Modifications constitutionnelles : Partie IV

Un comité national mixte ?

Le 6 août 1987, un comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'examiner l'accord constitutionnel étudiait, entre autres, l'opportunité de créer un nouvel organisme : un comité national mixte sur les amendements à la Constitution. La proposition faisait partie d'un mémoire préparé par J. A. Holtby, ancien coordonnateur des travaux du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. Le présent article est une version abrégée des opinions émises à ce sujet.

M. John Holtby : Le mémoire que j'ai présenté au comité porte sur la question du processus de futures révisions constitutionnelles, et ne vise pas à faire obstacle ou à retarder le processus actuel touchant l'accord du lac Meech. Il se rapporte à votre travail dans la mesure où les procédures établies en cette première étape du renouveau constitutionnel constitueront le cadre parlementaire des futures modifications constitutionnelles. Je me permets de vous suggérer d'examiner de quelle manière les parlementaires doivent participer à la prochaine ronde.

Au cours des cinq dernières années, la Chambre des communes a joué un rôle dans les importantes modifications qui ont été apportées aux procédures de la Chambre et vous avez trouvé des nouvelles manières d'exercer les pouvoirs de la Chambre. La même chose s'est produite dans un certain nombre d'autres corps législatifs. Mais il reste toujours la question de savoir quel doit être le rôle du Parlement dans les changements constitutionnels. Si vous ne vous penchez pas rapidement sur cette question, vous risquez d'être dépassés par la situation et d'éloigner encore davantage les gens de leur loi fondamentale. Il est légitime que vous et vos homologues des autres parlements canadiens vous demandiez : «Quel sera notre rôle dans la prochaine ronde ?»

Je crois que le rôle des parlementaires ne consiste pas qu'à ratifier les ententes conclues par les premiers ministres.

La participation de la population à ce processus ne peut pas être mieux assurée que par le corps parlementaire. Je crois que les parlementaires sont responsables envers la population d'exercer une influence sur le processus constitutionnel des premiers stades de celui-ci, de faire office de conseillers auprès des gouvernements, d'enseigner aux Canadiens ce qu'ils ne savent pas, de conditionner la pensée et d'assurer la liaison entre la population et les responsables du processus de réforme constitutionnelle avant que les premiers ministres signent leurs ententes.

Comment faire cela sans faire obstacle au processus actuel d'approbation de l'accord et sans usurper la fonction très légitime des premiers ministres ? De toute évidence, la création d'un comité est une solution digne du Parlement. Pour les raisons exposées aux pages 9 et 10 de mon mémoire, je suggère que soit créé un comité mixte national sur les modifications constitutionnelles, qui aurait les mêmes pouvoirs que tout autre comité parlementaire de tenir des audiences et de faire rapport aux assemblées dont il émane. Il devrait être composé de deux sénateurs, de quatre députés et de deux membres de chacune des assemblées provinciales et territoriales, de façon à introduire sans retard les territoires dans le débat constitutionnel parlementaire.

Certaines personnes ont laissé entendre qu'il n'est pas nécessaire qu'un nouvel organisme vienne s'interposer dans ce processus avant que les ententes ne soient conclues ou que les ministres pourraient prendre ombrage de l'existence du comité parlementaire. Cependant, c'est un droit fondamental du Parlement que d'avoir son mot à dire, et je crois qu'il est inutile de rappeler les droits des parlementaires à ce comité. Mais si j'en juge par la teneur de ces audiences et par certains commentaires qu'il m'a été donné de lire, il semble que les législateurs provinciaux aient l'impression d'être tenus pour quantité négligeable dans ce processus. Vos électeurs supposent que vous avez préparé vos travaux avant que les accords soient conclus, et la réalité est bien différente.

Ceux qui craignent qu'un comité national mixte puisse mettre la pagaille ont tort de voir le travail des parlementaires de façon négative. Il est arrivé, par le passé, que des comités parlementaires aient produit de bons résultats là où les autres méthodes avaient échoué. Votre travail est nécessairement tributaire de l'opinion publique.

Je crois que les parlementaires, de quelque parti qu'ils soient, qu'ils soutiennent le gouvernement ou qu'ils soient dans l'opposition, veulent jouer un rôle dans le processus de construction de la nation. Le processus constitutionnel aura probablement peu de chance d'aboutir si l'on a l'impression d'y faire partie de la politique politicienne. Ils devraient être au-dessus de ça. Vous faites partie intégrante du processus qui doit mener au consensus permettant de considérer la Constitution comme acceptée par la société.

Donc, pour faire participer les parlementaires à un processus constructif avant la tenue des prochaines réunions des premiers ministres, qu'elles soient constitutionnellement garanties ou non, et avant que ces réunions ne ferment certaines issues, je propose la création d'un comité national mixte. Joignez-vous à vos homologues des provinces et des territoires à la table parlementaire et faites de la deuxième ronde la première ronde d'une participation parlementaire plus étroite.

L'avenir du Sénat doit être discuté non pas au bureau du Conseil privé, au

ministère de la Justice ou dans les différents bureaux des Affaires intergouvernementales, mais ici même, au Parlement, avec des parlementaires de toutes les assemblées législatives. C'est là que pourra être obtenu le consensus de la nation sur la réforme du Sénat.

Pour dire les choses carrément, vous avez besoin de quelques nouveaux règlements dans vos Chambres respectives, règlements définissant la procédure d'examen des propositions de résolutions constitutionnelles. Une résolution constitutionnelle doit être traitée différemment d'une résolution visant à prolonger la pause-repas. Mais vous n'avez encore posé aucune exigence spéciale, comme vous devriez le faire, en faisant connaître ces exigences à l'avance. J'ai proposé deux possibilités. Je suggère en outre que chaque Chambre devrait préciser dans ses règlements que ses résolutions devraient revêtir la forme d'une adresse à la Couronne, ce qui n'est pas exigé à l'heure actuelle, le président devant les présenter à la Couronne.

Ceci me mène au dernier point. Lors de modifications précédentes, tout l'appareil gouvernemental fédéral était mis en évidence. Mais à l'exception des ministres, je n'ai vu aucun signe de la présence des assemblées provinciales, qui jouent un rôle des plus importants dans les évènements devant conduire à la proclamation. J'aimerais que les présidents de chacune des assemblées participantes soient présents, et prêts à intervenir, avec leurs lieutenants-gouverneurs respectifs et leaders de leurs différents partis parlementaires, pour que la proclamation constitutionnelle soit un évènement vraiment national.

M. André Ouellet : En réalité, M. Holtby ne traite pas la substance de l'accord constitutionnel du lac Meech, mais il traite de la procédure et de la démarche elle-même. Et je crois que c'est tout à fait important, parce qu'à mon avis, ce qui s'est passé dans l'accord d'abord du lac Meech et, ensuite, ce que l'on appelle communément l'accord Langevin, qui s'est fait au fond, en secret, en catimini, jusqu'aux petites heures de la nuit, dans les bureaux secrets du premier ministre du Canada, à l'édifice Langevin, c'est une procédure incorrecte, qui est viciée à sa forme même. Et je pense que le témoin de ce matin nous propose une façon de faire les choses qui est beaucoup plus ouverte, et qui serait dans l'intérêt de tous les Canadiens, je pense.

Il faut le dire, Monsieur le président, plusieurs observateurs de la scène politique s'inquiètent, et à juste titre, de l'habitude et de la fréquence des conférences fédérales-provinciales impliquant les premiers ministres. L'accord du lac Meech régularise maintenant cette procédure, et, en fait, les conférences constitutionnelles annuelles sur l'économie, sur la Constitution, sont quasiment enchâssées dans la Constitution canadienne. Ce qui aura pour effet de créer une espèce de comité supranational qui, nécessairement, évitera les législatures provinciales et évitera le Parlement du Canada.

On espère, nous de l'opposition libérale, pouvoir proposer des amendements utiles pour bonifier, pour améliorer cet accord. Mais il nous semble que cette procédure est quasi irréaliste au départ, puisque, pour pouvoir amender le texte actuel, il faudra redemander aux premiers ministres des dix provinces et au premier ministre du Canada de se réunir à nouveau et d'accepter des amendements. Ce qui est un processus excessivement long, excessivement difficile.

Or, il est évident que si les parlementaires, comme le propose M. Holtby, étaient impliqués dès le début, et étaient partie au processus, il serait plus facile d'accepter spontanément un certain nombre d'amendements qui pourraient améliorer un texte constitutionnel comme celui qui nous est soumis.

Et je crois que cette proposition devient d'autant plus importante que l'accord du lac Meech nous ramène la règle de l'unanimité dans une foule de domaines constitutionnels. Il faudra maintenant l'unanimité pour amender la Constitution. Or, je crois que cette proposition d'impliquer dès le départ les parlementaires de toutes les législatures provinciales et du gouvernement fédéral est devenue une quasi-nécessité à cause de cette nouvelle réalité qu'il faudra pratiquement pour amender la Constitution dans le futur, ... que le Parlement du Canada et aussi que chaque législature se prononcent en faveur d'un amendement...

M. Robert Kaplan : En ce qui me concerne, lorsque le gouvernement a finalement cédé et a décidé que des audiences seraient tenues, je me préparais à faire remarquer que ces audiences était l'événement nécessaire et que la participation du Parlement s'imposerait dans une certaine mesure.

J'étais sur le point de soutenir que les résolutions normales de la Chambre des communes expriment l'opinion de la Chambre mais n'ont pas de conséquences législatives. En d'autres termes, une résolution normale indique que la Chambre est pour ou contre quelque chose, comme par exemple de souligner l'anniversaire du président des États-Unis ou de la Reine, mais pour que la chose ait force de loi, il faut qu'un texte législatif quelconque soit adopté sous forme de projet de loi.

Les résolutions envisagées par notre Constitution sont différentes. Elles ne sont pas seulement l'expression de la volonté de la Chambre, elles changent en fait la loi constitutionnelle fondamentale de notre pays. J'allais avancer l'argument, que vous avez vous-même invoqué dans votre mémoire, à savoir que, pour cette raison, une procédure doit être établie ; et j'aurais soutenu que la Constitution nécessitait implicitement l'adoption d'une procédure, la tenue d'audiences ou la division en étapes quelconque. Je suis donc très bien disposé envers cette idée. Je ne crois pas, en d'autres termes, qu'il s'agit simplement d'un ajout utile. Je crois qu'il s'agit d'une des composantes essentielles de résolutions qui ont des conséquences fondamentales, par comparaison avec les résolutions normales adoptées par la Chambre des communes. Je suis donc en faveur de cette idée.

Pour ce qui est des deux possibilités, celle qui consiste à faire adopter son propre processus par chaque législature me paraît de loin la meilleure. Il serait bon d'avoir un comité auquel participeraient tous les gouvernements, toutes les assemblées législatives, mais je vois quelques obstacles. La premier, c'est qu'il faut que tous les participants soient d'accord dès le départ, alors que, dans l'hypothèse où chaque assemblée aurait son propre comité, on pourrait toujours partir du bon pied, même si la moitié seulement de ces comités sont d'accord. Autrement, il faut que l'unanimité soit faite dès le départ.

Deuxièmement, la présence des territoires au comité national mixte, que vous avez suggérée, est une excellente idée. Les assemblées législatives des territoires devraient à mon sens y participer. Mais il pourrait être difficile d'en convaincre certaines provinces car il y a actuellement, une certaine entente en matière de réforme constitutionnelle et si les territoires participaient au comité avec une voix égale à celle du gouvernement fédéral ou à celle des autres assemblées

législatives - ce qui me paraît juste, et c'est l'avis aussi de nombreux Canadiens - il est probable que certains gouvernements provinciaux s'y opposeraient, et cela pourrait créer une impasse. Enfin, l'idée d'avoir un comité mixte relativement restreint me plaît. Mais s'il n'y a, disons, que deux ou quatre délégués du Parlement canadien, je crains qu'ils ne se fassent les porte-parole du gouvernement et il serait alors très difficile de ne pas les considérer comme les représentants du gouvernement même.

C'est pour toutes ces raisons qu'il faudrait à mon avis que chacune des assemblées législatives crée son propre comité. J'espère que les députés de la majorité sont favorables à l'idée de créer un comité de la Chambre, auquel nous participerions, pour donner substance à une résolution aussi importante que celle qui nous occupe et qui vise à modifier la Constitution.

M. Albert Cooper : J'ai eu le temps de réfléchir sur cette idée. Plus j'y réfléchis, plus l'idée me plaît. Je pense que c'est ce qu'il nous faut.

Je ne partage pas le point de vue de M. Kaplan car, si chaque province a son propre comité, chacune ne s'occupera que de ses propres intérêts, cherchera à faire avancer ses propres idées, et il ne se formera pas de consensus national. Il me semble que la proposition de M. Holtby a justement pour but d'établir un consensus national, une perspective nationale, qui me paraît si importante pour l'édification de la nation et pour la réforme constitutionnelle prochaine ainsi qu'à venir.

Je voudrais que nous examinions avec M. Holtby premièrement la structure de ce comité. Je sais qu'il ne peut pas parler au nom de chacune des provinces, mais il connaît bien les règlements du Parlement fédéral.

Il faudrait tout d'abord, n'est-ce pas, pour créer un tel comité, que le Règlement soit modifié. Deuxièmement, j'aimerais savoir quelle autorité aurait selon vous ce comité, et d'où il la tiendrait. Troisièmement, il faut, il me semble, se demander à qui le comité ferait rapport et quel poids ou quelle crédibilité auraient ses rapports. Il y a également la question de la taille du comité. Trente membres suffiraient-ils, ou serait-ce trop ? J'aimerais que nous en discutions. Votre réponse à M. Ouellet qui demandait si le comité devrait être créé seulement lorsqu'il y a une proposition à examiner ou s'il s'agirait d'un comité permanent était claire, je pense. La réforme récente du Parlement et la possibilité qu'ont désormais les comités de ne plus simplement répondre à un ordre de renvoi ou d'attendre les instructions d'un ministre ou d'un ministère, mais d'entamer des travaux de leur propre initiative, correspond tout à fait à ce que vous disiez.

Il y a maintenant un autre aspect dont j'aimerais que vous nous parliez un peu, et c'est celui du «secret» pour reprendre l'expression de M. Ouellet. Il a parlé du secret qui a entouré les négociations de l'accord du lac Meech. Le fait est que le secret a toujours joué un rôle important dans les négociations constitutionnelles. Il y a eu «l'équipe de la cuisine» qui a mis les dernières touches à l'accord de 1982. Même si ce secret nous déplaît quelque peu, il nous faut bien admettre, il me semble, que sans séances à huis clos, il aurait souvent été impossible d'obtenir un accord. Il a été suggéré que les négociations se fassent désormais publiquement et j'aimerais savoir si, selon vous, cela pourrait influencer les chances de succès.

Enfin, j'aimerais que vous nous disiez un peu comment se dérouleraient, à votre avis, les travaux du comité. Devra-t-il atteindre un consensus ? Fera-t-il tout simplement rapport avec, dans ce cas, des rapports dissidents ? Cela est-il compatible avec la fonction des premiers ministres ? Le comité prendra-t-il l'initiative ou suivra-t-il celle des premiers ministres ?

Monsieur le président, comme vous pouvez le noter, je suis très favorable à la proposition, mais j'aimerais éclaircir certains aspects. Je me rends bien compte que j'ai, en quelque sorte, accablé M. Holtby de nombreuses questions, mais j'aimerais beaucoup avoir son point de vue sur ces aspects-là.

Mme Pauline Jewett : Je conviens qu'il serait bon que les parlementaires fédéraux et les législateurs provinciaux travaillent ensemble. Je suis sûre que d'autres députés ont fait la même expérience que moi. Il y a deux circonscriptions provinciales dans ma circonscription fédérale, et les députés provinciaux et moi-même tenons souvent des audiences publiques ensemble. C'est extrêmement utile parce que les gens ne distinguent pas toujours bien les responsabilités fédérales des responsabilités provinciales, parce que ces responsabilités se chevauchent souvent, et parce que cela nous permet de nous tenir mutuellement au courant de nos points de vue sur diverses questions. Depuis que nous avons commencé à organiser ces débats publics, il me semble que j'ai beaucoup appris sur le point de vue du législateur provincial, et vice versa. Nous aurions la même chose sur une plus grande échelle. Je conviens également que le comité pourrait être relativement non partisan, comme le sera celui-ci, nous l'espérons.

Mes questions ne portent pas sur des détails. À propos, je préfère, moi aussi, un comité national mixte plutôt que des comités distincts pour les raisons qu'a données M. Cooper.

Je n'aime pas l'idée qu'il n'y siège que quatre députés fédéraux et deux sénateurs. Le déséquilibre, face à 24 représentants des provinces et territoires serait malheureux. L'un des éléments importants des audiences que nous organisons dans ma circonscription, et que je viens de vous décrire, c'est que nous sommes, législateurs fédéraux et provinciaux, à peu près sur un pied d'égalité. Je pense que le comité devrait être beaucoup plus grand pour que puissent y participer davantage de députés de la Chambre des communes. M. Holtby a-t-il envisagé la possibilité d'un comité de 40 ou 45 membres, et pense-t-il qu'il puisse fonctionner ?

Deuxièmement, je crois savoir qu'il souhaite que le comité national mixte se réunisse à Ottawa. Il vaudrait peut-être mieux qu'il se réunisse ailleurs et j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Troisièmement, étant donné que le principal objectif de cet exercice consiste non seulement à réunir les législateurs fédéraux et provinciaux mais aussi à faire participer le public, je suppose que des audiences publiques auront lieu. Il ne dit pas grand-chose là-dessus dans son document. Comment envisage-t-il de telles audiences et où devraient-elles se tenir?

À cet égard, et c'est ce qui me préoccupe le plus, étant donné que le comité n'a pas l'intention d'examiner les modifications constitutionnelles elles-mêmes, que va-t-il examiner ? Comment le comité va-t-il structurer ses travaux ? On ne peut pas examiner dans le vide les problèmes publics que posent les questions constitutionnelles. J'aimerais que l'on indique comment on a l'intention de structurer les travaux du comité et de préciser ses objectifs ?

M. John Holtby : À mon avis, les travaux du Comité devraient commencer au moins un an avant ceux des conférences des premiers ministres, qu'il

semble d'ailleurs question d'inscrire dans la Constitution. Selon moi, le processus qui doit permettre de dégager un consensus doit intervenir avant les réunions finales du comité, que celles-ci se tiennent en public ou à huis clos. Il va de soi qu'un comité parlementaire peut très bien se réunir à huis clos de temps en temps. C'est une pratique courante et je ne propose pas d'en changer. Mais vous êtes très doués pour tenir des audiences publiques qui font partie intégrante du processus d'information du public et d'établissement d'un consensus.

Si un consensus arrive à se dégager du comité national mixte concernant le bien-fondé d'amender la Constitution au chapitre de la réforme du Sénat, il me semble que cela ne pourra que simplifier la tâche des premiers ministres. Les premiers ministres ne seront peut-être pas d'accord. C'est leur droit, tout comme c'est le droit d'un ministre de la Couronne de ne pas partager les avis d'un comité parlementaire en matière de politique extérieure ou autre. Cela tient à la nature même du parlementarisme. Vous avez le droit de donner des avis. Les ministres ont la responsabilité d'agir. Il n'est pas question de changer cela.

Si aucun consensus ne se dégage du comité national mixte, il est peu probable que les premiers ministres en arrivent à un consensus acceptable et susceptible d'être ratifié ultérieurement par le Parlement. Je considère que le comité national mixte ne fait pas partie du processus de ratification. Chaque chambre a son propre processus de ratification. M. Kaplan a soulevé, je crois, la question des territoires en disant que cela pouvait causer un problème à certaines provinces. À ma connaissance, le Parlement n'a jamais eu de difficulté là-dessus, que ce soit au sein de cette chambre-ci ou d'autres chambres dont j'ai fait partie. Les parlementaires sont très respectueux les uns des autres. Tous les parlementaires sont élus et, à ce titre, ont la même voix au chapitre. Pour moi, le problème se situe au niveau de l'exécutif. Je crois qu'un problème réel se pose au niveau des premiers ministres, mais non pas au niveau des parlementaires, lorsqu'ils sont amenés à rencontrer leurs homologues des territoires. Ces rencontres se font couramment et il existe un sentiment réel d'égalité. Cela tient en partie à l'absence d'enjeux du débat parlementaire.

M. Kaplan, ou M. Ouellet, a également soulevé la question de savoir dans quelle mesure les députés de la Chambre des communes sont les porte-parole du gouvernement. Il risque d'y avoir un problème si certains se considèrent comme les ambassadeurs de l'exécutif. Cependant, le problème ne s'est jamais posé au sein d'un comité parlementaire. Certains ont parfois tendance à agir ainsi au début, mais ils apprennent vite que c'est une conduite inacceptable, que cela ne marche pas et que cela ne sert à rien.

De la même façon, M. Cooper, vous avez parlé des rapports découlant d'un consensus par opposition aux rapports provenant d'une minorité. Vous avez également demandé à qui le comité ferait rapport. Le comité doit faire rapport aux instances supérieures, à savoir la Chambre des communes, le Sénat, les Parlements provinciaux et les Assemblées territoriales. Les rapports seront envoyés à ces instances.

En ce qui concerne les rapports émanant d'une minorité, et bien sûr tout dépend du sujet en cause, je m'interroge sur le bien-fondé d'un tel processus dans une situation où un vote a lieu et où quelqu'un essaie de faire de l'obstruction. Il me semble que si l'on en arrive à ce stade-là, cela signifie que le processus n'est pas productif, qu'il n'existe pas de communauté d'intérêts en faveur du changement et que, par conséquent, les prises de position adoptées par tel ou tel parti ou telle ou telle province ne servent pas à grand-chose. D'une certaine façon, tous les membres du comité ont droit de veto. Vous vous rappelez sans doute comment les comités précédents ont fonctionné. Chaque fois que l'un d'entre vous voulait s'opposer à un projet les choses en restaient là par absence de consensus. Pour employer une expression galvaudée, je dirais que l'union fait la force.

J'ai fait quelques calculs hier soir qui vous aideront peut-être, même s'ils ne sont pas très précis. Compte tenu de la politique actuelle de notre pays et de la formule de 2, 4 et 2 proposée pour la composition du comité, cela nous donnerait un comité composé de 13 conservateurs, de 8 libéraux, de 7 néo-démocrates, d'un membre du crédit social et d'un membre du Parti québécois. Il y aurait donc un certain équilibre entre les partis au sein de chaque Chambre. Les provinces seront représentées par un membre du parti du gouvernement et par un membre de l'opposition. Je trouve que cela représente assez bien la coloration politique du Canada. Il est difficile de prévoir comment la composition du comité évoluera puisque tout dépend des Parlements provinciaux. Il ne sert donc pas à grand-chose de se présenter à la table des négociations en déclarant par exemple «je suis l'ambassadeur de l'Ontario». Il y a suffisamment d'ambassadeurs au niveau de l'exécutif.

Est-ce que 30 vous semble suffisant? Madame Jewett, vous avez parlé du nombre des membres du comité. Si le comité est trop nombreux, cela risque de compliquer les relations entre les gens. L'expérience nous a appris que plus un comité est restreint mieux cela vaut. Cependant, je crois savoir que certains souhaitent que le comité compte davantage de députés de la Chambre des communes.

Quant à l'endroit où ce comité devrait se réunir, nous avons évoqué en plaisantant la ville de Victoria, en mars. Si ce comité doit jouer un rôle au niveau de l'éducation du public, il est certain qu'il ne doit pas se cantonner à Ottawa. Si nous décidons de lui donner une structure ou un secrétariat, celle-ci doit être souple. En outre, ce comité tiendra évidemment des audiences publiques.

M^{me} Jewett a également évoqué la question de l'établissement de l'ordre du jour. C'est une question difficile. Il va de soi qu'il doit y avoir symbiose entre le travail des premiers ministres et celui des parlementaires. Nous savons que la réforme du Sénat est censée faire partie des sujets prioritaires. Il est évident que vous devrez vous en occuper. D'ailleurs, vous devrez agir vite, sinon c'est quelqu'un d'autre qui décidera de la réforme du Sénat et vous vous retrouverez avec un texte que vous n'aurez pas voulu.

Le projet de modification constitutionnelle aborde d'autres thèmes. Il prévoit que chaque Assemblée législative aura la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour les points qu'elle juge importants. Je crois que c'est quelque chose qu'il faut garder.

En réalité, il s'agira d'un processus de consultation normal. Vous allez être informés des intentions du gouvernement du Canada. Vos homologues des autres provinces aussi. Il n'appartient pas aux premiers ministres de fixer l'ordre du jour du comité national mixte. Cependant, vous devrez entretenir des rapports non officiels avec les premiers ministres de façon à faire un travail productif. Il faudra accorder vos violons.

M. Benno Friesen : J'aimerais reposer à M. Holtby la question que j'ai posée mardi au sénateur Murray à propos de l'institutionnalisation. Ce qui me préoccupe, c'est que l'institutionnalisation

d'un gouvernement semble entraîner inexorablement sa croissance. Ne craignez-vous pas que l'accord du lac Meech donne lieu à un processus interminable de réunions constitutionnelles ? En verrons-nous jamais la fin ?

M. John Holtby : Reste-t-il encore de l'argent pour ajouter quelque chose? Je me suis efforcé, dans toute la mesure du possible, de laisser de côté le contenu de l'accord, dont je ne sais pas grand-chose. J'ai cependant écouté avec intérêt ce qui a été proposé hier, à savoir que si nous inscrivons les pêches dans notre constitution, nous serons encore tenus dans deux mille ans de discuter des pêches une fois par an, et peut-être même de la réforme du Sénat, qui sait?

Je ne suis pas tellement d'accord pour que l'on inscrive dans la constitution la nécessité de se réunir une fois par an pour discuter d'un sujet donné. Mais il se peut que nous n'arrivions à rien autrement. Certaines communautés autochtones ont été un peu déçues de constater que bien qu'il ait été prévu dans la constitution que l'on discute de leurs problèmes, rien ne s'est passé, sinon des discussions, justement.

Certains points de la présente constitution ne me semblent pas du tout pertinents. Par exemple, la constitution n'a pas à se préoccuper du quorum à la Chambre des communes. J'aimerais qu'un groupe de travail du comité national mixte passe au crible ce document pour le débarrasser de tout ce qui n'est pas pertinent. Ce qui avait une raison d'être en 1867 n'en a pas nécessairement aujourd'hui.

Avec un comité national mixte, il sera peut-être moins urgent d'inscrire ce genre de choses dans la constitution. En effet, on pourra recourir au débat parlementaire sur certains points, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En général, l'ordre du jour est établi à partir du bureau du Conseil privé, du bureau du premier ministre. Certains premiers ministres inscrivent eux-mêmes certains points à l'ordre du jour et il arrive alors ce qu'il arrive dans n'importe quelle réunion : «Excusez-nous, nous n'avons pas eu le temps de discuter des pêches cette année, nous pourrons peut-être faire mieux l'an prochain. Bon, d'accord, nous vous garantissons que nous inscrirons cela dans la Constitution.» Cela me préoccupe beaucoup, et je comprends pourquoi il en est ainsi et j'espère que l'on pourra y remédier plus tard.

M. Albert Cooper : J'aimerais aborder un autre domaine. Tout d'abord, je crois qu'en tant que parlementaires nous n'avons pas grand-chose à redire à ce que nous a proposé M. Holtby. Si nous ne faisons pas ce qu'il propose, nous risquons de perdre du terrain et de voir les bureaucrates charger un autre groupe de travail de le faire à notre place. Si ce n'est pas nous, parlementaires, qui prenons l'initiative, nous ne pourrons que perdre du terrain. Par conséquent, il est très important que nous accordions le plus grand soin à cette proposition.

J'aimerais cependant aborder un domaine précis et vous citer un exemple particulier. Je m'inquiète beaucoup de cette notion de négociation d'un consensus. Prenons l'exemple de la réforme du Sénat. C'est une question qui me tient à coeur et me touche de très près. Si j'ai bien compris, ce comité devra formuler une recommandation sur le type de Sénat qu'il juge approprié. Cela sera ensuite soumis aux premiers ministres qui se pencheront à leur tour sur la question.

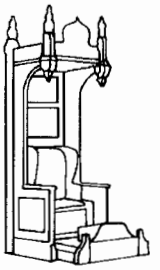
Voilà ce qui me préoccupe : à partir du moment où ce comité présente son rapport, le contenu de ses propositions devient public. Les forces d'opposition se mettent alors immédiatement en branle et commencent à affûter leurs stratégies pour bloquer telle ou telle proposition. Pour réussir, il leur suffira de convaincre un seul premier ministre de l'absurdité de telle ou telle proposition. En procédant par voie de consensus au sein du comité, je crains que l'on anéantisse les possibilités d'en arriver à une entente. En effet, les réunions en coulisses, les discussions qui se prolongent tard dans la nuit à l'édifice Langevin se traduisent le plus souvent par des négociations, des compromis et des ententes.

M. Holtby : Pour répondre aux premières questions soulevées par M. Cooper, je crois que les bureaucrates fédéraux et provinciaux sont déjà à l'oeuvre. Il n'existe pas d'équivalent au niveau parlementaire, c'est ce que j'ai dit et je pense que vous êtes d'accord avec moi là-dessus. Cela ne veut pas dire que la bureaucratie soit un mal. Mais plutôt, qu'en tant que parlementaires, vous avez un défi à relever. Vous devez mettre sur pied une structure équivalente destinée au Parlement et à laquelle le public pourra accéder.

Pour en revenir à l'exemple de la réforme du Sénat cité par M. Cooper, la situation à l'heure actuelle est telle que les propositions de réforme du Sénat peuvent très bien venir des bureaucrates. Il me semble que c'est un processus qui vous dessert. Nous devons nous doter d'un instrument qui nous permette d'interroger les Canadiens sur le type de Sénat qu'ils souhaitent, de nous prononcer, en tant que parlementaires sur le type de Sénat que nous, nous souhaitons, et de concilier les deux points de vue. Le débat a lieu au préalable et les résultats finals sont annoncés.

Si vous avez bien fait votre travail, si vous avez écouté les gens et si vous avez pris votre décision en toute connaissance de cause, les gens la respecteront en tant que telle. Et vous pouvez gagner l'approbation du public, ce qui n'est pas possible dans ce cas-ci. On ne peut pas s'attendre à ce que les premiers ministres tiennent des audiences publiques pendant trois mois à travers tout le pays.

Si vous êtes unanimes pour faire aux premiers ministres des recommandations qu'ils jugent inacceptables, je présume qu'il faudra alors reprendre la discussion. Il faudra davantage de consultations. Je ne pense pas que vous résoudrez tous les problèmes constitutionnels qui se poseront, et je suppose qu'à un moment donné, il y aura des désaccords entre le comité et les premiers ministres, ou du moins leurs conseillers. Mais nous savons de quoi sont capables les parlementaires.



Décision du président

Du droit des secrétaires parlementaires provinciaux de poser des questions au cours de la période des questions orales, une décision du président Arnold Tusa, Assemblée législative de la Saskatchewan, le 6 août 1987.

Rappel des événements : Le 30 juillet, le député de Saskatoon Riversdale a invoqué le règlement au sujet de l'admissibilité des questions posées par les secrétaires parlementaires provinciaux. Cette question a déjà été soulevée et discutée à la Chambre des communes et dans d'autres assemblées législatives.

La décision (président Arnold Tusa) : Les questions orales sont un élément assez nouveau du processus parlementaire, surtout en Saskatchewan où la période limitée des questions n'existe, dans sa forme actuelle, que depuis 1975. Il ne faut donc pas s'étonner que cette Chambre ne dispose d'aucune règle précise ni d'aucun précédent dont puisse s'inspirer la présidence à cet égard. Cela dit, j'ai écouté avec intérêt les observations faites par divers députés sur le rappel au règlement. Je les remercie de leur contribution.

Avant d'aborder la question concernant les secrétaires parlementaires provinciaux, permettez-moi de tirer au clair celle plus vaste des droits des simples députés du parti ministériel relativement à la période des questions. En invoquant le règlement, le député de Saskatoon Riversdale a fait remarquer que la période des questions n'était pas la tribune appropriée pour l'intervention de ces députés qui ont facilement accès aux membres du Cabinet, tant au cours des réunions de caucus qu'à d'autres occasions. Je tiens à préciser que les simples députés du parti ministériel peuvent comme leurs collègues des autres partis, poser des questions. Il s'agit du droit fondamental de tout député à être entendu, droit que viennent appuyer des précédents établis dans cette Chambre. Je prie les députés de se reporter pour cela à une décision de la présidence du 9 décembre 1975 qui dispose que tout député a le droit de poser des questions orales. Bien qu'en pratique, ce soient les membres de l'opposition qui posent le plus grand nombre de questions, il importe de se rappeler que les règles de la procédure parlementaire n'exigent pas, ni ne supposent, que tous les députés d'un parti partagent le même avis. En outre, il faut donner aux députés l'occasion de soulever à la Chambre des questions qui intéressent leurs électeurs.

Permettez-moi maintenant de passer à la question de savoir s'il est bon que nos secrétaires parlementaires puissent poser des questions à la période réservée à cette fin. Depuis mai 1983, au moins huit questions ont été posées dans cette Assemblée par des secrétaires parlementaires au cours de la période de questions. Toutes, à l'exception d'une seule la semaine dernière, ont été admises et personne ne s'y est opposé. Aucune d'elles ne s'adressait au ministre dont relève le secrétaire parlementaire, si ce n'est la dernière, posée le 30 juillet 1987 par le député de Kelvington-Wadena et, dans ce cas, il faut remarquer que le député en question est le secrétaire parlementaire du premier ministre en sa qualité de président du Conseil exécutif, alors qu'un autre député joue le rôle de secrétaire parlementaire du Leader du Gouvernement en sa qualité de ministre de l'Agriculture.

Dans le rappel au règlement et dans la discussion qui s'est ensuivie, on a fait allusion à la pratique établie à la Chambre des communes du Canada. Il serait donc utile de rappeler l'évolution de cette règle à la chambre fédérale.

Au début, les secrétaires parlementaires pouvaient poser des questions et répondre à celles qu'on leur adressait. Déjà, en 1973, le président Lamoureux avait déclaré que les secrétaires parlementaires avaient le droit, tout comme les autres députés, de poser des questions, même s'il a exprimé des réserves sur la convenance de ce droit dans certaines situations. Malgré cette décision, on jugeait néanmoins maladroit qu'un secrétaire parlementaire pose des questions à son propre ministre.

Le 5 novembre 1974, le président Jerome déclarait que : «Ceux qui ont assumé la responsabilité de répondre au nom du gouvernement ne devraient pas utiliser le temps de la période des questions orales pour poser des questions au gouvernement.» (Débats de la Chambre des communes, 5 novembre 1974, p. 1060). Depuis lors, il semble de tradition qu'on interdise aux secrétaires parlementaires de poser des questions pendant la période réservée à cette fin.

En Saskatchewan le rôle des secrétaires parlementaires provinciaux, même s'il continue à évoluer, n'inclut pas, en pratique, celui de répondre à l'assemblée législative au nom du ministre lorsque celui-ci est absent. Ainsi, la situation propre à la Chambre des communes où le secrétaire parlementaire peut poser des questions et répondre à celles qu'on lui adresse n'intervient pas ici. Il faut également faire une autre distinction entre un secrétaire parlementaire provincial et un ministre. Le premier ne rend des comptes à son ministre que pour les sujets relevant de la compétence de celui-ci, à la différence des ministres du cabinet, qui sont collectivement responsables du fonctionnement et des politiques générales dans son ensemble.

Compte tenu de ces différences d'ordre pratique, il serait à mon avis inapproprié de suivre rigoureusement dans l'assemblée la tradition de la Chambre des communes. En raison du rôle plus restreint des secrétaires parlementaires provinciaux de notre propre tradition et du fait que la période des questions est plus qu'une simple tribune pour obtenir des renseignements, j'estime qu'on ne peut, sinon rarement, autoriser nos secrétaires parlementaires à poser des questions au cours de la période des questions orales. Celles-ci ne devraient cependant être adressées qu'à des ministres autres que celui dont le député est le secrétaire. Les fonctions de ces secrétaires, et le lien spécial qui existe entre eux, leur ministre et leur ministère, rendent la période des questions tout à fait inappropriée à un interrogatoire de leur propre ministre.

Bien que cette décision puisse convenir dans les circonstances, il se peut qu'on doive restreindre cette pratique à mesure qu'évoluera le rôle des secrétaires parlementaires provinciaux.