

---

# ***Réforme constitutionnelle et assemblées constituantes***

---

par l'honorable Clyde Wells

**B**ien qu'elles comportent de nombreuses facettes, les difficultés constitutionnelles actuelles se ramènent à deux problèmes fondamentaux liés au processus de modification de la Constitution.

Premièrement, bon nombre des dispositions constitutionnelles actuelles soulèvent beaucoup de mécontentement, en particulier au Québec, mais aussi dans l'ouest du Canada et dans les provinces atlantiques. De plus, on ne parvient pas à s'entendre au sujet des changements constitutionnels nécessaires pour apaiser ce mécontentement. Les divergences d'opinion sont importantes et traduisent un désaccord quant à la nature fondamentale du pays.

Deuxièmement, la formule de modification actuelle ne permet pas de résoudre le problème. On ne peut parvenir à l'unanimité dans le cas des modifications qui exigent l'accord de toutes les provinces et on hésite à utiliser la formule de modification générale à l'égard des modifications qui ne nécessitent pas l'unanimité, parce que le Québec refuse de négocier ou de participer au processus. Pour le moment, aucune disposition de la Constitution ne prévoit expressément le recours à une convention constitutionnelle ou à un référendum national.

Il est peu probable, même si ce n'est pas impossible, que la procédure de modification actuelle permette de négocier et de mettre en oeuvre des modifications constitutionnelles acceptables. Dans l'état actuel des choses, le remaniement de cette procédure exigerait l'approbation unanime de toutes les provinces, ce qui est également improbable dans les circonstances actuelles.

Il importe donc de revoir la procédure de modification de la Constitution dans le cadre du débat constitutionnel en cours. De fait, les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont reconnu qu'un réexamen serait nécessaire, puisque l'article 49 impose au premier ministre du Canada de convoquer, dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi, une conférence

constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même en vue d'un réexamen des dispositions relatives à la procédure de modification...

La règle de l'unanimité a été intégrée à la Constitution pour éviter d'accorder un statut spécial au Québec. Au lieu de donner un droit de veto constitutionnel à cette seule province, on l'a donné à toutes en exigeant l'unanimité. Ni le statut spécial ni l'unanimité ne conviennent parce que l'un ou l'autre peut engendrer une paralysie constitutionnelle. En effet, une province qui exercerait son droit de veto résultant d'un statut spécial pourrait, par son intransigeance, créer l'impasse. D'autre part, le refus de toute autre province d'adhérer au consentement unanime engendrerait la même situation.

Selon moi, la règle de l'unanimité devrait être supprimée. La formule actuelle est absurde dans la mesure où elle permet à une seule province d'empêcher des réformes importantes. L'Accord du lac Meech, en étendant le champ d'application de la règle de l'unanimité, aurait aggravé davantage la situation.

***Aucune province, que ce soit l'Ontario ou l'Île-du-Prince-Édouard, ne devrait seule être en mesure de faire obstacle au progrès constitutionnel de la nation. La formule de modification générale devrait s'appliquer dans tous les cas.***

L'Accord du lac Meech a fait ressortir tout le ridicule de la règle de l'unanimité. Certains ont qualifié les gouvernements de Terre-Neuve et du Manitoba de fossoyeurs de la nation parce que, forts de l'appui d'une majorité écrasante de citoyens convaincus, ils ont refusé d'approuver les modifications constitutionnelles proposées dans l'Accord et ont ainsi empêché l'unanimité requise. Or, si la formule de modification générale s'était appliquée, l'opposition du Manitoba et de Terre-Neuve aurait paru tout à fait acceptable. Il est absurde de soutenir que toutes les provinces ont le droit d'approuver ou de refuser des changements, selon le bon jugement de leurs citoyens, puis de jeter les hauts cris quand les petites provinces osent refuser leur approbation. Clyde Wells est premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador. Le présent article est fondé sur

---

*Clyde Wells est premier ministre de Terre-Neuve et du Labrador. Le présent article est fondé sur l'exposé qu'il a présenté le 9 avril 1991 au Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution.*

---

l'exposé qu'il a présenté le 9 avril 1991 au Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution. lorsque l'unanimité est nécessaire, alors que les provinces plus importantes ont déjà donné leur assentiment. Je ne peux imaginer de situation plus antidémocratique.

Si l'unanimité n'est aucunement justifiée, j'estime qu'il y a de bonnes raisons d'accorder un droit de veto constitutionnel limité au Québec. Tout en reconnaissant que les autochtones ont été les premiers citoyens de ce pays et que le Canada s'est développé et continuera de grandir avec l'apport de gens de diverses origines culturelles et ethniques, on ne peut ignorer le fait historique que la nation canadienne est issue de l'engagement des peuples francophone et anglophone des colonies britanniques d'Amérique du Nord à construire une nation sur la base de leurs cultures, de leurs langues et de leurs systèmes juridiques respectifs. Si nous voulons honorer cet engagement, nous n'y arriverons vraiment qu'en favorisant l'épanouissement des deux cultures et le respect des deux systèmes juridiques et en étendant le bilinguisme d'un océan à l'autre au cours des prochaines décennies. Si ces réalités sont reconnues comme le précepte constitutionnel que j'y vois personnellement, elles devront se refléter au Parlement et dans le fonctionnement des institutions nationales, et trouver leur expression dans la formule de modification constitutionnelle.

Cet objectif peut être réalisé par la mise en oeuvre, dans un Sénat réformé ou même dans le Sénat actuel, d'un mécanisme de scrutins distincts en vertu duquel les sénateurs francophones et anglophones voteraient séparément sur les modifications constitutionnelles touchant la langue, la culture et le droit civil. Ces modifications devraient être approuvées par la majorité des sénateurs du Québec, séparément et en sus de la majorité des sénateurs de l'ensemble des autres provinces. Le principe de la double majorité pourrait aussi s'appliquer, dans les cas appropriés, à certains types de lois fédérales modifiant expressément les droits linguistiques et culturels.

Dans une situation idéale, le Sénat serait constitué de deux sections, dont l'une comprendrait tous les sénateurs se déclarant francophones et l'autre, tous les sénateurs se déclarant anglophones, indépendamment de leur province ou territoire d'origine. Il faut cependant reconnaître que le Québec, dont 85 p. 100 de la population vit et travaille en français, est le principal gardien de la langue et de la culture françaises. D'autre part, le Québec est la seule province dotée d'un système de droit civil. Ces faits, joints au désir de résoudre le dilemme constitutionnel auquel le pays fait actuellement face, justifient un droit de veto limité à majorité double au Sénat, qui serait exercé par deux groupes constitués respectivement des sénateurs du Québec et de ceux des autres régions du pays.

Le Sénat réformé et la répartition linguistique des votes pourraient également servir lors de la nomination des juges de la Cour suprême du Canada, les sénateurs du Québec possédant alors un droit de veto sur les nominations de juges de droit civil

et les sénateurs des autres provinces possédant le même droit collectivement en ce qui a trait à la nomination des juges de common law.

Sauf les modifications touchant la culture, la langue et le droit civil, chaque modification constitutionnelle devrait entrer en vigueur dès qu'elle est approuvée par le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives de sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population. Le progrès constitutionnel ne devrait pas être soumis à la camisole de force que représente la règle de l'unanimité ou le droit de veto lié au statut spécial d'une province.

Certains ont également soutenu que si le délai de ratification avait été fixé à un an, les modifications constitutionnelles de l'Accord du lac Meech auraient été approuvées. De nombreux autres y ont justement vu le meilleur argument contre l'adoption d'un délai plus court. Ceux qui soutiennent que les changements de gouvernements provinciaux survenus dans le délai de trois ans sont à l'origine de l'échec de l'Accord du lac Meech refusent de voir la véritable cause de l'échec. En réalité, le délai de trois ans a permis aux Canadiens d'examiner le contenu de l'Accord et de le comprendre sinon parfaitement, du moins assez pour qu'une écrasante majorité d'entre eux jugent en fin de compte inacceptables les modifications proposées. On ne peut que s'étonner du mépris des droits démocratiques manifesté par ceux qui voudraient raccourcir le délai d'approbation afin d'empêcher une bonne compréhension des modifications majeures ou complexes à l'avenir.

Qu'on applique la règle de l'unanimité à certaines modifications et la formule de modification générale à d'autres, ou la formule de modification générale dans tous les cas, les changements proposés devraient entrer en vigueur dès qu'ils reçoivent un appui suffisant. Si une assemblée législative juge qu'une proposition tarde trop à être adoptée, elle devrait pouvoir abroger sa résolution d'approbation. La Chambre des communes et le Sénat pourraient faire de même. Aux États-Unis, premier État fédéral, l'absence de délai dans une formule d'amendement n'a jamais créé de difficultés. À l'occasion, le Congrès a prévu un délai dans sa résolution de modification et cette mesure s'est révélée très utile dans tous les cas où, pour une raison ou pour une autre, elle était souhaitable. Aussi, au lieu de raccourcir le délai, je proposerais de le supprimer puisqu'il n'a aucune utilité et risque même d'être préjudiciable.

### Conventions constitutionnelles

---

Je ne pense pas qu'il y ait lieu de remplacer le processus législatif actuel par une convention constitutionnelle, par une procédure référendaire ou par l'une et l'autre, puisque les trois méthodes ont des rôles différents. Le processus législatif permet d'approuver ou de rejeter une proposition visant à proclamer une modification constitutionnelle. Le référendum

sert principalement à constater la volonté du peuple, mais il peut également servir à approuver ou à rejeter directement la proclamation. La convention constitutionnelle est un rassemblement de représentants du peuple, nommés ou élus, ou nommés et élus, qui ont pour mandat d'examiner toutes les solutions possibles et de soumettre une ou des propositions précises à l'approbation des assemblées législatives ou à celle du peuple par voie référendaire.

Une convention constitutionnelle ne peut être utilisée comme processus d'approbation, d'une part parce qu'elle n'aurait pas à rendre de comptes, et d'autre part parce que l'utilisation d'un tel mécanisme équivaldrait à déléguer le pouvoir de «modifier» la Constitution sans égard à la volonté du peuple ou des assemblées législatives. La convention constitutionnelle a pour fonction d'élaborer des propositions ou de parvenir à un compromis qui sera par la suite soumis à l'approbation des assemblées législatives, ou directement à celle du peuple par voie référendaire. Bien que le référendum puisse être utilisé pour approuver ou rejeter directement une proposition, j'estime qu'il ne serait pas sage de supprimer l'actuel processus législatif et de le remplacer par un processus référendaire, car celui-ci ne constitue pas un outil adéquat dans le cas des modifications courantes qui ne suscitent pas de doutes sérieux ou d'opposition marquée. Le modèle législatif devrait plutôt être conservé en tant que processus de modification constitutionnelle de base, le référendum et la convention constitutionnelle n'étant utilisés que comme compléments du processus législatif normal, dans les cas où ce dernier se révélerait insuffisant en raison de l'ampleur des modifications proposées ou des divergences d'opinions.

On pourrait avoir recours au référendum lorsqu'on ne parvient absolument pas à s'entendre sur l'acceptation ou le rejet d'une proposition. La convention constitutionnelle pourrait être appelée à intervenir sur des questions majeures et lorsque des divergences d'opinions importantes ne permettent pas de départager les propositions qui doivent être soumises aux assemblées législatives ou au peuple par voie référendaire.

Dans le débat actuel, une convention constitutionnelle assurerait les deux éléments qu'il est essentiel de réunir pour trouver un compromis légitime et durable qu'il serait ensuite possible de soumettre au Parlement et aux assemblées législatives, ou à la population au moyen d'un référendum. Ces deux éléments sont : premièrement, un moyen pouvant permettre, par des échanges de vues et le rajustement des positions, d'aboutir à un compromis entre le Québec et les autres provinces canadiennes, ainsi qu'entre les Canadiens en général et, deuxièmement, la légitimité que seul peut engendrer un compromis issu d'un débat public et ouvert sur les questions, les positions et les propositions en cause, entre des interlocuteurs sensibles aux pressions de l'opinion publique.

Ni la Commission Spicer ni les diverses commissions provinciales ne peuvent offrir ces deux éléments essentiels. En réalité, les commissions provinciales, loin de fournir l'occasion

d'un tel dialogue, auront tendance à se concentrer sur des questions qui préoccupent exclusivement ou surtout leur province.

À l'évidence, les questions constitutionnelles de l'heure au Canada sont d'une telle ampleur qu'on ne saurait les régler par de simples modifications. Outre les grandes questions soulevées par les propositions du Québec concernant ses préoccupations légitimes et celles qui ont trait à la formule de modification dans le document de travail, il y a la question fondamentale de la réforme du Sénat. Lorsqu'on ajoute à cela les divergences profondes sur la conception fondamentale de la nation comme État fédéral, sans oublier l'acrimonie des parties en cause, il est difficile d'imaginer qu'aucun autre processus puisse permettre de résoudre ces problèmes et de trouver un compromis acceptable.

Actuellement, notre Constitution ne dit rien d'une convention constitutionnelle, mais cela ne devrait pas être un obstacle. Les procédures de modification actuelles ne précisent pas non plus les moyens de s'entendre sur le libellé des modifications constitutionnelles devant être soumises aux assemblées législatives et au Parlement. Ce pourrait être une convention constitutionnelle tout aussi bien qu'une conférence des premiers ministres. Pour entrer en vigueur, une proposition formulée par la convention devrait aussi être approuvée par le Parlement et au moins sept des dix assemblées législatives. Même si on trouvait un compromis, les émotions sont tellement vives et les opinions tellement partagées qu'il faudrait peut-être procéder malgré tout par référendum pour déterminer si la proposition fait l'objet de l'approbation nécessaire, d'un bout à l'autre du pays.

La conclusion d'une entente sur la façon de constituer la convention risque de poser des difficultés. Comme cette assemblée n'aurait pas le pouvoir de rendre exécutoire ou de mettre en oeuvre une recommandation ou une décision, les voix exprimées par ses membres ne serviraient qu'à déterminer ses recommandations finales. On pourrait vouloir favoriser une représentation égale de chaque province, ou encore une représentation pondérée par les données démographiques. Le plus équitable serait peut-être qu'une moitié des membres soit répartie également entre les provinces et que l'autre moitié soit répartie en fonction de la population. Il resterait à déterminer si les représentants seraient élus ou nommés par les gouvernements provinciaux. Le mieux serait peut-être qu'une partie d'entre eux soient nommés, et les autres élus. Dans la situation actuelle, je serais partisan, pour accroître la crédibilité de la convention et les chances que le public accepte le fruit de ses délibérations, d'en élire au moins la moitié. Le texte ci-dessous présente un modèle possible, mais je tiens à souligner que ce n'est là qu'une possibilité parmi d'autres.

- Une assemblée constituante nationale devrait comprendre pas moins de 100 et pas plus de 200 représentants. Il faudrait, pour assurer la crédibilité de l'assemblée et faire en sorte que l'électorat accepte ses

---

recommandations, qu'au moins la moitié des représentants soient élus.

- Environ la moitié des représentants élus devraient provenir en nombre égal de chacune des provinces, tandis que le nombre des autres serait établi en fonction de la population de chacune. En supposant que la convention compte une centaine de membres élus, cela signifie que chaque province élirait cinq représentants, soit cinquante au total. Chaque territoire pourrait aussi élire un représentant. La répartition des représentants élus en fonction des données démographiques pourrait se présenter ainsi : Terre-Neuve, 1; Île-du-Prince-Édouard, 1; Nouvelle-Écosse, 2; Nouveau-Brunswick, 2; Québec, 13; Ontario, 18; Manitoba, 3; Saskatchewan, 2; Alberta, 5; Colombie-Britannique, 6; Yukon, 1; et Territoires du Nord-Ouest, 1, soit 54 au total. Dans le cadre de cette proposition, le nombre total de représentants élus serait de 106.
- Les autres représentants pourraient être nommés par les gouvernements et les assemblées législatives. Il faudrait déployer un effort particulier pour assurer une représentation adéquate des Canadiens autochtones. Chaque gouvernement provincial, tout comme le gouvernement fédéral, pourrait nommer son premier ministre ou son procureur général ou un suppléant, ainsi que deux autres représentants.
- De même, chaque gouvernement territorial pourrait nommer son chef ou son procureur général ou un

suppléant. Cela ajouterait trente-deux représentants des provinces et territoires qui seraient nommés.

- Les assemblées législatives des provinces pourraient aussi nommer trente-cinq autres représentants répartis, en fonction de la population, comme suit : Terre-Neuve, 1; Île-du-Prince-Édouard, 1; Nouvelle-Écosse, 1; Nouveau-Brunswick, 1; Québec, 9; Ontario, 12; Manitoba, 2; Saskatchewan, 1; Alberta, 3; et Colombie-Britannique, 4. Chaque assemblée législative établirait ses propres règles à cet égard, mais il ne devrait pas s'agir de membres du Cabinet provincial et pas nécessairement de législateurs.
- Enfin, le gouvernement fédéral pourrait nommer vingt autres représentants. Dans ce cas également, le gouvernement fédéral établirait ses propres règles et devrait, bien entendu, en répondre devant le Parlement.

Ces questions ne devraient pas être insolubles. S'il était impossible d'en arriver à une entente, le Parlement pourrait trancher. Dans l'ordre actuel des choses, le Parlement aurait manifestement, de toute manière, le pouvoir d'établir une telle convention et d'en fixer les règles.

Pour conclure, j'aimerais souligner qu'il est d'une importance vitale, à long terme, d'établir un processus de modification constitutionnelle qui reflète davantage le point de vue des Canadiens.◆