursuivent et que les accords conclus reçoivent aussitôt une protection constitutionnelle.*

Après la période de transition, le droit à l'autonomie gouvernementale pourrait devenir pleinement exécutoire. En pratique toutefois, on s'attend à ce que la nature précise et la portée exacte de l'autorité ainsi conférée aux autochtones soient définies au terme de négociations avec les communautés autochtones.

Dans le contexte de la fédération canadienne, les administrations gouvernementales autochtones pourraient éventuellement exercer une combinaison de compétences appartenant actuellement aux administrations fédérale, provinciales et municipales malgré le fait que plusieurs lois fédérales et provinciales de portée générale continueraient à s'appliquer. Selon les besoins et la situation de chaque groupe autochtone, la juridiction des gouvernements autochtones pourrait inclure un grand nombre de champs de compétences dont l'utilisation des terres et des ressources, la langue et la culture, l'éducation, les services de police et l'administration de la justice, la santé, le développement social et économique et les infrastructures communautaires.

### **Un processus constitutionnel concernant les questions autochtones**

Étant donné qu'il ne sera pas possible de régler toutes les questions liées au dossier autochtone au cours de la période prévue pour ce processus, le gouvernement du Canada estime qu'il conviendrait d'inscrire dans la Constitution l'obligation de mener à terme, dans des délais raisonnables, un processus constitutionnel destiné aux questions autochtones en suspens. Les ministres et les leaders autochtones devraient aussi utiliser ce forum pour suivre de près les progrès accomplis au cours des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

### **La représentation des autochtones au Sénat**

Certains pays ont pris des dispositions spéciales pour que leurs peuples autochtones soient représentés dans leurs assemblées législatives. Les peuples autochtones du Canada ont toujours été sous-représentés dans nos institutions politiques fédérales. Cette situation est inacceptable et doit être corrigée. *En conséquence, le gouvernement du Canada propose de garantir la représentation des autochtones dans un Sénat réformé.*

## **1.5 Affirmation de l'identité canadienne dans la Constitution**

Une constitution obéit à deux fonctions essentielles. L'une est juridique, l'autre est symbolique. Elle fixe les règles d'après lesquelles un peuple se gouverne. Mais elle ne sera vraiment complète que si elle fait comprendre aussi le bien-fondé de ces règles, les valeurs qui les sous-tendent, les grands objectifs et les traits dominants du peuple auquel s'adresse le document. Les Canadiens devraient donc pouvoir se reconnaître dans la constitution du pays où ils sont nés ou qu'ils ont choisi.

Ce second élément symbolique est particulièrement faible dans la Constitution du Canada. Le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 mentionne bien que quatre provinces désiraient former ensemble une fédération appelée le Canada, avec un système parlementaire de gouvernement reposant sur les mêmes principes que celui du Royaume-Uni. La Charte canadienne des droits et libertés, qui sert d'introduction à la Loi

constitutionnelle de 1982, contient en préambule une clause affirmant que le Canada « est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit ». Aucun de ces préambules ne définit réellement qui nous sommes en tant que peuple et ce à quoi nous aspirons.

*Le gouvernement du Canada propose qu'une « clause Canada » soit incorporée dans la Constitution afin d'y affirmer l'identité et les aspirations du peuple canadien. Le gouvernement du Canada estime que cet énoncé, qui serait consacré dans l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867, devrait inclure les caractéristiques et les valeurs suivantes :*

- une fédération dont l'identité se nourrit des caractéristiques particulières à chaque province, aux territoires et aux collectivités;
- l'égalité des femmes et des hommes;
- l'attachement des Canadiens aux principes d'équité, d'ouverture et de pleine participation de tous les citoyens à la vie de leur pays, quelles que soient leur race, leur couleur, leurs croyances, leur condition mentale ou physique ou leur culture;
- la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones comme fait historique et la reconnaissance de leurs droits au sein du Canada;
- la reconnaissance de la responsabilité des gouvernements de préserver les deux majorités et minorités linguistiques du Canada;
- la responsabilité particulière qui incombe au Québec de protéger et de promouvoir sa société distincte;
- la contribution de peuples d'origines culturelles et ethniques diverses à l'édification d'un Canada fort;
- l'importance de la tolérance, tant pour les individus que pour les groupes et les collectivités;
- un engagement à l'égard de l'objectif du développement durable compte tenu de l'importance du territoire, de l'air et de l'eau et de la responsabilité que nous avons de les préserver et de les protéger pour les générations futures;
- le respect des droits individuels et collectifs tels qu'énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés;
- la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'ensemble de l'union économique canadienne, et le principe de l'égalité des chances dans l'ensemble du Canada;

- l'engagement envers le bien-être de tous les Canadiens;
- l'attachement à un régime de gouvernement parlementaire démocratique;
- l'équilibre typiquement canadien entre les libertés individuelles et collectives d'une part et, d'autre part, les responsabilités individuelles et collectives que nous partageons tous.

## Propositions

**1. Réaffirmation des droits et libertés des citoyens.** Le gouvernement du Canada réaffirme le principe selon lequel les droits fondamentaux énoncés dans la Charte constituent un élément essentiel de la Constitution canadienne. Le gouvernement du Canada propose que la Charte canadienne des droits et libertés soit modifiée de manière à garantir le droit à la propriété. Le gouvernement du Canada propose également que la proportion de votes nécessaire au Parlement ou à une assemblée législative provinciale pour invoquer la disposition dérogatoire (article 33) ne soit plus la majorité simple, mais une majorité de 60 pour 100 des députés du Parlement ou de l'assemblée législative.

**2. Reconnaissance du caractère distinct du Québec et de la dualité linguistique du Canada.** Le gouvernement du Canada propose que soit inséré dans la Charte un article prescrivant que la Charte canadienne des droits et libertés soit interprétée de façon à respecter le caractère distinct du Québec au sein du Canada. L'article se lirait comme suit :

25.1 (1) Toute interprétation de la Charte doit concorder avec :

a) la protection et la promotion du caractère de société distincte du Québec au sein du Canada;

b) la protection de l'existence de Canadiens d'expression française, majoritaires au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, majoritaires dans le reste du pays mais présents aussi au Québec.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), une société distincte comprend notamment :

a) une majorité d'expression française;

b) une culture unique en son genre;

c) une tradition de droit civil.

[Voir des extraits de la Charte à l'annexe à la fin de la Partie I : les articles 1, 25 (le nouvel article 25.1 y compris), 27, 28 et 31.]

**3. Participation des autochtones aux délibérations constitutionnelles en cours.** Le gouvernement du Canada entend s'assurer que les peuples autochtones participent aux délibérations constitutionnelles en cours.

**4. Autonomie gouvernementale des autochtones.** Le gouvernement du Canada propose de modifier la Constitution de manière à consacrer un droit général à l'autonomie gouvernementale autochtone au sein de la fédération canadienne qui serait invocable devant les tribunaux et sujet à la Charte canadienne des droits et libertés, la nature de ce droit étant décrite de façon à en faciliter l'interprétation par les tribunaux. Afin d'aider le gouvernement du Canada, les gouvernements des provinces et des territoires et les peuples autochtones à s'entendre sur la teneur de ce droit, il ne deviendrait exécutoire qu'après une période maximale de 10 ans. Le Comité mixte spécial devrait se pencher sur les paramètres généraux du droit qui sera inscrit dans la Constitution ainsi que sur les compétences qu'exerceront les administrations gouvernementales autochtones.

**5. Processus constitutionnel autochtone.** Le gouvernement du Canada propose d'inscrire dans la Constitution un processus constitutionnel particulier pour le traitement des dossiers autochtones qui ne seront pas abordés pendant l'actuelle ronde de discussions constitutionnelles et de suivre de près les progrès accomplis dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale.

**6. Représentation des peuples autochtones au Sénat.** Le gouvernement du Canada propose que la représentation des autochtones soit garantie au sein d'un nouveau Sénat.

**7. Clause Canada dans la Constitution.** Le gouvernement du Canada propose d'insérer à l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867, une « clause Canada » énonçant ce que nous sommes en tant que peuple et ce à quoi nous aspirons. Le gouvernement du Canada croit que cette clause devrait faire état des caractéristiques et des valeurs canadiennes suivantes :

- une fédération dont l'identité se nourrit des caractéristiques particulières à chaque province, aux territoires et aux collectivités;
- l'égalité des femmes et des hommes;
- l'attachement des Canadiens aux principes d'équité, d'ouverture et de pleine participation de tous les citoyens à la vie de leur pays, quelles que soient leur race, leur couleur, leurs croyances, leur condition mentale ou physique ou leur culture;
- la reconnaissance de l'autonomie des peuples autochtones comme fait historique et la reconnaissance de leurs droits au sein du Canada;

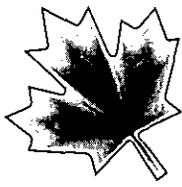
- la reconnaissance de la responsabilité des gouvernements de préserver les deux majorités et minorités linguistiques du Canada;
- la responsabilité fondamentale qui incombe au Québec de protéger et de promouvoir sa société distincte;
- la contribution de peuples d'origines culturelles et ethniques diverses à l'édification d'un Canada fort;
- l'importance de la tolérance, tant pour les individus que pour les groupes et les collectivités;
- un engagement à l'égard de l'objectif du développement durable compte tenu de l'importance du territoire, de l'air et de l'eau et de la responsabilité que nous avons de les préserver et de les protéger pour les générations futures;
- le respect des droits individuels et collectifs tels qu'énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés;
- la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'ensemble de l'union économique canadienne, et le principe de l'égalité des chances dans l'ensemble du Canada;
- l'engagement envers le bien-être de tous les Canadiens;
- l'attachement à un régime de gouvernement parlementaire démocratique;
- l'équilibre typiquement canadien entre les libertés individuelles et collectives d'une part et, d'autre part, les responsabilités individuelles et collectives que nous partageons tous.

## Annexe

### *Reconnaissance du caractère distinct du Québec dans la charte*

Voici le texte des articles 1, 25, 27, 28 et 31 et l'article 25.1 proposé :

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés, dans des limites raisonnables prescrites par la loi et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.
25. Le fait que la présente Charte garantisse certains droits et certaines libertés ne devra pas être interprété de façon à abroger ou à porter atteinte aux droits ou libertés ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones du Canada, notamment
  - a) aux droits et libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;
  - b) aux droits ou libertés issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis. (92)
- 25.1 (1) *Toute interprétation de la Charte doit concorder avec :*
  - a) *la protection et la promotion du caractère de société distincte du Québec au sein du Canada;*
  - b) *la protection de l'existence de Canadiens d'expression française, majoritaires au Québec, mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, majoritaires dans le reste du pays, mais présents aussi au Québec.*
- (2) *Pour l'application du paragraphe (1), une société distincte comprend notamment*
  - a) *une majorité d'expression française;*
  - b) *une culture unique en son genre;*
  - c) *une tradition de droit civil.*
27. Toute interprétation de la présente Charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine culturel des Canadiens.
28. Indépendamment des autres dispositions de la présente Charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.
31. La présente Charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit.



## Partie II

# Des institutions réceptives au service d'un Canada moderne

Le Canada doit revigorer ses institutions politiques. Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada concluait entre autres, dans son rapport, que les citoyens sont de plus en plus préoccupés par l'efficacité et la réceptivité de ces institutions.

Sans perdre de vue nos traditions parlementaires, le Canada doit donc améliorer ses institutions. Non seulement faut-il en assurer le caractère démocratique et l'efficacité, il faut encore qu'elles soient perçues par les Canadiens partout au pays comme vraiment représentatives de la diversité des populations et des opinions du pays.

### 2.1 Réforme de la Chambre des communes

Beaucoup de Canadiens constatent avec inquiétude que notre système parlementaire est entaché de parti pris, plus enclin à susciter la rivalité qu'à rechercher la conciliation. Le caractère irritant des débats conflictuels à la Chambre des communes, notamment lors de la période des questions, porte atteinte à la bienséance parlementaire, ébranle la confiance du peuple à l'égard des institutions parlementaires, fait naître le doute quant à l'aptitude des élus à s'acquitter comme il convient de leur mission de représentation. L'érosion de la confiance publique envers la gestion des affaires politiques en a même conduit quelques-uns à exiger que le pouvoir législatif soit soustrait aux députés et désormais exercé par le recours aux référendums et aux plébiscites.

Le gouvernement croit que l'électorat canadien est mieux servi quand les citoyens élisent démocratiquement leurs représentants à intervalles réguliers, pour agir en leur nom d'une façon qui témoigne tout à la fois des intérêts des électeurs et de l'intégrité de la personne qu'ils élisent. C'est un système stable, raisonnable et responsable. Notre priorité doit être de réformer la Chambre des communes plutôt que de la contourner.

Bien qu'il s'agisse d'une réforme importante, ce n'est pas, fondamentalement, une question à traiter dans les discussions fédérales-provinciales sur les modifications constitutionnelles. Aussi, *le gouvernement du Canada, avec le concours de tous les partis représentés à la Chambre des communes, examinera les moyens à prendre pour renforcer les pouvoirs*

*représentatifs et législatifs des députés.* Les Canadiens s'attendent à ce que leurs députés puissent se dégager suffisamment de la discipline de parti pour pouvoir représenter les intérêts de leur circonscription et de leur région et exercer une influence importante sur la législation. *Le gouvernement élaborera donc diverses propositions visant à permettre un plus grand nombre de votes libres.*

La modification des conventions relatives aux votes de confiance serait une réforme très importante. (Perdre un vote de confiance entraîne la défaite du gouvernement, qui doit remettre sa démission.) Il est possible d'assouplir de telles conventions et de tempérer la discipline de parti, sans entraîner des conséquences graves pour la responsabilité et l'efficacité du gouvernement. Outre les questions de fiscalité et de crédits, les votes de confiance pourraient être réservés à un nombre limité de projets de loi dont l'importance est fondamentale pour le programme gouvernemental et qui seraient définis explicitement comme étant des mesures de confiance. Il y aurait ainsi plus de mesures législatives faisant l'objet d'un « vote libre » (au cours duquel un député pourrait voter de façon à servir au mieux ses électeurs, sans se soucier de la survie du gouvernement).

Au nombre des autres propositions envisagées, signalons celles-ci :

- réserver davantage de temps et accorder une plus grande priorité à la Chambre aux projets de loi d'initiative parlementaire;
- déférer plus tôt les projets de loi aux comités parlementaires — après la première lecture et avant leur approbation de principe en deuxième lecture — afin de donner à ces comités plus de latitude pour modifier les projets de loi;
- exiger que les vacances à la Chambre des communes soient comblées dans un délai précis, pour tenir compte du besoin des électeurs d'être représentés.

Le gouvernement s'efforcera en outre de rechercher les meilleurs moyens d'améliorer la transparence et la visibilité de la procédure parlementaire. Dans les conditions actuelles, c'est au sein de son groupe parlementaire et au Cabinet qu'un député accomplit une bonne partie du travail qu'il fait pour ses commettants. Toute procédure qui permettrait d'atténuer sensiblement la rigueur de la discipline de parti et de rendre par conséquent plus visible l'action des députés contribuerait à redonner confiance aux citoyens et à les rassurer quant à la capacité d'intervention de leurs représentants.

## 2.2 Réforme du Sénat

Dans presque toutes les fédérations, le Parlement fédéral est constitué de deux chambres. La première est d'habitude une chambre élue directement, comme l'est la Chambre des communes du Canada, dans laquelle la représentation est fondée sur la population. La seconde chambre est conçue pour donner un poids particulier aux vues des régions et des minorités dans les décisions fédérales. Dans plusieurs fédérations, la seconde chambre est aussi élue (suivant des modalités qui varient), ce qui lui confère une légitimité démocratique.

Le Sénat du Canada, qui n'est pas électif, est un cas unique parmi les fédérations. On réclame depuis longtemps une réforme, ce qui n'a rien d'étonnant. Ce courant réformiste s'est manifesté plus fortement ces dernières années, l'Ouest et les provinces de l'Atlantique s'étant plaint que la Chambre des communes est dominée par le poids électoral des provinces plus peuplées.

Le mouvement en faveur de la réforme du Sénat vient d'abord et avant tout du fait que, pour beaucoup de Canadiens, le processus décisionnel fédéral ne tient pas assez compte de la diversité des régions. Ce mouvement s'est amplifié dernièrement, les citoyens étant de plus en plus mécontents de son caractère non électif. L'idée qu'un Sénat non élu puisse s'opposer à la volonté législative de la Chambre des communes élue et le fait que les Canadiens réclament un gouvernement plus démocratique et responsable sont devenus inconciliables.

Le statu quo, c'est-à-dire la nomination des sénateurs par Ottawa, ne peut être maintenu. L'abolition du Sénat n'est pas non plus une solution acceptable pour l'instant. Les autres fédérations qui fonctionnent bien ont toutes cru bon d'avoir une seconde chambre représentative dans leur Parlement fédéral. L'abolition ne répondrait pas aux doléances sans cesse exprimées au sujet de la représentation des régions.

### *Un Sénat élu*

Le principe voulant que les sénateurs soient élus directement par la population reflète le large consensus qui s'est dégagé de toutes les propositions de réforme du Sénat depuis la Loi constitutionnelle de 1982. Aussi, *le gouvernement du Canada propose un Sénat élu directement par le peuple, conçu à la fois pour assurer une meilleure représentation des régions et une plus grande sensibilité aux besoins et attentes des citoyens.*

Un Sénat élu pourrait prendre des formes nombreuses et assez variées. Dans ce contexte, trois questions intimement liées doivent être examinées : a) le mode d'élection des membres du Sénat, b) la répartition des sièges du Sénat et c) les pouvoirs du Sénat.

*Le gouvernement du Canada propose que les élections au Sénat coïncident avec les élections à la Chambre des communes. La dissolution de la Chambre signifierait celle du Sénat. Cette mesure ferait ressortir le caractère fédéral du Sénat, tout en reconnaissant le fait que la Chambre des communes et le Sénat ont un programme législatif commun.*

#### **a) Mode d'élection**

Les autres régimes fédéraux où la seconde chambre est élue offrent un grand nombre de moyens de choisir les sénateurs, depuis le système dont nous nous servons pour élire les députés à la Chambre des communes jusqu'aux systèmes de représentation proportionnelle plus complexes. Le Comité mixte spécial est invité à examiner divers modes d'élection des sénateurs en tenant compte des principes suivants :

- Le mode d'élection doit tenir compte de la diversité sociale de la population canadienne et du fait que la représentation politique des femmes, des populations autochtones et des groupes ethniques a longtemps été inadéquate.
- Comme l'a suggéré la Commission royale sur l'unité économique et sur les possibilités de développement au Canada (la Commission Macdonald), les circonscriptions devraient être assez grandes pour assurer une représentation proportionnelle, tout en étant assez nombreuses, dans les provinces plus étendues, pour en représenter les diverses régions.

#### **b) Répartition des sièges du Sénat**

La représentation actuelle des provinces au Sénat montre une logique historique dépassée qui n'est plus acceptable : l'Ontario et le Québec ont 24 sièges chacun, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick 10 chacun, les quatre provinces de l'Ouest et Terre-Neuve 6 chacune, l'Île du Prince-Édouard 4, et le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest 1 chacun, soit un total de 104 sièges. La répartition laisse à désirer à bien des égards. L'Alberta et la Colombie-Britannique ont une représentation inférieure à celle du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, par exemple, même si leur population est de trois à cinq fois plus nombreuse. L'Ontario jouit au Sénat d'une représentation par habitant plus grande que l'Alberta ou la Colombie-Britannique.

Bien que la répartition des sièges du Sénat ait été fondée au départ sur le principe de la représentation égale des trois *régions* du Canada au moment de la Confédération (les Maritimes, le Québec et l'Ontario) la réalité

politique est qu'aujourd'hui, ce sont les *provinces et territoires, et non les régions*, qui forment la base de notre sentiment d'appartenance commune et de notre identité.

Les provinces devraient donc remplacer les régions en tant qu'unités de base de représentation au Sénat. De plus, il faut revoir la répartition des sièges du Sénat de sorte que les provinces soient représentées de façon plus équitable. Cette répartition est un élément clé; il en a été question sous une forme ou une autre dans tous les projets de réforme.

La position de la Fondation de l'Ouest canadien a reçu un appui ferme pour ce qui est de la représentation équitable des provinces dans un Sénat élu. Comme elle le déclarait en 1981 :

« À des fins politiques, le Canada se subdivise en régions appelées « provinces », et il faudrait que l'on tienne compte de cette réalité politique grâce à une représentation égale de toutes les provinces au Sénat... D'autres régimes fédéraux (l'Australie, les États-Unis, la Suisse) disposent d'une chambre haute dont les membres proviennent en nombre égal de chaque unité constituante, quelles que soient les différences de population. Ces régimes considèrent comme légitime la dualité de la représentation requise en régime fédéral : la représentation des citoyens dans le processus législatif sur la base tant de la population que de la région. »

D'autres ont rejeté la représentation égale en raison de très grands écarts de population entre les provinces. Ce point de vue a été repris par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat en 1984 en ces termes :

« Aussi en avons-nous conclu que, tout en assurant une surreprésentation significative des provinces moins peuplées et des territoires, nous devons proposer une répartition mieux adaptée à la réalité canadienne que l'égalité absolue. »

On constate d'ailleurs, à la lecture du communiqué final de la Conférence des premiers ministres de juin 1990 sur la Constitution, que les onze gouvernements s'étaient entendus sur une représentation plus équitable au Sénat des provinces et territoires moins peuplés. *Aussi, le gouvernement du Canada propose que la composition du Sénat assure une représentation beaucoup plus équitable des provinces et des territoires.* Il invite le Comité mixte spécial à déterminer le nombre et la répartition des sièges qui conviendraient le mieux en vue d'une représentation beaucoup plus équitable des provinces et territoires en tenant compte de ce qui suit :

- la dualité linguistique du Canada;

- le rapport de près de 1 à 80 entre les provinces au chapitre de la population;
- le petit nombre de provinces au Canada;
- le besoin d'assurer la représentation des autochtones;
- le mode d'élection des députés à la Chambre des communes.

Ce faisant, le Comité voudra peut-être examiner les formules utilisées dans d'autres régimes fédéraux comme l'Allemagne qui prévoit respectivement trois, quatre et cinq sièges au Bundesrat pour les Länder (version allemande de nos provinces) de petite, moyenne et grande taille. Il voudra peut-être aussi examiner les propositions de la Fondation de l'Ouest canadien concernant une représentation égale et celles de la Commission Macdonald favorisant une représentation équitable.

### c) Pouvoirs du Sénat

La Chambre des communes devrait demeurer le principal organe législatif du Canada. Telle est la base de la position du gouvernement fédéral à l'égard des pouvoirs que devrait exercer un nouveau sénat. Le Sénat ne devrait donc pas être habilité à voter ou à refuser la confiance. Autrement dit, le rejet d'un projet de loi au Sénat ne devrait pas entraîner la démission du gouvernement. Il convient d'éviter la formule adoptée en Australie, où les deux chambres peuvent voter ou refuser la confiance, formule qui s'est traduite par l'instabilité et une crise constitutionnelle. Cependant, une chambre haute élue doit jouir de pouvoirs réels pour être efficace et offrir entre les régions l'équilibre nécessaire aux institutions parlementaires canadiennes.

Pour cette raison, le gouvernement du Canada croit que, en règle générale, il faille, pour que des mesures deviennent lois, qu'elles soient approuvées tant par le Sénat que par la Chambre des communes, comme c'est le cas actuellement.

*Pour les questions relatives à la langue et à la culture, le gouvernement du Canada propose que le Sénat soit assujéti à une règle spéciale, celle de la majorité double, pour la tenue des votes. Cette mesure a été recommandée par le Comité législatif de l'Alberta en 1983 et par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador en 1989.*

*Cependant, le Sénat ne devrait pas pouvoir renverser une décision de la Chambre des communes relative à une question d'importance nationale particulière, par exemple la défense nationale ou les relations internationales. Dans ces cas, le gouvernement du Canada propose que le Sénat dispose d'un veto suspensif de six mois, à l'expiration duquel la Chambre des communes devrait adopter de nouveau la mesure législative pour qu'elle devienne loi.*

*Le Sénat n'étant pas une chambre dotée d'un vote de confiance, le gouvernement propose qu'il n'ait aucun rôle législatif à l'égard des projets de lois de crédits et des mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunt.*

*En vertu de ces propositions, seule la Chambre des communes serait une chambre dotée d'un vote de confiance.*

Le gouvernement du Canada est d'avis qu'un nouveau sénat devrait pouvoir continuer à mener des enquêtes spéciales (voir le rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté intitulé : « La pauvreté au Canada » et celui des politiques relatives à l'âge de la retraite, « La retraite sans douleur ») afin de fournir des conseils utiles au gouvernement sur des dossiers importants. Il y aurait également lieu de permettre aux sénateurs de faire partie du Cabinet pour y assurer une représentation adéquate des régions.

L'instauration d'un équilibre, tel devrait être le grand objectif d'une réforme du Sénat. Ce que nous devons viser, c'est la création d'un sénat élu qui dispose de pouvoirs suffisants et qui a la légitimité nécessaire pour assurer une représentation efficace, tout en préservant les rapports actuels du Cabinet avec la Chambre des communes. Il est possible de trouver cet équilibre. À cet égard, le gouvernement du Canada s'attend que le Comité mixte spécial veille à ce que tous les volets de la réforme du Sénat soient examinés pendant les audiences qu'il tiendra dans tout le pays.

### ***Ratification des nominations***

Les Canadiens veulent une forme plus transparente de gouvernement et, en général, des institutions plus sensibles à leurs besoins; ils veulent aussi que le gouvernement fédéral soit plus en mesure de prendre des décisions qui tiennent compte des sensibilités et intérêts régionaux. En faisant les nominations aux conseils et organismes de réglementation, le gouvernement du Canada a le devoir d'assurer une bonne représentation des femmes, des minorités visibles, des groupes linguistiques, des autochtones et des personnes handicapées, et de tenir compte des intérêts régionaux. *Pour cette raison, le gouvernement du Canada propose que le Sénat ait le mandat d'entériner la nomination du gouverneur de la Banque du Canada et les nominations aux postes de direction d'institutions culturelles nationales telles que Radio-Canada, l'Office national du film, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales, les musées nationaux, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, le Conseil des arts du Canada et le Centre national des arts, de même que les nominations à la direction des conseils et organismes de réglementation, comme l'Office national de l'énergie, l'Office national des transports, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et l'Office canadien d'examen des évaluations environnementales dont la création est envisagée.*

### 2.3 La Cour suprême du Canada

La Cour suprême du Canada joue un rôle constitutionnel important au niveau des litiges entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet de la répartition constitutionnelle des pouvoirs et dans le jugement des causes se rapportant à la Charte canadienne des droits et libertés. Actuellement, elle est le produit d'une loi fédérale qui fixe sa composition et ses pouvoirs. La Loi sur la Cour suprême stipule que trois des neuf juges de la Cour doivent avoir été membres du Barreau du Québec, seule province à avoir un régime de droit civil. Trois juges viennent habituellement de l'Ontario, deux de l'Ouest et un de la région de l'Atlantique. Le gouvernement fédéral n'est pas tenu de consulter les provinces.

Dans l'Accord du lac Meech, on proposait de consacrer l'existence de la Cour suprême et sa composition actuelle dans la Constitution. Une telle modification nécessiterait le consentement unanime du Parlement du Canada et des dix législatures provinciales. Le gouvernement du Canada continue d'appuyer ces propositions de l'Accord et serait disposé à en recommander l'adoption s'il était jugé souhaitable d'inclure dans les propositions définitives des questions nécessitant l'unanimité.

L'unanimité n'étant pas nécessaire lorsqu'il s'agit de faire participer les provinces et les territoires au processus de nomination, *le gouvernement du Canada propose une modification constitutionnelle selon laquelle les vacances à la Cour suprême seraient comblées de la façon suivante :*

- le ministre de la Justice demanderait aux ministres de la Justice et aux procureurs généraux compétents de lui soumettre dans les 90 jours une liste de cinq candidats;
- à partir de cette liste, le gouvernement du Canada nommerait un ou plusieurs juges avec l'agrément du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Dans l'éventualité où cette liste ne serait pas soumise dans le délai prescrit, le gouvernement du Canada pourrait de son propre chef nommer un juge de la Cour suprême.

### 2.4 La formule de modification de la Constitution

La formule de modification de la Constitution elle-même est l'un des grands volets du programme constitutionnel. De 1927 à 1981, soit pendant plus de 50 ans, les premiers ministres se sont réunis périodiquement afin de tenter, sans succès, de s'entendre sur une procédure permettant de modifier la Constitution et de la rapatrier. En novembre 1981, le Premier ministre du Canada et les premiers ministres de neuf provinces ont convenu d'un ensemble de dispositions visant le rapatriement qui comprenait une procédure

de modification, mais le gouvernement du Québec, représentant plus du quart de la population canadienne, n'a pas été partie à l'entente. L'Assemblée nationale du Québec devait par la suite rejeter l'entente. Bien que lié dorénavant par la Loi constitutionnelle de 1982, le Québec continue de contester sa légitimité politique : elle avait eu pour effet de modifier les pouvoirs constitutionnels de l'Assemblée nationale sans le consentement de cette dernière.

C'est afin de résoudre cette question de légitimité et de faire en sorte que le Québec redevienne un partenaire actif dans l'évolution constitutionnelle du Canada que l'Accord du lac Meech a été négocié. En vertu de cet accord, la formule de modification aurait été changée de deux façons :

- on exigerait le consentement unanime du Parlement fédéral et des assemblées législatives de toutes les provinces dans le cas d'une modification touchant un certain nombre de questions qui, actuellement, ne nécessitent que le consentement du Parlement et des deux-tiers des assemblées législatives, comme la réforme du Sénat et la création de provinces;
- une compensation serait versée à toute province qui déciderait de se soustraire à une modification transférant un pouvoir législatif provincial au Parlement.

Ces deux changements à la formule actuelle de modification ont été approuvés à l'unanimité par les premiers ministres en avril 1987 et en juin 1990.

À la suite de l'échec de l'Accord du lac Meech, le gouvernement a mis sur pied le Comité mixte spécial Beaudoin-Edwards et l'a chargé de revoir le dossier. Celui-ci a recommandé l'adoption d'une formule de modification exigeant, dans le cas de la plupart des grandes modifications, le consentement du Parlement et des assemblées législatives de l'Ontario, du Québec, d'au moins deux provinces de l'Atlantique et d'au moins deux provinces de l'Ouest représentant au moins 50 pour 100 de la population de ces régions. Cette recommandation n'a pas reçu l'unanimité nécessaire pour modifier la formule d'amendement.

La plupart des propositions constitutionnelles énoncées dans le présent document, y compris celles qui portent sur la réforme du Sénat, pourraient être adoptées avec l'appui de sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. La situation est différente dans le cas de la formule de modification. Le gouvernement du Canada persiste toutefois à appuyer la proposition exposée dans l'Accord du lac Meech en ce qui concerne la formule de modification de la Constitution. Le gouvernement serait disposé à aller de l'avant avec cette proposition si un consensus se dégagait au cours des cinq prochains mois, si l'accession des territoires au statut de

provinces devait se faire en vertu de la formule actuelle, et, enfin, s'il était jugé souhaitable, dans les propositions définitives, d'inclure l'un ou l'autre dossier exigeant l'unanimité.

## **Propositions**

8. *Chambre des communes.* Le gouvernement du Canada s'engage à poursuivre le processus de réforme parlementaire pour offrir plus de votes libres aux députés et limiter le nombre de votes de censure.

9. *Principes à la base de la réforme du Sénat : un Sénat élu, efficace et plus équitable.* Le gouvernement du Canada propose :

- que le Sénat soit élu directement;
- que les élections au Sénat coïncident avec les élections à la Chambre des communes;
- que la composition du Sénat assure une représentation beaucoup plus équitable des provinces et des territoires;
- que la Chambre des communes demeure l'organe législatif principal;
- qu'en règle générale, il faille, pour que des mesures deviennent lois, qu'elles soient approuvées tant par le Sénat que par la Chambre des communes, comme c'est le cas actuellement;
- pour les questions relatives à la langue et à la culture, que le Sénat soit assujéti à une règle spéciale, celle de la majorité double, pour la tenue des votes;
- dans le cas des questions d'importance nationale, comme la défense nationale et les relations internationales, que le Sénat dispose d'un veto suspensif de six mois. Après expiration d'un veto suspensif, la Chambre des communes devrait adopter de nouveau le projet de loi visé par ce veto pour qu'il devienne loi;
- étant donné qu'il n'est pas une chambre dotée d'un vote de confiance, que le Sénat n'ait aucun rôle législatif à l'égard des projets de loi de crédits et des mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunt;
- que les autochtones du Canada soient assurés d'une représentation au Sénat;
- que le Sénat continue d'avoir pour mandat de mener des enquêtes spéciales sur des questions de politique d'intérêt public.

**10. Détails de la réforme du Sénat.** Le gouvernement du Canada propose que le Comité mixte spécial du Parlement examine les questions suivantes :

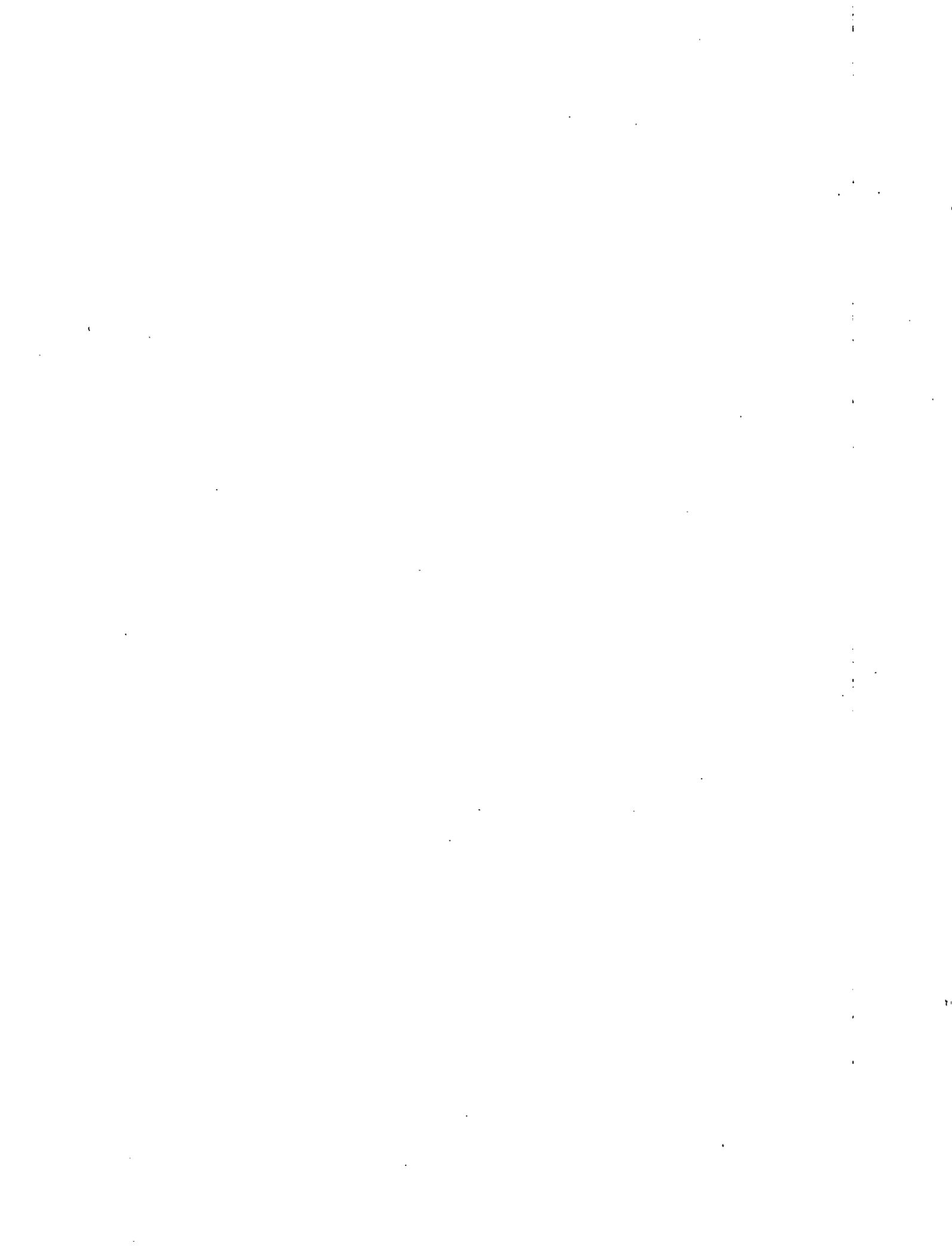
- le mode d'élection directe du Sénat;
- le nombre et la répartition appropriés des sièges au Sénat;
- en consultation avec les peuples autochtones, la représentation appropriée des Premières nations du Canada.

**11. Ratification par le Sénat des nominations aux conseils et organismes de réglementation.** Le gouvernement du Canada propose que le Sénat ait le mandat d'entériner la nomination du gouverneur de la Banque du Canada et les nominations aux postes de direction d'institutions culturelles nationales telles que Radio-Canada, le Conseil des arts du Canada, l'Office national du film, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales, les musées nationaux, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et le Centre national des arts, de même que les nominations à la direction des conseils et organismes de réglementation, comme l'Office national de l'énergie, l'Office national des transports, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et l'Office canadien des évaluations environnementales dont la création est envisagée.

**12. Nominations à la Cour suprême du Canada.** Le gouvernement du Canada apportera à la Constitution une modification qui confèrera aux provinces et territoires un rôle dans le processus de nomination à la Cour suprême. Celles-ci seraient faites par le gouvernement fédéral à partir de listes de candidats soumises par les gouvernements provinciaux et territoriaux, le candidat choisi devant recevoir l'agrément du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Le gouvernement du Canada serait disposé à aller de l'avant avec la consécration dans la Constitution de l'existence de la Cour suprême et de sa composition s'il était jugé souhaitable d'inclure dans les propositions définitives des questions nécessitant l'unanimité.

**13. La formule de modification de la Constitution.** Le gouvernement serait disposé à aller de l'avant avec les changements à la formule de modification proposés dans l'Accord du lac Meech si un consensus sur le sujet devait se dégager, si l'accession des territoires au statut de provinces devait se faire en vertu de la formule actuelle, et s'il était jugé souhaitable, dans les propositions définitives, d'inclure des questions nécessitant l'unanimité.





## Partie III

# Préparer un avenir plus prospère

La fédération canadienne a su s'adapter au changement avec souplesse. Néanmoins, il est temps d'envisager d'apporter certaines améliorations à la façon dont nous nous gouvernons et à la façon dont les gouvernements gèrent leurs affaires, de manière à mieux traduire les réalités du Canada moderne.

*De nombreux éléments du système fédéral canadien n'ont pas besoin d'être changés.* Le gouvernement fédéral doit continuer de garantir aux Canadiens l'égalité d'accès aux droits que leur confère leur citoyenneté. Cela comprend la redistribution des ressources sous forme de paiements de péréquation, selon l'obligation fédérale énoncée à l'article 36 de la Constitution. Cet article engage également les gouvernements fédéral et provinciaux à promouvoir l'égalité des chances des Canadiens dans la recherche de leur bien-être, à favoriser le développement économique de façon à réduire l'inégalité des chances, et à fournir les services publics essentiels, à un niveau de qualité raisonnable, à tous les Canadiens.

Ces derniers attachent aussi de l'importance au régime de sécurité du revenu. En faisant des versements directs aux individus, comme les prestations de retraite et les allocations familiales, et en soutenant le régime d'aide sociale des provinces, le gouvernement fédéral joue un rôle crucial dans le bien-être de chaque Canadien. Le gouvernement du Canada est conscient que sa capacité d'amoindrir, par ces mécanismes de redistribution des richesses, les effets des disparités économiques régionales revêt une importance particulière pour le Canada atlantique et il continuera de promouvoir des initiatives de développement économique dans tout le pays afin que tous les Canadiens puissent vivre et travailler dans leur propre région et assurer à leur famille une qualité de vie satisfaisante.

*Le gouvernement du Canada entend donc maintenir sa capacité de faire en sorte que tous les Canadiens continuent de jouir des avantages de leur citoyenneté, indépendamment de l'endroit où ils vivent, ou de leur occupation.* Nous sommes unis en tant que société parce que nous croyons en notre obligation fondamentale de partager nos richesses avec nos concitoyens. C'est ce principe que le gouvernement fédéral entend défendre, comme il le fait aujourd'hui.

Toutefois, le gouvernement est d'avis que des changements s'imposent dans un certain nombre de domaines importants afin de garantir la prospérité

future du Canada et de mieux servir les citoyens. Il s'attaquera plus précisément aux dossiers de la gestion de l'union économique, de la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux et de la façon dont les gouvernements travaillent ensemble. Voici les critères qui sous-tendent les propositions de changement dans ces domaines:

- *Objectifs communs.* Le gouvernement fédéral doit être en mesure de promouvoir l'identité canadienne et de veiller à la réalisation d'objectifs communs canadiens.
- *Respect de la diversité.* Le fédéralisme concilie la nécessité d'exercer vigoureusement certains pouvoirs communs avec la possibilité de tenir compte des divers intérêts et objectifs des régions et de les refléter. Les provinces devraient être en mesure de définir leurs propres besoins et objectifs.
- *Simplicité.* Les gouvernements devraient être aussi près que possible de la population. C'est ce que la Communauté européenne a appelé le principe de la « subsidiarité », selon lequel le rôle du gouvernement fédéral est d'intervenir lorsque l'adoption d'une politique commune s'impose ou quand il est préférable, pour des raisons d'efficacité, qu'il assume certaines responsabilités.
- *Responsabilité partagée.* Il existe des secteurs où ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux ne peuvent réaliser seuls des objectifs communs. Dans ces cas, une action concertée des gouvernements fédéral et provinciaux est essentielle pour gérer leur interdépendance dans le meilleur intérêt de tous les Canadiens.

### **3.1 Une union économique plus étroite**

L'une des forces agissantes qui ont donné naissance à la Confédération, il y a bientôt plus de cent ans, est cette vision de quelques Canadiens éclairés qui pensaient pouvoir faire davantage dans certains domaines en s'unissant qu'en agissant de façon isolée; que le Canada pouvait assurer un meilleur avenir à ses citoyens en demeurant uni. On croyait aussi qu'il y avait place au Canada pour la diversité acceptée et exprimée par des provinces fortes. Et en décidant de s'unir pour former un pays, les provinces ont créé une union politique en même temps qu'une union économique.

Depuis 1867, le monde a toutefois beaucoup changé. Le Canada doit faire face aux nouvelles réalités économiques d'un environnement mondial où tout change rapidement et où la concurrence devient de plus en plus vive. Le Canada ne peut se soustraire à ces forces internationales. Pour assurer à l'avenir notre bien-être et notre prospérité, nous devons donner la chance à notre économie de s'ajuster et de croître afin d'améliorer notre position concurrentielle sur les marchés mondiaux. Il est évident que chaque

Canadien aura un rôle important à jouer dans cette démarche, car la capacité d'initiative, les connaissances et la technologie sont les fers de lance de la compétitivité.

Certaines choses sont toutefois demeurées inchangées depuis 1867. En fait, les avantages de l'intégration économique qui nous ont amenés à nous unir deviennent aujourd'hui encore plus évidents à la lumière des changements qui transforment constamment l'économie continentale et planétaire. Et l'objectif ultime du pays demeure, et sera toujours, de ménager un avenir meilleur à ses citoyens en assurant leur sécurité et leur bien-être économiques.

La prospérité dont les Canadiens jouissent aujourd'hui est la preuve que ces avantages sont réalisables. Parmi les principaux pays industrialisés, le Canada occupe le deuxième rang quant au niveau de vie. Entre 1961 et 1990, le Japon a été la seule des sept plus grandes puissances économiques dont la croissance économique a devancé celle du Canada. Et durant cette même période, c'est le Canada qui a enregistré le plus haut taux de création d'emplois.

Cependant, ces chiffres masquent certains défis de taille qu'il nous faudra relever pour assurer notre prospérité : le taux de croissance de la productivité canadienne s'est ralenti ces dernières années; un tiers des jeunes Canadiens abandonnent leurs études sans avoir même terminé le secondaire; le taux d'analphabétisme est élevé; et les investissements de l'industrie canadienne dans la recherche et le développement sont plus faibles que dans les autres grands pays industrialisés. Nos réalisations passées ne sont pas un gage pour l'avenir. Le Canada doit se doter des outils nécessaires pour assurer aux générations futures la possibilité de jouir du même niveau de vie que nous. Pour prospérer, nous devons changer. Nous devons améliorer notre façon de gérer nos forces et nos faiblesses économiques. Nous devons mieux concilier notre activité économique et nos préoccupations au sujet de l'environnement.

Le Canada ne pourrait continuer d'offrir le même niveau d'avantages économiques en l'absence d'une union politique des provinces. Car une intégration économique efficace exige une intégration politique. Seul ce type d'union offre réellement l'avantage de pouvoir accéder à un marché plus grand, d'avoir un accès garanti aux matières premières et à une nouvelle technologie, et de pouvoir partager les risques.

Le fédéralisme a permis aux Canadiens de bénéficier d'une union économique et politique qui, grâce à une devise et un système bancaire communs, a favorisé la mobilité des facteurs de production entre les provinces, ainsi qu'un marché financier commun. Nous avons également établi un réseau de programmes sociaux hautement développé, ainsi qu'un régime économique permettant de partager les richesses entre les régions et

les citoyens. En même temps, le fédéralisme a permis de répondre à des besoins et objectifs régionaux dans d'autres domaines.

Même si le processus de modification de la Constitution peut sembler quelque peu éloigné des préoccupations quotidiennes des Canadiens qui craignent pour leurs emplois et pour ceux de leurs enfants, ce processus fournit l'occasion de prendre des mesures propres à renforcer notre union économique. Il nous faut améliorer le fonctionnement de notre marché intérieur et mieux harmoniser et coordonner nos politiques économiques. Et les gouvernements doivent arriver à coopérer plus efficacement dans l'intérêt des Canadiens afin de leur assurer à tous un avenir meilleur.

### *L'amélioration du commerce et de la mobilité au Canada*

Un marché intérieur fort et efficace est essentiel au bien-être de tous les Canadiens. Les obstacles qui gênent actuellement la circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes entravent les échanges commerciaux intérieurs entre les provinces et limitent la mobilité individuelle des Canadiens. Et l'incapacité des Canadiens de profiter pleinement des avantages du marché intérieur affaiblit leur compétitivité sur les marchés mondiaux.

La Loi constitutionnelle de 1867 contient un article (l'article 121) dit du « marché commun », dont l'insertion visait, au moment de la Confédération, à interdire les entraves au commerce. Cet article stipule que tous les articles en provenance d'une province seront admis en franchise dans chacune des autres provinces. *Cette clause ne reflète pas les réalités du marché d'aujourd'hui.* On n'y trouve aucune mention de la mobilité des capitaux ou des services. On n'y prévoit pas, non plus, la pleine mobilité des personnes, élément qui non seulement est important pour le fonctionnement de l'union économique, mais qui constitue un droit fondamental de tous les Canadiens.

Pour assurer la libre circulation au Canada des personnes, des capitaux, des biens et des services, *le gouvernement du Canada propose que l'article 121 soit mis à jour de façon à accroître la mobilité des personnes, des capitaux, des services et des biens à l'intérieur du Canada en interdisant au gouvernement fédéral et aux provinces d'adopter des lois, des programmes ou des pratiques qui dresseraient des barrières ou constitueraient des restrictions à une telle mobilité.* Les Canadiens seraient ainsi libres de pratiquer le métier de leur choix et de chercher fortune partout au Canada. Le gouvernement du Canada propose en outre que le nouvel article 121 entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995, de façon à ce qu'il y ait une période de transition et d'ajustement pour l'élimination de ces barrières.

Cette proposition ne devrait pas retarder les efforts en cours pour éliminer les barrières commerciales interprovinciales, et les gouvernements

fédéral et provinciaux devraient poursuivre les efforts entrepris en ce sens. Car il importe d'adopter dès que possible un processus qui obligera les gouvernements à réduire dans les meilleurs délais les obstacles au commerce intérieur canadien.

Il pourra se trouver des situations où certains intérêts prépondérants ou d'autres considérations empêcheront les gouvernements d'éliminer des barrières commerciales. C'est pourquoi *la modification proposée à l'article 121 prévoit des exceptions dans l'intérêt national et ne s'appliquerait pas aux lois favorisant le développement régional ou la péréquation. Le Comité mixte spécial devrait examiner si d'autres exceptions à l'application de l'article 121 seraient appropriées.*

### ***Le renforcement de l'union économique***

La modification proposée à l'article 121 n'éliminera pas tous les problèmes qui se posent sur le marché intérieur du Canada. Les gouvernements devront continuer de faire preuve de leadership pour assurer le bon fonctionnement du marché canadien et le maintien d'une union économique vigoureuse.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont chacun un rôle à jouer dans la gestion de l'union économique. En conséquence, si le gouvernement fédéral doit avoir les pouvoirs requis pour gérer l'union économique, ceux-ci ne doivent pas être illimités. Le défi se situe au niveau de l'exercice conjoint des responsabilités et seules la collaboration et la consultation intergouvernementales peuvent aider à relever ce défi.

*Le gouvernement du Canada propose donc que la Constitution soit modifiée de manière à accorder au Parlement le nouveau pouvoir d'adopter les lois nécessaires au bon fonctionnement de l'union économique. La gestion de l'union économique étant, toutefois, un domaine de responsabilité commune, toute mesure législative fédérale adoptée en vertu de ce nouveau pouvoir ne pourrait entrer en vigueur sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.*

Une fois approuvée, cette loi lierait toutes les provinces et le gouvernement fédéral. *Cependant, les provinces qui n'auraient pas donné leur accord à la loi fédérale (un maximum de trois selon la règle 7/50) pourraient exercer un droit de « retrait » pendant trois ans en adoptant une résolution ayant l'appui de 60 pour cent des membres de leur assemblée législative. La loi fédérale ne s'appliquerait pas alors à ces provinces. Le gouvernement du Canada propose que le Comité mixte spécial examine la question de savoir si la résolution de retrait devrait être renouvelable.*

Étant donné que ce nouveau pouvoir fournirait un mécanisme de gestion conjointe de l'union économique par les gouvernements fédéral et provinciaux, sa constitutionnalisation permettrait le transfert ou la

décentralisation de pouvoirs et de responsabilités dans un certain nombre de secteurs précis, afin de rapprocher les processus de décision de la population.

Ce nouveau pouvoir aidera du même coup le Canada à faire face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Il créera un mécanisme pour l'établissement de normes et d'objectifs canadiens dans un certain nombre de domaines essentiels au bon fonctionnement de l'union économique.

De même, ce nouveau pouvoir pourra aider à renforcer le secteur financier du Canada de façon à améliorer le fonctionnement de l'union économique. Le gouvernement du Canada travaillera activement avec les provinces à ce chapitre afin de clarifier les responsabilités de chacun. À cet égard, le gouvernement a l'intention d'examiner le chevauchement et le double emploi dans la réglementation des sociétés de fiducie. Il travaillera également de près avec les provinces à l'établissement d'une réglementation des valeurs mobilières plus efficace et mieux coordonnée, qui s'avère essentielle dans un environnement international où le double emploi risque de nous faire perdre des investissements. Le Canada devra aussi accroître sa présence dans les forums internationaux sur les valeurs financières.

### *L'harmonisation des politiques économiques*

La coordination efficace des politiques budgétaires de tous les gouvernements canadiens est importante pour les chances de croissance économique à long terme du Canada et, partant, pour la prospérité future de tous les Canadiens.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont chacun leurs propres politiques fiscales et financières destinées à améliorer le niveau de vie, à réduire le chômage et à lutter contre l'inflation. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'importance de ces politiques provinciales et leur incidence sur la gestion de l'union économique se sont accrues de façon spectaculaire. Cela a augmenté le risque que les politiques fiscales et financières des provinces aillent à l'encontre de celles du gouvernement fédéral et vice versa. Ce conflit peut réduire la croissance de l'économie et influencer sur le niveau de vie des individus. Une telle divergence rend aussi beaucoup plus difficile la tâche de conserver son efficacité à la politique monétaire nationale qui, au même titre que la politique budgétaire, est le principal instrument pour réaliser les objectifs économiques du pays.

De par sa participation à des organismes internationaux tels l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI), le Canada doit coordonner ses politiques économiques avec celles des autres grands pays industrialisés en vue de renforcer la croissance de l'économie mondiale, ce dont profite l'économie de chacun de ces pays. Mais si une telle coordination internationale constitue le fondement d'une prospérité à long terme, il faut

constater que le Canada ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de veiller à ce que les politiques économiques des gouvernements fédéral et provinciaux soient coordonnées.

La concertation des politiques budgétaires se ferait beaucoup plus facilement si le processus budgétaire des deux ordres de gouvernement était plus transparent et plus visible. Telle a été la conclusion d'autres fédérations qui ont élaboré des procédures permettant le partage de l'information et les consultations mutuelles au moment de la préparation de leurs budgets annuels, sans compromettre pour autant les sauvegardes qui doivent être prévues pour protéger le processus contre toute exploitation indue. *Le gouvernement du Canada propose donc d'élaborer avec les provinces un calendrier annuel permettant l'établissement de processus budgétaires fédéraux et provinciaux plus ouverts et plus visibles qui comprendraient :*

- *un cycle budgétaire annuel relativement fixe;*
- *un calendrier annuel fixe de rencontres des ministres des Finances;*
- *la publication par les 11 gouvernements, avant le budget, d'un aperçu économique et budgétaire;*
- *des conventions de comptabilité commune.*

*Le gouvernement fédéral propose aussi d'élaborer avec les provinces des lignes directrices pour améliorer la coordination des politiques budgétaires et leur harmonisation avec la politique monétaire du Canada. Une fois élaborées, les lignes directrices pourraient être intégrées dans la législation fédérale en vertu du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique. En conséquence, ces lignes directrices exigeraient l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour cent de la population et trois provinces au maximum pourraient se prévaloir d'un droit de retrait.*

*Le gouvernement du Canada propose également de discuter avec les provinces la création d'un organisme indépendant chargé de surveiller et d'évaluer les politiques macro-économiques des gouvernements fédéral et provinciaux. Un tel organisme pourrait jouer, auprès des gouvernements canadiens, un rôle analogue à celui que jouent le FMI et l'OCDE auprès de leurs membres. La fonction de surveillance fournirait une base d'information indispensable et accessible à tous ceux qui en ont besoin dans leur travail de coordination et d'harmonisation des lignes de conduite.*

Dans le but d'améliorer l'harmonisation de la politique monétaire et des politiques budgétaires des deux ordres de gouvernement, *le gouvernement du Canada propose de modifier la Loi sur la Banque du Canada afin qu'il soit clair que le mandat de la Banque est d'instaurer et de préserver la stabilité des prix. Pour assurer une représentation régionale au conseil de direction de la Banque, le gouvernement du Canada demandera l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux et il les consultera avant de nommer les membres du conseil de direction. Le gouvernement propose en outre de créer des comités consultatifs régionaux qui conseilleront les*

*directeurs de la Banque au sujet de la conjoncture économique dans les régions. L'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux sera également recherché en ce qui concerne la constitution de ces comités. Qui plus est, comme il est indiqué ci-dessus, la nomination du gouverneur de la Banque du Canada serait assujettie à l'approbation du Sénat.*

### **3.2 Mieux servir les Canadiens**

Dans un certain nombre de secteurs, les Canadiens seraient mieux servis si les décisions se prenaient plus près d'eux. Le fédéralisme permet aux gouvernements de poursuivre des objectifs régionaux différents dans certains domaines et des objectifs communs dans d'autres.

Le gouvernement du Canada est d'avis qu'il convient de rajuster la répartition des pouvoirs entre les administrations fédérale et provinciales dans certains domaines et de clarifier les responsabilités de chaque ordre de gouvernement dans d'autres. Il existe aujourd'hui des champs d'activité dont il n'était pas question dans la Constitution de 1867. D'autres ont fait, durant de nombreuses années, l'objet de discussions entre les gouvernements. Il importe que chaque ordre de gouvernement respecte les compétences et les responsabilités de l'autre bien qu'il n'y ait pas beaucoup de secteurs d'activités qui soient parfaitement étanches dans un monde en rapide évolution. Afin de mieux servir les Canadiens et d'éviter les chevauchements et le double emploi, aussi coûteux qu'irritants, les gouvernements doivent donc s'abstenir d'empiéter sur le domaine des autres, même dans les champs où, tous deux présents, ils sont appelés à jouer chacun leur rôle.

On ne propose pas des changements pour le seul plaisir de changer; les secteurs qui fonctionnent bien ne doivent pas être modifiés. Les changements proposés doivent améliorer les services ou les programmes que reçoivent les Canadiens.

Il existe diverses façons de procéder à des rajustements et de clarifier les responsabilités; certaines sont d'ordre constitutionnel et d'autres, d'ordre administratif. Lorsque les sphères de compétence ne sont pas précisées, la Constitution peut être modifiée de manière à les rendre explicites. Dans les domaines où les deux ordres de gouvernement ont un rôle légitime à jouer, les responsabilités pourraient être mieux définies dans des ententes bilatérales. On pourrait alors inscrire de telles ententes dans la Constitution pour en garantir la permanence. Chacune de ces options sera envisagée dans les propositions qui suivent.

#### ***1. La formation de la main-d'oeuvre***

La formation de la main-d'oeuvre est l'une des clés de la future prospérité du Canada. La formation est aussi un élément important de la mobilité des travailleurs au sein du pays. Elle est essentielle aux entreprises qui ont de plus en plus besoin d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée pour devenir et demeurer compétitives. Par conséquent, les gouvernements fédéral

et provinciaux, les employeurs et les employés sont tous directement intéressés par cette question. En fait, le rôle accru du secteur privé en matière de formation et de normes est essentiel à la compétitivité future du Canada. À l'avenir, la formation exigera la pleine participation de tous les intervenants dans l'économie.

La formation de la main-d'oeuvre est intimement liée au système d'éducation qui est un domaine de compétence provinciale exclusive. Il s'agit aussi d'un secteur où la prestation des programmes devrait se faire à l'échelle locale. *Le gouvernement du Canada propose donc une modification à la Constitution qui reconnaîtrait clairement que la formation de la main-d'oeuvre est un domaine de compétence provinciale exclusive.*

Étant donné l'importance de la formation de la main-d'oeuvre pour la compétitivité du Canada à l'échelle internationale et sa prospérité future, le gouvernement fédéral devrait décider, conjointement avec les gouvernements provinciaux, d'établir des normes en matière de formation par le biais du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique. Il est essentiel d'établir des normes et des objectifs si l'on veut former une main-d'oeuvre compétitive à l'échelle internationale et améliorer sa mobilité à l'intérieur du Canada.

## **2. L'immigration**

L'immigration est l'un des rares domaines où la compétence partagée des gouvernements fédéral et provinciaux est énoncée dans la Constitution. Cette compétence commune est prévue dans la Loi constitutionnelle de 1867, où il est cependant précisé que le gouvernement fédéral a des pouvoirs prédominants en cas de conflit.

Le gouvernement du Canada doit conserver la responsabilité d'attribuer la citoyenneté et d'offrir les services à cet égard. Il détermine le nombre total d'immigrants et fixe les normes et les objectifs nationaux en matière d'immigration. *Dans ce contexte, le gouvernement du Canada est disposé à négocier avec toute province qui le désire une entente bilatérale adaptée à sa situation particulière afin que les règles de fonctionnement soient établies.* Une entente qui tient compte à la fois des intérêts fédéraux et provinciaux a déjà été conclue avec le Québec et des négociations sont en cours avec d'autres gouvernements provinciaux. Par ailleurs, pour plus de certitude, *le gouvernement du Canada propose que l'entente conclue avec le Québec et toute autre entente qui sera négociée soient inscrites dans la Constitution.*

## **3. La culture**

L'identité canadienne est née de la symbiose des cultures et des traditions enracinées dans l'histoire et les origines mêmes du peuple.

La dualité des milieux culturels du Canada contribue à sa richesse et à la diversité du pays. Notre identité est donc nourrie par deux réalités

culturelles très différentes mais très dynamiques et enrichie autant par l'apport des cultures autochtones que par les multiples traditions culturelles qui se sont ajoutées plus récemment à la réalité canadienne.

Notre défi, par conséquent, consiste, d'une part, à maintenir les institutions qui s'emploient à promouvoir notre identité commune. D'autre part, le partage des compétences et les orientations de politiques en matière culturelle au Canada doivent être suffisamment souples pour laisser les gouvernements provinciaux jouer sans entrave les rôles qu'ils jugent appropriés dans ce domaine.

Les opinions sur le rôle des gouvernements dans ce secteur sont très variées et le partage actuel des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux peut répondre aux besoins de la plupart des provinces. Cependant, la langue et la culture ont toujours été l'expression la plus évidente du caractère distinct de la société québécoise. Étant le seul gouvernement d'importance en Amérique du Nord à représenter une population essentiellement francophone, le gouvernement du Québec a des responsabilités particulières pour ce qui est de la préservation et de l'épanouissement de l'identité culturelle de cette province, à cause des grandes pressions qu'exerce sur lui le simple fait que, de 276 millions de personnes en Amérique du Nord, seulement 7 millions ont le français comme langue maternelle.

*Par conséquent, le gouvernement du Canada négociera avec les provinces, à leur demande, des accords adaptés à la situation particulière de chacune, afin de définir clairement le rôle de chaque ordre de gouvernement. S'il y a lieu, ces accords seront inscrits dans la Constitution.* Alors que ces derniers reconnaîtront l'importante dimension communautaire de la culture et la responsabilité particulière du gouvernement du Québec dans ce domaine, le gouvernement du Canada conservera la responsabilité des institutions culturelles canadiennes existantes (telles Radio-Canada, les musées nationaux, l'Office national du film, le Conseil des arts du Canada, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales, Téléfilm et le Centre national des arts) qui permettent l'expression et l'affirmation de l'identité canadienne tant au Canada qu'à l'étranger.

#### **4. La radiodiffusion**

La radiodiffusion est un domaine important tant pour l'identité du Canada que pour l'expression de sa culture. C'est à juste titre le gouvernement fédéral qui doit rendre compte de la réglementation du secteur de la radiodiffusion parce que les activités dans ce domaine transcendent toutes les frontières provinciales et internationales. Néanmoins, le rôle des provinces pourrait être amélioré et certains sujets de friction pourraient être éliminés.

*Le gouvernement du Canada propose donc ce qui suit :*

1. consulter les provinces au sujet de l'octroi de nouvelles licences;
2. donner aux gouvernements provinciaux et à leurs mandataires la possibilité de devenir des entreprises de radiodiffusion publiques à part entière, ayant une programmation variée, sous réserve des règlements du CRTC;
3. régionaliser davantage les activités du CRTC et élargir les rôles de ses bureaux régionaux;
4. permettre aux provinces de participer à la nomination des commissaires régionaux du CRTC.

### ***5. Le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral***

La clause de la « paix, de l'ordre et du bon gouvernement » à l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer dans trois domaines : ceux qui sont d'urgence nationale, ceux qui sont de portée nationale et tous les autres dont la responsabilité n'est pas explicitement attribuée dans la Constitution. *Le gouvernement du Canada propose de se réserver la disposition relative à « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » afin de préserver sa compétence à l'égard des questions et des urgences nationales. Le gouvernement du Canada est toutefois disposé à transférer aux provinces les prérogatives concernant les questions qui ne sont pas de nature nationale ou qui n'ont pas été spécifiquement attribuées au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution ou suite à une décision d'un tribunal.*

### ***6. Le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral***

Le pouvoir déclaratoire (alinéa 92(10)c) de la Loi constitutionnelle de 1867) permet au gouvernement fédéral de s'attribuer la compétence législative touchant un « ouvrage » relevant des provinces en déclarant cet ouvrage à l'avantage général du Canada. *Le gouvernement du Canada propose de modifier la Constitution de façon à abolir ce pouvoir.* Cela éliminerait du même coup un sujet de friction éventuel avec les provinces.

### ***7. Reconnaissance des sphères de compétence provinciale***

Il existe un certain nombre de secteurs où les provinces ont meilleure compétence pour agir, que ces secteurs soient ou non assignés dans la Constitution. Le gouvernement fédéral est présent dans certains de ces secteurs en raison de ses responsabilités propres, à l'égard notamment des relations internationales, des autochtones, de la recherche et du développement. Dans d'autres secteurs de compétence provinciale exclusive, le gouvernement fédéral est intervenu par le passé le plus souvent en recourant essentiellement à son pouvoir de dépenser.

Le gouvernement fédéral est déterminé à assurer le maintien de la capacité canadienne actuelle de recherche et de développement, et à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles à l'égard des relations internationales et des affaires autochtones. Dans ce contexte, *il est disposé à reconnaître la compétence exclusive des provinces dans les secteurs suivants et à se retirer de ces secteurs d'une façon qui convienne dans chaque cas et qui respecte le leadership des provinces :*

- *le tourisme*
- *la foresterie*
- *les mines*
- *les loisirs*
- *le logement*
- *les affaires municipales ou urbaines*

## **8. Rationalisation des services gouvernementaux**

En raison de la complexité grandissante des sociétés contemporaines, il n'est pas possible de répartir parfaitement toutes les fonctions entre les divers ordres de gouvernement. Il y a des domaines où les gouvernements doivent collaborer pour réaliser des objectifs communs. Dans d'autres, il faut éliminer les chevauchements et le double emploi découlant de l'expansion du rôle des gouvernements et réduire, dans la mesure du possible, les coûts de fonctionnement.

Ce n'est pas d'hier qu'on se préoccupe des chevauchements et du double emploi au niveau des programmes gouvernementaux; cela remonte à la Commission Rowell-Sirois en 1937. Des progrès ont été réalisés dans la rationalisation et la coordination des programmes des deux principaux ordres de gouvernement à la suite de l'examen fédéral-provincial de 1978 et des travaux du Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes de 1984-1985.

Il reste cependant beaucoup à faire en matière de rationalisation et d'harmonisation des programmes fédéraux et provinciaux. Pour éviter les coûts et les perturbations résultant des chevauchements et du double emploi, les gouvernements devront respecter le partage des responsabilités et travailler mieux ensemble dans les secteurs de compétence conjointe.

Il faut viser à abolir des coûts inutilement imposés aux citoyens, aux entreprises ou aux gouvernements. Ces coûts proviennent de la confusion du public, qui ne sait pas quel ordre de gouvernement assure tel ou tel service, et du fardeau administratif imposé aux clients qui doivent traiter avec plusieurs ordres de gouvernement, remplir une multitude de formulaires et trouver des moyens de composer avec les exigences incompatibles de diverses administrations publiques. Ce genre de situations où les objectifs des deux gouvernements sont incompatibles provoque un gaspillage d'argent et une perte d'efficacité de leurs programmes respectifs.

## **Délégation de responsabilités administratives**

La délégation de responsabilités administratives est une solution qui pourrait nettement contribuer à la rationalisation et à l'harmonisation des programmes. Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient, par délégation administrative, se transférer des programmes et activités les uns aux autres, ou encore les transférer aux administrations locales ou au secteur privé.

Dans l'éventualité d'une délégation de responsabilités administratives du fédéral aux autres ordres de gouvernement, par exemple, les normes applicables aux programmes continueraient d'être fixées par le gouvernement fédéral, mais leur mode d'exécution pourrait varier d'une juridiction à l'autre dans le cadre de lignes directrices générales. De cette façon, la délégation de responsabilités administratives permettrait d'accroître l'efficacité et la souplesse des programmes.

On recourt déjà à cette solution pour rationaliser et harmoniser les programmes fédéraux et provinciaux dans certains domaines. Par exemple, la plupart des provinces délèguent au gouvernement fédéral le pouvoir de percevoir en leur nom l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises. Les inspecteurs fédéraux de produits de consommation contribuent, par le biais d'ententes administratives, à faire respecter les normes alimentaires provinciales. La gestion des pêches en eaux intérieures a été attribuée à la plupart des provinces en vertu d'ententes administratives.

## **Délégation de responsabilités législatives**

Une autre solution permettant de rationaliser les responsabilités fédérales et provinciales serait la délégation de responsabilités législatives. Cette solution rendra obligatoire la modification de la Constitution pour permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de se déléguer des responsabilités législatives dans un champ de compétence donné afin de faire face rapidement à des circonstances nouvelles ou de répondre à des conditions particulières. La délégation de responsabilités législatives ne changerait rien à la répartition actuelle des pouvoirs constitutionnels puisque le gouvernement qui déléguerait ces responsabilités conserverait son pouvoir de révoquer toute loi.

Ce mécanisme pourrait être d'application très souple. Un gouvernement pourrait déléguer à un autre un domaine général de responsabilité avec beaucoup de latitude pour légiférer, ou des responsabilités très restreintes soumises à des contraintes précises qui laisseraient cependant une certaine marge de manoeuvre en matière de réglementation. Les modalités de ces délégations de responsabilités n'auraient pas à être identiques pour toutes les provinces. Il se peut que certaines provinces soient mieux placées que d'autres pour voter des lois et exercer de nouveaux pouvoirs. Par ailleurs, si des provinces choisissaient de ne pas exercer des pouvoirs qui leur auraient été délégués, les lois et règlements fédéraux continueraient de

s'appliquer. C'est pour ces raisons que, dans son rapport de juin dernier, le Comité mixte parlementaire Beaudoin-Edwards a vivement recommandé d'apporter ce genre de modification à la Constitution.

*Le gouvernement du Canada est donc en faveur de l'inscription dans la Constitution de dispositions visant à permettre la délégation de responsabilités législatives entre les deux ordres de gouvernement moyennant le consentement mutuel des corps législatifs en cause.*

### **Secteurs sujets à la rationalisation**

Il existe plusieurs secteurs où le gouvernement fédéral est disposé à déléguer ses responsabilités touchant la mise en oeuvre des programmes, afin d'assurer de meilleurs services aux Canadiens et de réaliser des économies. D'autres secteurs pourraient se prêter à une rationalisation du rôle des deux ordres de gouvernement. *C'est pourquoi, le gouvernement du Canada propose d'entreprendre au plus tôt avec les provinces dans les secteurs énumérés ci-dessous des discussions qui porteraient sur la délégation de responsabilités administratives ou législatives, selon ce qui conviendrait le mieux dans chacun des cas :*

- *les poursuites contre les trafiquants de drogue*
- *la conservation et la protection de la faune*
- *le transport de marchandises dangereuses*
- *la conservation de l'eau et des sols*
- *les services de traversiers*
- *les ports pour petites embarcations*
- *certains aspects de la réglementation du secteur financier*
- *certains aspects de la Loi sur les faillites*
- *certains aspects des pratiques commerciales déloyales*
- *les programmes d'inspection*

Il existe des programmes d'inspection dans une foule de domaines, dont l'alimentation, les médicaments, les pêches, les normes de travail, les poids et mesures et les transports. En général, il serait possible, dans des domaines d'intérêt et d'intervention communs, de rationaliser certaines activités d'inspection en les attribuant à l'un ou l'autre palier de gouvernement. Dans certains cas, il serait logique de déléguer des responsabilités aux provinces, tandis qu'une présence fédérale élargie serait justifiée en d'autres circonstances. Le gouvernement fédéral est disposé à discuter d'arrangements portant sur la délégation de responsabilités administratives dans tout domaine d'inspection afin de réduire les coûts des deux ordres de gouvernement et du secteur privé.

### **3.3 Le pouvoir de dépenser du fédéral**

Fournir aux Canadiens les meilleurs services possible exigera que le gouvernement dissipe les inquiétudes au sujet de l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale. Il ne

faudrait pas qu'en raison d'une intervention fédérale, des gouvernements provinciaux ne puissent appliquer les politiques souhaitées par leurs propres électeurs dans les secteurs de compétence qui leur ont été attribués.

La Constitution ne traite pas du pouvoir fédéral de dépenser, mais la Cour suprême l'a confirmé de façon très claire. Il émane du pouvoir de taxation général du gouvernement fédéral et de sa compétence sur « la dette et la propriété publiques ».

En pratique, ce pouvoir englobe les dépenses engagées par le gouvernement fédéral dans un grand nombre de domaines et sous un grand nombre de formes (par exemple, les programmes cofinancés offerts de concert avec les provinces dans l'ensemble du Canada, comme les soins médicaux; les ententes fédérales-provinciales, comme celles qui touchent le développement régional; les paiements fédéraux à des organismes et à des particuliers comme les subventions du Conseil des arts du Canada).

L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser suscite un débat sérieux, souvent passionné. De nombreux Canadiens considèrent que ce pouvoir est essentiel à l'établissement et au maintien de normes canadiennes fondamentales dans le domaine de la politique sociale. Ses adeptes, surtout du côté du Canada atlantique, y voient un moyen de répartir équitablement les avantages de l'union économique, de s'attaquer aux disparités régionales et même de raffermir l'unité du Canada. D'autres, au contraire, estiment illégitime l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser pour accéder à des sphères de compétence provinciale exclusive. Dans l'histoire, lorsque le Québec a demandé au gouvernement fédéral de se retirer d'un secteur, c'est qu'il s'agissait d'une sphère de compétence provinciale exclusive où le fédéral était intervenu en se servant de son pouvoir de dépenser. Les adversaires de ce pouvoir ont aussi tendance à soutenir que, lorsque les pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux se chevauchent, l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser entraîne le double emploi et l'inefficacité, dispense les gouvernements de l'obligation de rendre compte et engendre la bureaucratisation.

Certaines de ces préoccupations sont fondées, comme le gouvernement fédéral l'a reconnu dans les discussions constitutionnelles depuis 1969. Pour les apaiser, les deux ordres de gouvernement doivent établir de nouvelles règles régissant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Les gouvernements provinciaux peuvent demander des garanties qui atténueront leurs préoccupations concernant l'intervention fédérale dans leurs domaines de compétence propre. Pour sa part, le gouvernement fédéral doit aussi obtenir des garanties qui protégeront sa capacité d'assurer que la cohérence et l'accessibilité des services publics dans tout le pays ne seront pas compromises.

Le gouvernement du Canada doit être en mesure de continuer à verser des paiements de transfert aux particuliers et aux organismes. Il affirme en

outre son intention de continuer à verser des subventions aux gouvernements provinciaux au titre d'ententes bilatérales négociées avec les provinces, surtout dans le domaine du développement régional. La collaboration avec ces gouvernements relève de la responsabilité fédérale qui consiste à promouvoir l'égalité des chances pour le bien des Canadiens et à favoriser le développement économique de façon à réduire les inégalités en cette matière.

En réponse aux critiques concernant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale exclusive, *le gouvernement du Canada s'engage à n'entreprendre aucun nouveau programme cofinancé ni transferts conditionnels dans l'ensemble du Canada dans des secteurs de compétence provinciale exclusive, sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. Cette disposition serait inscrite dans la Constitution. La disposition permettrait une compensation juste aux provinces qui opteraient de ne pas participer au programme canadien mais qui opteraient pour l'établissement de leur propres programmes, conformes aux objectifs du nouveau programme canadien.* De cette façon, il devrait être possible de fixer les conditions pour tout changement au financement fédéral d'un programme établi de cette manière ainsi que les mécanismes propres à garantir aux Canadiens le niveau de service requis.

### **3.4 Travailler ensemble**

Une collaboration intergouvernementale efficace sera essentielle au bien-être économique futur des Canadiens. Dans bien des domaines, il existe des objectifs *canadiens* que le gouvernement du Canada ne peut réaliser seul : les gouvernements provinciaux ont un rôle important à jouer. Dans d'autres, il est nécessaire de collaborer et de coordonner les politiques et les programmes de chacun. C'est en partie la raison pour laquelle plus de cinq cents conférences et réunions intergouvernementales sont tenues chaque année, en plus des conférences des premiers ministres, pour discuter des responsabilités et des intérêts des gouvernements tant fédéral que provinciaux.

Toutes les fédérations ont jugé bon de créer des processus et des mécanismes en vue de gérer l'interdépendance des gouvernements, car en pratique, leurs pouvoirs ne peuvent être enfermés dans des catégories étanches. Dans les fédérations dotées d'institutions à la fois parlementaires et fédérales, ce processus de collaboration a surtout été réalisé par voie de consultations entre les dirigeants fédéraux et provinciaux.

Notre vaste réseau de consultation intergouvernementale a d'importantes réalisations à son actif, dont l'établissement de programmes cofinancés à l'échelle nationale et le filet de sécurité sociale dont les Canadiens peuvent, à juste titre, s'enorgueillir. Cependant, ce réseau ne s'est pas révélé efficace en matière de collaboration et aucune règle de prise de décisions, ni aucun

processus formel de consultation n'existe. Par ailleurs, le système actuel a suscité de nombreuses critiques du public à cause du manque de transparence de nombreuses discussions intergouvernementales. Ces problèmes ont une portée accrue dans le contexte actuel où les gouvernements sont encore plus interdépendants qu'auparavant.

Le succès des efforts déployés par le Canada en vue de moderniser la fédération et de veiller à la santé future de l'union économique dépendent de la mise sur pied de mécanismes efficaces permettant aux gouvernements de concerter leurs efforts. Il nous faudra en outre mettre à profit le système existant de fédéralisme exécutif pour l'améliorer et le rendre plus accessible à l'examen du public et à sa contribution.

*Le gouvernement du Canada propose donc l'établissement d'un Conseil de la fédération formé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui se réunirait pour prendre des décisions concernant des questions de coordination et de collaboration intergouvernementales. Il en résulterait un processus de relations intergouvernementales plus visible pour le public, plus productif et moins agressif. Le Conseil ne constituerait pas un niveau supplémentaire de gouvernement. Son objectif serait d'améliorer la gestion de l'interdépendance des activités gouvernementales, inhérente à notre système fédéral. Vu l'importance de la collaboration intergouvernementale, le gouvernement du Canada est disposé à inscrire le Conseil dans la Constitution.*

Le Conseil de la fédération aurait pour mandat :

1. de voter sur les mesures législatives fédérales prises pour améliorer le fonctionnement de l'union économique canadienne en vertu du nouveau pouvoir;
2. de voter sur les lignes directrices communes destinées à harmoniser et à coordonner les politiques financières et de prendre des décisions quant à la façon de procéder pour améliorer la collaboration dans ce secteur;
3. de prendre des décisions sur l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans de nouveaux programmes cofinancés pour l'ensemble du Canada et dans les transferts conditionnels à des secteurs relevant exclusivement des provinces.

Toutes les décisions du Conseil de la fédération nécessiteraient l'approbation du gouvernement fédéral et d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.

Ce conseil devra être conçu en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux de manière à maximiser l'efficacité du processus. Le Comité mixte spécial pourrait se servir des

éléments qui suivent, touchant la composition et les procédures éventuelles du Conseil, lorsqu'il invitera les Canadiens et les gouvernements provinciaux et territoriaux à participer à l'examen et à la discussion de cette proposition :

- le Conseil serait formé de représentants ministériels du gouvernement fédéral et de chaque gouvernement provincial. Les représentants gouvernementaux pourraient varier selon la nature des questions étudiées. Les représentants des territoires participeraient en tant que membres n'ayant pas le droit de vote;
- les représentants agiraient au nom des gouvernements qu'ils représentent, chaque province ayant droit à un vote;
- le Conseil n'aurait ni siège ni personnel permanent. Il devrait s'en remettre aux ressources du Secrétariat intergouvernemental et il se réunirait à tour de rôle en territoire fédéral et provincial.

## Propositions

*14. L'élargissement de l'article 121, la clause du marché commun.*  
Le gouvernement du Canada propose que l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 soit modifié pour se lire comme suit :

*121. (1) Le Canada constitue une union économique où est assurée la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux indépendamment de toute barrière ou autre restriction fondée sur les délimitations provinciales ou territoriales.*

*(2) Il est interdit au Parlement et au gouvernement du Canada, de même qu'aux législatures et aux gouvernements des provinces, de contrevenir, par la loi ou dans la pratique, au principe énoncé au paragraphe (1).*

*(3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet d'invalider :*

*a) les lois fédérales édictées pour la mise en oeuvre des principes de la péréquation et du développement régional;*

*b) les lois provinciales édictées en faveur de la réduction des inégalités économiques entre régions de la même province, à condition que ces lois ne créent pas, à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux d'origine extérieure à la province, des barrières ou autres restrictions plus sévères qu'à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux provenant d'une région de la province; ou*

*c) les lois fédérales ou provinciales déclarées d'intérêt national par le Parlement.*

*(4) La déclaration visée à l'alinéa (3)c) n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.*

*(5) Le présent article entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995.*

**15. Le pouvoir de gestion de l'union économique.** Le gouvernement du Canada propose d'ajouter l'article suivant à la Loi constitutionnelle de 1867, immédiatement après l'article 91 :

*91A. (1) Sans que soient modifiées ses autres compétences législatives, le Parlement du Canada a compétence exclusive pour légiférer en toute matière qu'il déclare utile à l'efficacité de fonctionnement de l'union économique.*

*(2) Une loi fédérale édictée au titre du présent article n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.*

*(3) L'assemblée législative d'une province dont le gouvernement n'approuve pas une loi fédérale visée au paragraphe (2) peut, par une résolution adoptée par soixante pour cent de ses membres, déclarer expressément que la loi fédérale ne s'applique pas sur son territoire.*

*(4) La déclaration visée au paragraphe (3) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, trois ans après qu'elle a été faite.*

Le gouvernement du Canada propose en outre que le Comité mixte spécial examine si la résolution devrait être renouvelable.

**16. L'harmonisation des politiques économiques.** Le gouvernement du Canada propose également d'élaborer avec les provinces un calendrier annuel qui permettra l'établissement de processus budgétaires plus ouverts et plus visibles.

Le gouvernement du Canada propose aussi d'établir avec les provinces des lignes directrices destinées à améliorer la coordination des politiques financières et leur harmonisation avec les politiques monétaires du Canada. Une fois approuvées, ces lignes directrices seraient énoncées dans la législation fédérale en vertu du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique. En conséquence, ces lignes directrices exigeraient l'approbation

d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population et un maximum de trois provinces pourraient se prévaloir du droit de retrait.

Le gouvernement propose en outre de discuter avec les provinces l'établissement d'un organisme indépendant chargé de surveiller et d'évaluer les politiques macro-économiques des gouvernements fédéral et provinciaux.

**17. La réforme de la Banque du Canada.** Le gouvernement du Canada propose de modifier la Loi sur la Banque du Canada afin qu'il soit clair que le mandat de la Banque est de réaliser et de préserver la stabilité des prix. Afin que les régions soient représentées au conseil d'administration de la Banque du Canada, le gouvernement demandera l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux et il les consultera avant de nommer des membres au conseil de direction. Le gouvernement propose en outre de créer des comités consultatifs régionaux qui conseilleront les directeurs de la Banque au sujet de la conjoncture économique dans les régions. Le gouvernement cherchera aussi l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux concernant la constitution de ces comités. Qui plus est, la nomination du gouverneur de la Banque du Canada serait assujettie à la ratification du Sénat.

**18. La formation.** Le gouvernement du Canada propose la modification de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour que la formation de la main-d'oeuvre soit reconnue explicitement comme étant un domaine de compétence provinciale exclusive.

**19. L'immigration.** Compte tenu du rôle que doit jouer le gouvernement du Canada dans l'établissement de la politique canadienne et des objectifs nationaux en matière d'immigration, le gouvernement du Canada est disposé à négocier avec toute province des ententes adaptées à la situation particulière de cette province et à consigner ces ententes dans la Constitution.

**20. La culture.** Le gouvernement du Canada négociera avec les provinces, à leur demande, des accords adaptés à la situation particulière de chaque province, afin de définir clairement le rôle de chacun des ordres de gouvernement. S'il y a lieu, ces accords seront inscrits dans la Constitution.

**21. La radiodiffusion.** Le gouvernement du Canada propose ce qui suit :

1. consulter les provinces au sujet de l'octroi des nouvelles licences;
2. donner aux gouvernements provinciaux et à leurs mandataires la possibilité de devenir des entreprises de radiodiffusion publiques à part entière ayant une programmation variée, sous réserve de la réglementation du CRTC;

3. régionaliser davantage les activités du CRTC et élargir les rôles de ses bureaux régionaux;
4. permettre aux provinces de participer à la nomination des commissaires régionaux du CRTC.

22. *Le pouvoir résiduel.* Le gouvernement du Canada propose de se réserver la disposition relative à « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » de la Loi constitutionnelle de 1867 afin de préserver sa compétence à l'égard des questions ou des urgences nationales. Le gouvernement du Canada est toutefois disposé à transférer aux provinces les prérogatives concernant les questions qui ne sont pas de nature nationale, et qui n'ont pas été spécifiquement attribuées au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution ou suite à une décision d'un tribunal.

23. *Le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral.* Le gouvernement du Canada est disposé à appuyer une modification constitutionnelle destinée à supprimer le pouvoir déclaratoire énoncé à l'alinéa 92(10)(c).

24. *La reconnaissance des sphères de compétence provinciale.* Dans ce cadre, le gouvernement du Canada est déterminé à assurer le maintien de la capacité canadienne actuelle de recherche et de développement et à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles à l'égard des relations internationales et des affaires autochtones. Le gouvernement du Canada est disposé à reconnaître la compétence exclusive des provinces et à discuter avec elles de la meilleure façon d'exercer son rôle dans les domaines suivants :

- le tourisme
- la foresterie
- les mines
- les loisirs
- le logement
- les affaires municipales ou urbaines

25. *La délégation de pouvoirs législatifs.* Le gouvernement du Canada entérine la recommandation du Comité mixte parlementaire Beaudoin-Edwards voulant que la Constitution soit modifiée de façon à permettre la délégation de pouvoirs législatifs entre le Parlement et les assemblées législatives et que soient insérées dans la Constitution des dispositions permettant la délégation de pouvoirs législatifs d'un ordre de gouvernement à l'autre avec le consentement mutuel des corps législatifs concernés.

26. *Secteurs sujets à la rationalisation.* Afin de fournir aux Canadiens le meilleur service au coût le plus faible possible, le gouvernement fédéral est disposé à discuter avec les provinces de la rationalisation des programmes et des services gouvernementaux et d'examiner avec elles quel

ordre de gouvernement est le plus en mesure d'en assurer la prestation. Toutes les propositions des provinces seront examinées. Dans un premier temps, le gouvernement propose d'entamer des discussions avec les provinces dans les domaines suivants :

- les poursuites contre les trafiquants de drogue
- la conservation et la protection de la faune
- le transport des marchandises dangereuses
- la conservation de l'eau et des sols
- les services de traversiers
- les ports pour petites embarcations
- certains aspects de la réglementation du secteur financier
- certains aspects de la Loi sur les faillites
- certains aspects des pratiques commerciales déloyales
- les programmes d'inspection

**27. *L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale exclusive.*** Le gouvernement du Canada s'engage à n'entreprendre aucun nouveau programme cofinancé ni transferts conditionnels dans les domaines de compétence exclusivement provinciale sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. Cet engagement serait inscrit dans la Constitution. La modification constitutionnelle prévoirait aussi une compensation juste pour les provinces non participantes qui établiraient leurs propres programmes atteignant les objectifs du nouveau programme national.

**28. *La gestion de l'interdépendance : un Conseil de la fédération.*** Le gouvernement du Canada propose d'inscrire dans la Constitution un Conseil de la fédération formé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui se réunirait pour prendre des décisions sur des questions de coordination et de collaboration intergouvernementales. Le Conseil aurait pour mandat de se prononcer par vote sur les projets de lois fédéraux visant à améliorer le fonctionnement de l'union économique en vertu du nouveau pouvoir proposé; de se prononcer par vote sur les lignes directrices d'harmonisation et de coordination financières, de même que de déterminer des procédures visant à améliorer la collaboration dans ce domaine; de prendre des décisions à l'égard de l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser en vue de la mise en oeuvre de nouveaux programmes nationaux cofinancés et les transferts conditionnels, dans les domaines de compétence exclusivement provinciale. Toutes les décisions du Conseil de la fédération nécessiteraient l'approbation du gouvernement fédéral et d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.



## Conclusion

### Comment parvenir au but

Si, après être arrivés à cette conclusion, nous ne nous étions pas sentis obligés de mettre de côté nos opinions personnelles sur des points de détail, si nous ne nous étions pas sentis obligés de considérer ce qui était réalisable — en évitant de rejeter systématiquement les opinions des autres et de maintenir obstinément les nôtres —, si nous ne nous étions pas réunis dans un esprit de conciliation et avec l'ardent désir de former un seul peuple ayant un seul gouvernement, nous n'aurions jamais réussi.

*Sir John A. Macdonald, 1865*

Les Canadiens, où qu'ils habitent, se soucient beaucoup de leur pays, tout comme ils sont attachés aux avantages et aux espoirs que leur apporte la citoyenneté canadienne.

L'occasion leur est maintenant offerte de rendre leur pays encore meilleur, comme de rendre nos institutions plus réceptives, notre économie plus prospère, nos arrangements politiques plus efficaces, nos gouvernements plus responsables envers les citoyens. C'est le moment de reconnaître et d'exprimer le caractère de nos identités différentes. Peut-être pourrions-nous redécouvrir un grand dessein commun. C'est ainsi que progressent les peuples.

Les propositions mises de l'avant par le gouvernement du Canada dans le présent document ont été conçues pour répondre aux préoccupations exprimées par des Canadiens et Canadiennes de tous les milieux. Nos concitoyens autochtones, qui ont été laissés pour compte dans le premier pacte confédératif et dont les intérêts ont été souvent négligés depuis, constituent l'un de ces groupes. Un deuxième est formé de ceux qui croient que le pacte initial n'a pas été entièrement respecté; beaucoup de Québécois pensent en effet que le Canada a renié ses engagements historiques concernant leur spécificité. Et que dire de nos concitoyens des provinces de l'Atlantique, dont le revenu moyen est encore nettement inférieur à celui des autres Canadiens 125 ans plus tard; et de nos concitoyens de l'Ouest, qui ont souvent dénoncé, ces dernières années, l'insensibilité à leurs intérêts d'institutions nationales qui ne reflètent que marginalement la nature régionale de notre pays. De nombreux Canadiens considèrent, quant à eux, que le pacte fédéral souffre d'anachronisme, qu'il n'a pas été remis à jour pour répondre aux besoins nouveaux. Ils sont convaincus que les modalités

de notre union devraient être transformées, tout comme l'a été le Canada, de sorte que le pays puisse rattraper l'évolution des tendances sociales, les nouvelles réalités économiques, les valeurs changeantes qui sont porteuses d'avenir.

Ces propositions sont présentées dans un esprit d'ouverture et dans l'espoir d'engager notre pays sur la voie du renouveau. Nous les avons voulues exhaustives, mais pas immuables. Elles visent à susciter un vaste débat public sur des problèmes concrets et précis. Le gouvernement invite donc la population à participer au processus de définition d'un nouveau consensus pour le Canada, un consensus auquel il sera possible de donner une expression palpable en apportant des modifications à notre Constitution, en concluant des ententes entre gouvernements, en changeant le fonctionnement de nos institutions.

Ces propositions seront soumises à l'examen du Comité mixte spécial qui compte s'entretenir directement avec les Canadiens de diverses régions, de même qu'avec leurs représentants provinciaux et territoriaux. Chaque Canadien aura le droit, et le devoir, de participer à ses travaux. Le Comité déposera son rapport au début de 1992. Après avoir étudié les conclusions du Comité mixte, le gouvernement du Canada proposera au Parlement un projet de renouvellement du pays.

Le gouvernement a bon espoir qu'au terme de ce débat national, les Canadiens auront acquis une meilleure connaissance et une plus grande compréhension du pays. Une fois de plus, il faudra faire appel au sens du compromis, donc à la tolérance. Nous pourrons nous appuyer en cela sur des valeurs et les institutions qui nous sont chères et qui ont fait leur preuve. Et c'est ainsi que nous réussirons à bâtir ensemble un pays qui soit nôtre et à se doter d'une constitution qui puisse en être le fidèle reflet.



# Annexe I

## Liste des propositions

### Partie I : Citoyenneté commune et diversité

**1. Réaffirmation des droits et libertés des citoyens.** Le gouvernement du Canada réaffirme le principe selon lequel les droits fondamentaux énoncés dans la Charte constituent un élément essentiel de la Constitution canadienne. Le gouvernement du Canada propose que la Charte canadienne des droits et libertés soit modifiée de manière à garantir le droit à la propriété. Le gouvernement du Canada propose également que la proportion de votes nécessaire au Parlement ou à une assemblée législative provinciale pour invoquer la disposition dérogatoire (article 33) ne soit plus la majorité simple, mais une majorité de 60 pour 100 des députés du Parlement ou de l'assemblée législative.

**2. Reconnaissance du caractère distinct du Québec et de la dualité linguistique du Canada.** Le gouvernement du Canada propose que soit inséré dans la Charte un article prescrivant que la Charte canadienne des droits et libertés soit interprétée de façon à respecter le caractère distinct du Québec au sein du Canada. L'article se lirait comme suit :

25.1 (1) Toute interprétation de la Charte doit concorder avec :

a) la protection et la promotion du caractère de société distincte du Québec au sein du Canada;

b) la protection de l'existence de Canadiens d'expression française, majoritaires au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, majoritaires dans le reste du pays mais présents aussi au Québec.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), une société distincte comprend notamment :

- a) une majorité d'expression française;
- b) une culture unique en son genre;
- c) une tradition de droit civil.

[Voir des extraits de la Charte à l'annexe à la fin de la Partie I : les articles 1, 25 (le nouvel article 25.1 y compris), 27, 28 et 31.]

**3. Participation des autochtones aux délibérations constitutionnelles en cours.** Le gouvernement du Canada entend s'assurer que les peuples autochtones participent aux délibérations constitutionnelles en cours.

**4. Autonomie gouvernementale des autochtones.** Le gouvernement du Canada propose de modifier la Constitution de manière à consacrer un droit général à l'autonomie gouvernementale autochtone au sein de la fédération canadienne qui serait invocable devant les tribunaux et sujet à la Charte canadienne des droits et libertés, la nature de ce droit étant décrite de façon à en faciliter l'interprétation par les tribunaux. Afin d'aider le gouvernement du Canada, les gouvernements des provinces et des territoires et les peuples autochtones à s'entendre sur la teneur de ce droit, il ne deviendrait exécutoire qu'après une période maximale de 10 ans. Le Comité mixte spécial devrait se pencher sur les paramètres généraux du droit qui sera inscrit dans la Constitution ainsi que sur les compétences qu'exerceront les administrations gouvernementales autochtones.

**5. Processus constitutionnel autochtone.** Le gouvernement du Canada propose d'inscrire dans la Constitution un processus constitutionnel particulier pour le traitement des dossiers autochtones qui ne seront pas abordés pendant l'actuelle ronde de discussions constitutionnelles et de suivre de près les progrès accomplis dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale.

**6. Représentation des peuples autochtones au Sénat.** Le gouvernement du Canada propose que la représentation des autochtones soit garantie au sein d'un nouveau Sénat.

**7. Clause Canada dans la Constitution.** Le gouvernement du Canada propose d'insérer à l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867, une « clause Canada » énonçant ce que nous sommes en tant que peuple et ce à quoi nous aspirons. Le gouvernement du Canada croit que cette clause devrait faire état des caractéristiques et des valeurs canadiennes suivantes :

- une fédération dont l'identité se nourrit des caractéristiques particulières à chaque province, aux territoires et aux collectivités;
- l'égalité des femmes et des hommes;
- l'attachement des Canadiens aux principes d'équité, d'ouverture et de pleine participation de tous les citoyens à la vie de leur pays, quelles que soient leur race, leur couleur, leurs croyances, leur condition mentale ou physique ou leur culture;
- la reconnaissance de l'autonomie des peuples autochtones comme fait historique et la reconnaissance de leurs droits au sein du Canada;
- la reconnaissance de la responsabilité des gouvernements de préserver les deux majorités et minorités linguistiques du Canada;

- la responsabilité fondamentale qui incombe au Québec de protéger et de promouvoir sa société distincte;
- la contribution de peuples d'origines culturelles et ethniques diverses à l'édification d'un Canada fort;
- l'importance de la tolérance, tant pour les individus que pour les groupes et les collectivités;
- un engagement à l'égard de l'objectif du développement durable compte tenu de l'importance du territoire, de l'air et de l'eau et de la responsabilité que nous avons de les préserver et de les protéger pour les générations futures;
- le respect des droits individuels et collectifs tels qu'énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés;
- la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'ensemble de l'union économique canadienne, et le principe de l'égalité des chances dans l'ensemble du Canada;
- l'engagement envers le bien-être de tous les Canadiens;
- l'attachement à un régime de gouvernement parlementaire démocratique;
- l'équilibre typiquement canadien entre les libertés individuelles et collectives d'une part et, d'autre part, les responsabilités individuelles et collectives que nous partageons tous.

## **Partie II : Des institutions réceptives au service d'un Canada moderne**

8. *Chambre des communes.* Le gouvernement du Canada s'engage à poursuivre le processus de réforme parlementaire pour offrir plus de votes libres aux députés et limiter le nombre de votes de censure.

9. *Principes à la base de la réforme du Sénat : un Sénat élu, efficace et plus équitable.* Le gouvernement du Canada propose :

- que le Sénat soit élu directement;
- que les élections au Sénat coïncident avec les élections à la Chambre des communes;
- que la composition du Sénat assure une représentation beaucoup plus équitable des provinces et des territoires;

- que la Chambre des communes demeure l'organe législatif principal;
- qu'en règle générale, il faille, pour que des mesures deviennent lois, qu'elles soient approuvées tant par le Sénat que par la Chambre des communes, comme c'est le cas actuellement;
- pour les questions relatives à la langue et à la culture, que le Sénat soit assujéti à une règle spéciale, celle de la majorité double, pour la tenue des votes;
- dans le cas des questions d'importance nationale, comme la défense nationale et les relations internationales, que le Sénat dispose d'un veto suspensif de six mois. Après expiration d'un veto suspensif, la Chambre des communes devrait adopter de nouveau le projet de loi visé par ce veto pour qu'il devienne loi;
- étant donné qu'il n'est pas une chambre dotée d'un vote de confiance, que le Sénat n'ait aucun rôle législatif à l'égard des projets de loi de crédits et des mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunt;
- que les autochtones du Canada soient assurés d'une représentation au Sénat;
- que le Sénat continue d'avoir pour mandat de mener des enquêtes spéciales sur des questions de politique d'intérêt public.

**10. Détails de la réforme du Sénat.** Le gouvernement du Canada propose que le Comité mixte spécial du Parlement examine les questions suivantes :

- le mode d'élection directe du Sénat;
- le nombre et la répartition appropriés des sièges au Sénat;
- en consultation avec les peuples autochtones, la représentation appropriée des Premières nations du Canada.

**11. Ratification par le Sénat des nominations aux conseils et organismes de réglementation.** Le gouvernement du Canada propose que le Sénat ait le mandat d'entériner la nomination du gouverneur de la Banque du Canada et les nominations aux postes de direction d'institutions culturelles nationales telles que Radio-Canada, le Conseil des arts du Canada, l'Office national du film, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales, les musées nationaux, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et le Centre national des arts, de même que les nominations à la direction des conseils et organismes de réglementation, comme l'Office national de l'énergie, l'Office national des transports, le

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et l'Office canadien des évaluations environnementales dont la création est envisagée.

**12. Nominations à la Cour suprême du Canada.** Le gouvernement du Canada apportera à la Constitution une modification qui conférera aux provinces et territoires un rôle dans le processus de nomination à la Cour suprême. Celles-ci seraient faites par le gouvernement fédéral à partir de listes de candidats soumises par les gouvernements provinciaux et territoriaux, le candidat choisi devant recevoir l'agrément du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Le gouvernement du Canada serait disposé à aller de l'avant avec la consécration dans la Constitution de l'existence de la Cour suprême et de sa composition s'il était jugé souhaitable d'inclure dans les propositions définitives des questions nécessitant l'unanimité.

**13. La formule de modification de la Constitution.** Le gouvernement serait disposé à aller de l'avant avec les changements à la formule de modification proposés dans l'Accord du lac Meech si un consensus sur le sujet devait se dégager, si l'accession des territoires au statut de provinces devait se faire en vertu de la formule actuelle, et s'il était jugé souhaitable, dans les propositions définitives, d'inclure des questions nécessitant l'unanimité.

### **Partie III : Préparer un avenir plus prospère**

**14. L'élargissement de l'article 121, la clause du marché commun.** Le gouvernement du Canada propose que l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 soit modifié pour se lire comme suit :

*121. (1) Le Canada constitue une union économique où est assurée la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux indépendamment de toute barrière ou autre restriction fondée sur les délimitations provinciales ou territoriales.*

*(2) Il est interdit au Parlement et au gouvernement du Canada, de même qu'aux législatures et aux gouvernements des provinces, de contrevenir, par la loi ou dans la pratique, au principe énoncé au paragraphe (1).*

*(3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet d'invalider :*

*a) les lois fédérales édictées pour la mise en oeuvre des principes de la péréquation et du développement régional;*

*b) les lois provinciales édictées en faveur de la réduction des inégalités économiques entre régions de la même province, à*

*condition que ces lois ne créent pas, à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux d'origine extérieure à la province, des barrières ou autres restrictions plus sévères qu'à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux provenant d'une région de la province; ou*

*c) les lois fédérales ou provinciales déclarées d'intérêt national par le Parlement.*

*(4) La déclaration visée à l'alinéa (3)c n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.*

*(5) Le présent article entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995.*

**15. Le pouvoir de gestion de l'union économique.** Le gouvernement du Canada propose d'ajouter l'article suivant à la Loi constitutionnelle de 1867, immédiatement après l'article 91 :

*91A. (1) Sans que soient modifiées ses autres compétences législatives, le Parlement du Canada a compétence exclusive pour légiférer en toute matière qu'il déclare utile à l'efficacité de fonctionnement de l'union économique.*

*(2) Une loi fédérale édictée au titre du présent article n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.*

*(3) L'assemblée législative d'une province dont le gouvernement n'approuve pas une loi fédérale visée au paragraphe (2) peut, par une résolution adoptée par soixante pour cent de ses membres, déclarer expressément que la loi fédérale ne s'applique pas sur son territoire.*

*(4) La déclaration visée au paragraphe (3) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, trois ans après qu'elle a été faite.*

Le gouvernement du Canada propose en outre que le Comité mixte spécial examine si la résolution devrait être renouvelable.

**16. L'harmonisation des politiques économiques.** Le gouvernement du Canada propose également d'élaborer avec les provinces un calendrier annuel qui permettra l'établissement de processus budgétaires plus ouverts et plus visibles.

Le gouvernement du Canada propose aussi d'établir avec les provinces des lignes directrices destinées à améliorer la coordination des politiques financières et leur harmonisation avec les politiques monétaires du Canada. Une fois approuvées, ces lignes directrices seraient énoncées dans la législation fédérale en vertu du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique. En conséquence, ces lignes directrices exigeraient l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population et un maximum de trois provinces pourraient se prévaloir du droit de retrait.

Le gouvernement propose en outre de discuter avec les provinces l'établissement d'un organisme indépendant chargé de surveiller et d'évaluer les politiques macro-économiques des gouvernements fédéral et provinciaux.

**17. La réforme de la Banque du Canada.** Le gouvernement du Canada propose de modifier la Loi sur la Banque du Canada afin qu'il soit clair que le mandat de la Banque est de réaliser et de préserver la stabilité des prix. Afin que les régions soient représentées au conseil d'administration de la Banque du Canada, le gouvernement demandera l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux et il les consultera avant de nommer des membres au conseil de direction. Le gouvernement propose en outre de créer des comités consultatifs régionaux qui conseilleront les directeurs de la Banque au sujet de la conjoncture économique dans les régions. Le gouvernement cherchera aussi l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux concernant la constitution de ces comités. Qui plus est, la nomination du gouverneur de la Banque du Canada serait assujettie à la ratification du Sénat.

**18. La formation.** Le gouvernement du Canada propose la modification de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour que la formation de la main-d'oeuvre soit reconnue explicitement comme étant un domaine de compétence provinciale exclusive.

**19. L'immigration.** Compte tenu du rôle que doit jouer le gouvernement du Canada dans l'établissement de la politique canadienne et des objectifs nationaux en matière d'immigration, le gouvernement du Canada est disposé à négocier avec toute province des ententes adaptées à la situation particulière de cette province et à consigner ces ententes dans la Constitution.

**20. La culture.** Le gouvernement du Canada négociera avec les provinces, à leur demande, des accords adaptés à la situation particulière de chaque province, afin de définir clairement le rôle de chacun des ordres de gouvernement. S'il y a lieu, ces accords seront inscrits dans la Constitution.

**21. La radiodiffusion.** Le gouvernement du Canada propose ce qui suit :

1. consulter les provinces au sujet de l'octroi des nouvelles licences;
2. donner aux gouvernements provinciaux et à leurs mandataires la possibilité de devenir des entreprises de radiodiffusion publiques à part entière ayant une programmation variée, sous réserve de la réglementation du CRTC;
3. régionaliser davantage les activités du CRTC et élargir les rôles de ses bureaux régionaux;
4. permettre aux provinces de participer à la nomination des commissaires régionaux du CRTC.

**22. Le pouvoir résiduel.** Le gouvernement du Canada propose de se réserver la disposition relative à « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » de la Loi constitutionnelle de 1867 afin de préserver sa compétence à l'égard des questions ou des urgences nationales. Le gouvernement du Canada est toutefois disposé à transférer aux provinces les prérogatives concernant les questions qui ne sont pas de nature nationale, et qui n'ont pas été spécifiquement attribuées au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution ou suite à une décision d'un tribunal.

**23. Le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral.** Le gouvernement du Canada est disposé à appuyer une modification constitutionnelle destinée à supprimer le pouvoir déclaratoire énoncé à l'alinéa 92(10)(c).

**24. La reconnaissance des sphères de compétence provinciale.** Dans ce cadre, le gouvernement du Canada est déterminé à assurer le maintien de la capacité canadienne actuelle de recherche et de développement et à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles à l'égard des relations internationales et des affaires autochtones. Le gouvernement du Canada est disposé à reconnaître la compétence exclusive des provinces et à discuter avec elles de la meilleure façon d'exercer son rôle dans les domaines suivants :

- le tourisme
- la foresterie
- les mines
- les loisirs

- le logement
- les affaires municipales ou urbaines

**25. *La délégation de pouvoirs législatifs.*** Le gouvernement du Canada entérine la recommandation du Comité mixte parlementaire Beaudoin-Edwards voulant que la Constitution soit modifiée de façon à permettre la délégation de pouvoirs législatifs entre le Parlement et les assemblées législatives et que soient insérées dans la Constitution des dispositions permettant la délégation de pouvoirs législatifs d'un ordre de gouvernement à l'autre avec le consentement mutuel des corps législatifs concernés.

**26. *Secteurs sujets à la rationalisation.*** Afin de fournir aux Canadiens le meilleur service au coût le plus faible possible, le gouvernement fédéral est disposé à discuter avec les provinces de la rationalisation des programmes et des services gouvernementaux et d'examiner avec elles quel ordre de gouvernement est le plus en mesure d'en assurer la prestation. Toutes les propositions des provinces seront examinées. Dans un premier temps, le gouvernement propose d'entamer des discussions avec les provinces dans les domaines suivants :

- les poursuites contre les trafiquants de drogue
- la conservation et la protection de la faune
- le transport des marchandises dangereuses
- la conservation de l'eau et des sols
- les services de traversiers
- les ports pour petites embarcations
- certains aspects de la réglementation du secteur financier
- certains aspects de la Loi sur les faillites
- certains aspects des pratiques commerciales déloyales
- les programmes d'inspection

**27. *L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale exclusive.*** Le gouvernement du Canada s'engage à n'entreprendre aucun nouveau programme cofinancé ni transferts conditionnels dans les domaines de compétence exclusivement provinciale sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. Cet engagement serait inscrit dans la Constitution. La modification constitutionnelle prévoirait aussi une compensation juste pour les provinces non participantes qui établiraient leurs propres programmes atteignant les objectifs du nouveau programme national.

**28. *La gestion de l'interdépendance : un Conseil de la fédération.*** Le gouvernement du Canada propose d'inscrire dans la Constitution un Conseil de la fédération formé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui se réunirait pour prendre des décisions sur des questions de coordination et de collaboration intergouvernementales. Le Conseil aurait pour mandat de se prononcer par vote sur les projets de lois fédéraux visant à améliorer le fonctionnement de l'union économique en vertu du nouveau pouvoir proposé;

de se prononcer par vote sur les lignes directrices d'harmonisation et de coordination financières, de même que de déterminer des procédures visant à améliorer la collaboration dans ce domaine; de prendre des décisions à l'égard de l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser en vue de la mise en oeuvre de nouveaux programmes nationaux cofinancés et les transferts conditionnels, dans les domaines de compétence exclusivement provinciale. Toutes les décisions du Conseil de la fédération nécessiteraient l'approbation du gouvernement fédéral et d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.

## Notes

Canada 

