

Modifier la Constitution du Canada sans la modifier? Les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat

Charles-Emmanuel Côté¹

Introduction

Après avoir été en dormance pendant plus d'une décennie à la suite de l'échec de l'entente de Charlottetown², la question de la réforme du Sénat est réapparue en 2006 lors des élections fédérales. En prenant le pouvoir à Ottawa, le Parti conservateur du Canada a pu commencer à concrétiser ses intentions politiques concernant le Sénat. Dans leur programme électoral, les conservateurs avaient abordé la question en deux temps³. Ils promettaient d'abord d'amorcer la réforme du Sénat en élaborant un

¹ Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université Laval; docteur en droit (McGill) et avocat au Barreau du Québec. L'auteur a agi comme expert auprès du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) du gouvernement du Québec dans le cadre de la contestation constitutionnelle du projet de loi C-7 sur la réforme du Sénat. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

² L'entente de Charlottetown prévoyait une révision en profondeur du mode de sélection des sénateurs, de sa composition et de ses pouvoirs au sein du Parlement fédéral. *Rapport du Consensus sur la Constitution. Texte intégral de l'entente conclue entre les premiers ministres et les dirigeants autochtones des provinces et des territoires le 28 août 1992 à Charlottetown*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1992, II.A. Au sein de la littérature abondante sur les propositions antérieures de réforme du Sénat, voir Richard JANDA, « Canada's Failed Senate Reform Initiative: On Legitimate and Illegitimate Compromise », (1994) 5 *Windsor Rev. Legal Soc. Issues* 1; Philip RESNICK, « La réforme du Sénat: une nécessité dans la perspective d'une véritable Confédération Canada-Québec », (1993) 24 *R.G.D.* 81; CANADA, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Étude générale. Réforme du Sénat: étude comparative des principales propositions* par Jack STILBORN, n° BP-316F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1992; José WOEHLING, « Les enjeux de la réforme du Sénat canadien », (1992) 23 *R.G.D.* 81; Randall WHITE, *Voice of Region: The Long Journey to Senate Reform in Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1990; Michael CROMMELIN, « Senate Reform: Is the Game Worth the Candle? », (1989) 23 *U.B.C. L. Rev.* 197; CANADA, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Étude générale. La réforme du Sénat par Louis Massicotte et Françoise Coulombe*, n° BP-96F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1988; CES FRANKS, « The Senate and its Reform », (1987) 12 *Queen's L.J.* 454; Gil RÉMILLARD, « La réforme du Sénat: quelques propositions », (1985) 26 *C. de D.* 125; CANADA, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Étude générale. Propositions importantes de réforme du Sénat et de la Cour suprême du Canada depuis la Charte de Victoria en 1971 par Philip Rosen*, n° BP-10F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1980.

³ PARTI CONSERVATEUR DU CANADA, *Changeons pour vrai. Programme électoral du Parti conservateur du Canada 2006*, Ottawa, Parti conservateur du Canada, 2006, p. 44.

processus national permettant de choisir des sénateurs élus pour chaque province et territoire. Ils envisageaient ensuite de proposer une réforme du Sénat qui en ferait un organe efficace, indépendant et élu démocratiquement, représentant toutes les régions de façon équitable. Le premier pan de cette réforme s'est rapidement traduit par une série de projets de loi, tous morts au feuillet en raison des aléas de la vie politique d'un gouvernement minoritaire. Ces projets de loi prévoyaient toujours l'organisation d'élections sénatoriales consultatives (projets C-43, C-20 et S-8)⁴ et la réduction de la durée du mandat des sénateurs (projets S-4, C-19, S-7 et C-10)⁵, selon des modalités variant d'un projet de loi à l'autre⁶.

Le projet de réforme du Sénat prend une nouvelle tournure depuis l'élection d'un gouvernement conservateur majoritaire en 2011 et la présentation du projet de loi C-77, qui réunit, pour la première fois, les élections sénatoriales et la réduction du mandat des sénateurs dans la même proposition législative. Il prévoit, dans une première partie, un cadre pour l'organisation d'élections sénatoriales consultatives par les provinces et les territoires qui le désirent. Le premier ministre du Canada sera obligé de tenir compte du

⁴ *Loi sur la sélection des sénateurs*, projet de loi n° S-8 (1^{ère} lecture – 27 avril 2010), 3^e sess., 40^e légis. (Can.); *Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs*, projet de loi n° C-20 (1^{ère} lecture – 13 novembre 2007), 2^e sess., 39^e légis. (Can.); *Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination au Sénat*, projet de loi n° C-43 (1^{ère} lecture – 13 décembre 2006), 1^{ère} sess., 39^e légis. (Can.)

⁵ *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs)*, projet de loi n° C-10 (1^{ère} lecture – 29 mars 2010), 3^e sess., 40^e légis. (Can.); *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs)*, projet de loi n° S-7 (1^{ère} lecture – 28 mai 2009), 2^e sess., 40^e légis. (Can.); *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)*, projet de loi n° C-19, (1^{ère} lecture – 13 novembre 2007), 2^e sess., 39^e légis. (Can.); *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)*, projet de loi n° S-4 (Adoption du rapport du comité — 12 juin 2007), 1^{ère} sess., 39^e légis. (Can.)

⁶ Voir généralement Louis MASSICOTTE, « Une réforme du Sénat qui demeure incertaine », (2012) 3-2 *Actualité fédérale* 1; Stéphane DION, « The Senate Reform Bill : A Constitutional Danger for Canada », (2012) 31 *Inroads* 2; CANADA, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Étude générale. La réforme du Sénat du Canada : foire aux questions par André Barnes et al*, n° 2011-83-F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2011; Robert E. HAWKINS, « Constitutional Workarounds : Senate Reform and Other Examples », (2010) 89 *R. du B. can.* 513; Charles-Emmanuel CÔTÉ, « L'inconstitutionnalité du projet d'élections fédérales sénatoriales », (2010) 3 *R.Q.D.C.* 81; Jennifer SMITH (dir.), *The Democratic Dilemma : Reforming the Canadian Senate*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2009; Grant MITCHELL, « Senate Reform : Let's Get it Right », (2009) 34-2 *L. Now.* 21; CANADA, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *La réforme du Sénat : enjeux et développements récents par Jack Stilborn*, n° PRB 07-42F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2008.

⁷ *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs*, projet de loi n° C-7 (1^{ère} lecture – 21 juin 2011), 1^{ère} sess., 41^e légis. (Can.)

résultat de ces élections dans ses recommandations de candidats sénatoriaux au gouverneur général (GG) si la législation provinciale est conforme à ce cadre. Il prévoit, dans une deuxième partie, la modification de la durée du mandat des sénateurs pour le réduire à un mandat de neuf ans non renouvelable.

Comme les conservateurs dominant désormais aussi le Sénat, plus aucun obstacle politique ne se dresse devant l'adoption, par le Parlement fédéral, de la réforme unilatérale de sa Chambre haute. Ce sont maintenant les procédures judiciaires entamées en 2012 par Québec⁸ et en 2013 par Ottawa⁹ qui retardent l'adoption de la réforme. Dans leur renvoi respectif à la Cour d'appel du Québec et à la Cour suprême du Canada, le gouvernement québécois et le gouvernement fédéral posent une série de questions constitutionnelles visant à clarifier les limites de la compétence fédérale unilatérale sur le Sénat du Canada. Parmi les questions soulevées par Ottawa, celle de l'abolition pure et simple du Sénat apparaît, pour la première fois, dans le débat actuel. Bien que l'abolition du Sénat ne soit pas abordée par le projet de loi C-7, le gouvernement conservateur pourrait l'envisager si son projet de loi devait s'avérer inconstitutionnel. Comme posée par Ottawa, la question qui concerne l'abolition du Sénat n'est pas tant celle de la portée de la compétence fédérale unilatérale, mais plutôt celle de savoir si la procédure normale ou unanime s'y applique.

La Constitution du Canada attribue au GG le pouvoir de nommer membres du Sénat les personnes remplissant les qualifications requises¹⁰. Les conventions constitutionnelles

⁸ *Décret 346-2012 Renvoi à la Cour d'appel du Québec relativement au projet de réforme du Sénat*, (2012) 144 G.O. II, 2277. Le gouvernement du Québec pose trois questions à la Cour d'appel concernant le projet de loi C-7 : (1) S'agit-il d'une modification de la charge de gouverneur général relevant de la procédure unanime de modification constitutionnelle? (2) S'agit-il d'une modification du mode de sélection des sénateurs qui relève de la procédure normale de modification constitutionnelle? (3) S'agit-il d'une modification des caractéristiques fondamentales et du rôle du Sénat qui relève de la procédure normale de modification constitutionnelle?

⁹ *Décret C.P. 2013-70* en date du 1^{er} février 2013. Le gouvernement du Canada pose pour sa part six questions à la Cour suprême du Canada concernant le projet de loi C-7, les projets de loi antérieurs ainsi qu'à l'égard de modifications au Sénat non prévues par ceux-ci : (1) Quelle est la portée de la compétence fédérale unilatérale pour réduire la durée du mandat des sénateurs? (2) Quelle est la portée de la compétence fédérale unilatérale pour organiser des élections sénatoriales? (3) Quelle est la portée de la compétence fédérale unilatérale pour encadrer l'organisation d'élections sénatoriales par les provinces? (4) Quelle est la portée de la compétence fédérale unilatérale pour abroger les qualifications des sénateurs en matière de propriété? (5) L'abolition du Sénat relève-t-elle de la procédure normale de modification constitutionnelle? (6) L'abolition du Sénat relève-t-elle de la procédure unanime de modification constitutionnelle?

¹⁰ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), art. 24, reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5. Les qualifications des sénateurs sont prévues par l'article 23. Le sénateur doit

veulent que celui-ci agisse uniquement en conformité avec les instructions du premier ministre du Canada¹¹. Dans le système actuel, le premier ministre sélectionne les personnes destinées à devenir sénateurs et le GG procède officiellement à leur nomination. La manière dont le premier ministre procède à cette sélection est exempte de toute formalisation dans la loi ou la Constitution. La nomination au Sénat est viagère, mais le sénateur doit prendre sa retraite à l'âge de 75 ans¹².

L'aspect nouveau du débat actuel sur la réforme du Sénat, par rapport aux propositions antérieures, est qu'il se déroule en dehors de toute discussion constitutionnelle formelle ou globale. Jamais dans l'histoire constitutionnelle du Canada – et même dans celle des colonies britanniques d'Amérique du Nord – n'a-t-on envisagé de réformer, de manière aussi approfondie, les institutions politiques fédérales – ou coloniales – sans modifier formellement la Constitution. Le gouvernement fédéral cherche, en quelque sorte, à modifier la Constitution du Canada sans la modifier, du moins en ce qui concerne les élections sénatoriales. Ottawa recherche des expédients juridiques pour faire unilatéralement la réforme constitutionnelle qu'il juge ne pas pouvoir faire en respectant l'esprit et la lettre de la procédure de modification constitutionnelle. L'ensemble des initiatives récentes concernant le Sénat est basé sur la prémisse du blocage de la procédure. Si cette perception n'est pas dénuée de fondement, il demeure qu'elle relève davantage du jugement politique que du raisonnement juridique.

L'évocation du précédent colonial de la transformation du Conseil législatif du Canada en une chambre élective n'est pas sans intérêt, puisqu'il met en lumière cette distinction fondamentale entre l'opportunité d'une réforme constitutionnelle et sa légalité. Les membres de la Chambre haute du parlement colonial, le Conseil législatif du Canada, étaient à l'origine nommés à vie par la Reine ou le gouverneur du Canada¹³. L'inexistence d'une aristocratie coloniale et la volonté d'assurer le conservatisme et l'indépendance de la Chambre haute par rapport à la chambre basse, surtout après l'avènement du gouvernement responsable, ont rendu difficile le maintien d'un Conseil législatif nominatif calqué sur la Chambre des lords de la métropole¹⁴. Pour rendre possible cette

avoir au moins 30 ans; il doit détenir la citoyenneté canadienne; il doit détenir une propriété foncière d'une valeur minimale de 4000 \$ dans la province qu'il représente et y être domicilié; son patrimoine doit être d'une valeur minimale de 4000 \$. Quant aux sénateurs du Québec, leur propriété foncière et leur domicile doivent être situés dans l'un des vingt-quatre collèges électoraux qu'ils représentent au sein de la province.

¹¹ Robert E. HAWKINS, préc., note 6, 522.

¹² *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 29.

¹³ *Acte pour réunir les Provinces et Haut et du Bas-Canada et pour le gouvernement du Canada*, 3 & 4 Vict., c. 35 (R.-U.), art. IV, V, reproduit dans L.R.C. 1985, app. II n° 4.

¹⁴ Voir généralement Michel MORIN, « L'élection des membres de la Chambre haute du Canada-Uni, 1856-1867 », (1994) 35 *C. de D.* 23; André GARON, *La question du Conseil législatif*

réforme, Londres a modifié en 1854 la constitution de la province du Canada, en octroyant formellement au parlement colonial la compétence de modifier le Conseil législatif afin d'en faire une chambre haute électorale¹⁵. Deux ans plus tard, les hommes politiques de la colonie s'entendaient finalement sur les modalités de la réforme et la constitution de la province était modifiée afin de prévoir l'élection des conseillers législatifs¹⁶. Londres a ainsi laissé aux acteurs politiques coloniaux le soin de débattre de l'opportunité de la réforme et leur a donné les moyens juridiques de la réaliser, si tel était leur souhait.

Le parallèle avec la distinction entre l'opportunité de la réforme du Sénat actuellement proposée et sa constitutionnalité est instructif. Alors que la question du rapatriement de la procédure de modification constitutionnelle a monopolisé l'énergie des acteurs politiques canadiens pendant plus d'une génération, le gouvernement fédéral demande paradoxalement aux tribunaux d'appuyer sa démarche visant à contourner la procédure. Ottawa les invite à accepter la prémisse politique du blocage de la modification constitutionnelle au Canada et à se laisser séduire par l'opportunité du projet de réforme du Sénat. Aussi convaincants les arguments sur l'opportunité de la réforme soient-ils, ils ne doivent pas voiler les véritables questions juridiques qui se posent.

À l'évidence, les difficultés d'interprétation de la procédure de modification constitutionnelle sont réelles. Il n'existe presque aucun précédent dans la jurisprudence concernant l'emploi de la procédure unanime ou normale¹⁷, et très peu de précédents sur celui de la procédure bilatérale¹⁸ ou unilatérale¹⁹. Si, dans le *Renvoi relatif à la sécession*

électif sous l'union des Canadas, 1840-1856, mémoire de maîtrise, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, 1969.

¹⁵ *Acte pour autoriser la législature du Canada à changer la constitution du conseil législatif de cette province et pour d'autres objets*, 17 & 18 Vict., c. 118 (R.-U.).

¹⁶ *Acte pour changer la constitution du Conseil législatif et le rendre électif* (Prov. Can), 19 & 20 Vict., c. 140. Quarante-huit collèges électoraux répartis également entre le Haut et le Bas-Canada avaient été créés pour être représentés par les conseillers législatifs élus. Les vingt-quatre collèges électoraux créés pour l'élection des conseillers législatifs du Bas-Canada sont ceux auxquels se réfère toujours la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce qui concerne les vingt-quatre sénateurs du Québec. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 22 al. 2.

¹⁷ Sur la procédure employée concernant l'accord du lac Meech, voir *Sibbeston v. Northwest Territories (A.G.)*, [1988] 2 W.W.R. 501 (N.T. C.A.) [ci-après « *Sibbeston* »]; *Canada (Prime Minister) v. Penikett* (1987) 45 D.L.R. (4th) 108 (Y. C.A.) [ci-après « *Penikett* »].

¹⁸ Sur la procédure employée concernant la déconfessionnalisation du système d'éducation du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador, voir *Potter c. Québec (P.G.)*, [2001] R.J.Q. 2823 (Q. C.A.); *Hogan v. Newfoundland (A.G.)*, 2000 NFCA 12189, Nfdl. & P.E.I.R. 183 [ci-après « *Hogan* »]. Sur la procédure employée concernant l'abrogation de l'obligation de maintenir une liaison maritime entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent, voir *Friends of the Island Inc c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229.

du Québec²⁰, la Cour suprême du Canada a pu aborder la question de la sécession d'une province sous l'angle de la modification constitutionnelle, cette affaire ne mettait pas en cause l'interprétation de la procédure de modification elle-même, mais plutôt celle des principes sous-jacents de la Constitution. Le débat actuel constitue donc, au-delà de la réforme du Sénat, une occasion unique pour les tribunaux, et surtout pour la Cour suprême du Canada, de clarifier le droit de la modification constitutionnelle au Canada. L'occasion est belle pour la Cour suprême de renvoyer les acteurs politiques canadiens à leur devoir de débattre des projets de réforme constitutionnelle et de faire preuve de courage, de volonté et d'habileté afin de les mettre en œuvre. Les obstacles juridiques supplémentaires mis en place depuis 1982, qu'il s'agisse d'exigences de consultation populaire ou de veto régionaux, font aussi partie des questions qui se poseront une fois clarifiés certains aspects fondamentaux de la procédure de modification constitutionnelle proprement dite²¹. Leur existence ne saurait cependant pas justifier en droit le contournement de la procédure de modification constitutionnelle.

Cet article se penche sur les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat, en ce qui concerne les deux aspects majeurs du projet de réforme actuel. La première partie examine les limites de la compétence pour transformer le Sénat du Canada en une chambre élective (1.). La seconde partie examine les limites de la compétence pour réduire la durée du mandat des sénateurs (2.). En filigrane, se pose la question fondamentale de savoir ce que constitue une modification de la « Constitution du Canada » et dans quelle mesure il est possible de faire une modification constitutionnelle sans la modifier.

¹⁹ Sur la procédure employée pour modifier l'attribution des sièges aux Communes, voir *Tunda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (1999) 190 F.T.R. 1, 1999 CanLII 8264 (C.F.); *Campbell v. Canada (A.G.)*, (1988) 49 D.L.R. (4th) 321 (B.C. C.A.) [ci-après « *Campbell* »]. Sur la procédure employée pour abroger le bilinguisme institutionnel en Alberta et en Saskatchewan, voir *R. c. Caron*, 2011 CSC 5, [2011] 1 R.C.S. 78 [ci-après « *Caron* »]; *R. c. Paquette*, [1990] 2 R.C.S. 1103 [ci-après « *Paquette* »]; *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234 [ci-après « *Mercure* »]. Il faut en outre noter que la Cour d'appel du Québec a déclaré recevable la contestation de la procédure employée pour affirmer le droit unilatéral de sécession du peuple québécois. Cette affaire est toujours pendante. *Henderson c. Québec (P.G.)*, 2007 QCCA 1138, [2007] R.J.Q. 2174 [ci-après « *Henderson* »].

²⁰ [1998] 2 R.C.S. 217.

²¹ Voir par exemple *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, L.C. 1996, c. 1; Patrick TAILLON, *Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme*, Montréal, Institut de recherche sur le Québec, 2007; Benoît PELLETIER, « Les modalités de la modification de la Constitution du Canada », (1999) 33 R.J.T. 1, 25-32; Sébastien GRAMMOND, « Une province peut-elle subordonner l'approbation d'une modification constitutionnelle à la tenue d'un référendum? », (1997) 38 C. de D. 569.

1. Les limites de la compétence unilatérale fédérale pour transformer le Sénat du Canada en chambre élective

Sur le plan constitutionnel, l'aspect déterminant de la réforme unilatérale du Sénat actuellement proposée par le gouvernement fédéral est que l'instrument choisi pour la réaliser est une loi fédérale ordinaire. Il serait difficile d'imaginer agir autrement que par la voie législative : l'organisation d'élections sénatoriales consultatives à l'échelle du Canada nécessite l'allocation de fonds publics, la mobilisation d'officiers et un encadrement clair du comportement des candidats. L'adoption d'une loi par le Parlement fédéral interpelle automatiquement les règles bien établies du droit constitutionnel sur la validité des lois. Pour être valide constitutionnellement, la loi doit passer le test du rattachement de son caractère véritable, ou « *pith and substance* », à un chef de compétence ressortissant au parlement qui en est l'auteur²². Ce test implique de bien qualifier la loi, en fonction de sa caractéristique dominante ou la plus fondamentale, de son objectif réel, à la lumière de la preuve intrinsèque et extrinsèque; les effets juridiques et pratiques de la loi peuvent aussi être pris en considération, dans la mesure où ils révèlent le caractère véritable de la loi.

L'applicabilité du test du caractère véritable à la procédure unilatérale de modification constitutionnelle ne fait pas de doute. L'instrument employé est une loi ordinaire et les articles 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²³, prévoyant la compétence unilatérale fédérale et provinciale, ont remplacé les anciens paragraphes 91(1) et 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui étaient disposés au cœur même du partage des compétences législatives. Dans l'affaire *Ontario (P.G.) c. SEFPO*²⁴, la Cour suprême du Canada a appliqué le test du caractère véritable pour déterminer si une loi provinciale constituait un exercice valide du paragraphe 92(1). Le test a été appliqué par la Cour d'appel de Colombie-Britannique dans l'affaire *Campbell*²⁵, afin d'évaluer la validité constitutionnelle d'une loi fédérale au regard de l'article 44. Son application par analogie aux autres procédures de modification constitutionnelle a même été soutenue par le Procureur général du Canada et celui de Terre-Neuve-et-Labrador dans l'affaire

²² Voir notamment *Marine Services International Ltd c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, par. 48; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, par. 63-65, [2011] 3 R.C.S. 837 [ci-après « *Renvoi sur les valeurs mobilières* »]; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, par. 25-27, [2007] 2 R.C.S. 3.

²³ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.).

²⁴ *Ontario (P.G.) c. SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, par. 70 (J. Beetz, motifs maj.) [ci-après « *SEFPO* »].

²⁵ *Campbell*, préc., note 19, par. 51 (J. Macfarlane, motifs maj.), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée. Voir aussi *Henderson*, préc., note 19, par. 65-67.

Hogan²⁶, même si l'instrument employé n'est alors pas une loi ordinaire, mais plutôt une proclamation du GG, autorisée par des résolutions du Sénat, des Communes et de plusieurs assemblées législatives provinciales.

a. Le caractère véritable de la modification proposée

La position du gouvernement fédéral a évolué de façon notable depuis le dépôt du premier projet de loi sur l'organisation des élections sénatoriales. Deux différences significatives existent entre les projets de loi antérieurs et le projet de loi C-7, outre le fait que l'organisation des élections sénatoriales soit désormais confiée aux provinces.

D'abord, le projet de loi C-7 (comme avant le projet de loi S-8) reconnaît candidement, dans son titre même, qu'il s'agit d'une « *Loi concernant la sélection des sénateurs* », tandis que les deux premiers projets de loi jouaient sur les mots avec le titre spécieux de « *Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui concerne leurs choix concernant la nomination des sénateurs* »²⁷. La première partie du projet de loi s'intitule « Sélection des sénateurs » et elle dispose que « Le cadre prévu à l'annexe constitue un fondement du processus de sélection des sénateurs »²⁸.

Ensuite, le chef de compétence auquel se rattacherait le projet de loi est maintenant affirmé explicitement : « en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Parlement a compétence pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au Sénat »²⁹. Le gouvernement fédéral reconnaît ainsi explicitement que son projet de loi vise à modifier unilatéralement la Constitution du Canada en ce qui concerne la sélection des sénateurs.

Ces différences ont pour effet de resserrer le débat autour de la question précise de l'étendue de la compétence unilatérale fédérale en ce qui concerne le mode de sélection des sénateurs. Contrairement aux deux premiers projets de loi³⁰, l'analyse du caractère véritable est maintenant grandement facilitée, puisque le gouvernement fédéral convient d'emblée que son projet de loi vise le processus de sélection des sénateurs, sans, toutefois, toucher au pouvoir de nomination du GG. Il apparaît incontestablement que

²⁶ Hogan, préc., note 18, par. 80-81. La Cour d'appel de Terre-Neuve-et-Labrador a préféré ne pas trancher la question. Voir Warren J. NEWMAN, « Living with the Amending Procedures : Prospects for Future Constitutional Reform in Canada », (2007) 37 *S.C.L.R.* (2d) 383, 403-406.

²⁷ Projet de loi n° C-20, préc., note 4; projet de loi n° C-43, préc., note 4.

²⁸ Projet de loi n° C-7, préc., note 7, art. 2 (Soulignés de l'auteur). L'annexe du projet de loi s'intitule « Cadre du processus de sélection des sénateurs ». Voir aussi projet de loi n° S-8, préc., note 4.

²⁹ *Id.*, préambule, 8^e par. (Soulignés de l'auteur).

³⁰ Voir Charles-Emmanuel CÔTÉ, préc., note 6, 86-88.

le caractère véritable du projet de loi est de modifier la Constitution du Canada en ce qui concerne le processus de sélection des sénateurs, sans altération du pouvoir formel du GG de nommer les sénateurs.

b. Le chef de compétence pour modifier le mode de sélection des sénateurs

Les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat se situent aux confins de l'article 42 et de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Aucun autre chef de compétence du Parlement fédéral ne peut prétendre servir de base à une réforme unilatérale du Sénat. La compétence générale du Parlement fédéral sur la « Paix, l'ordre et le bon gouvernement » du paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'apparaît d'aucun secours à cet égard.

i. Le rattachement à la compétence résiduaire fédérale?

La compétence générale du fédéral est interprétée de manière très restrictive et celle-ci se divise en trois branches distinctes et bien circonscrites par la jurisprudence : la compétence résiduaire, les pouvoirs d'urgence et la théorie de l'intérêt national³¹. Seule la première branche pourrait sembler s'appliquer, mais elle ne peut servir qu'à combler des omissions logiques dans le partage des compétences législatives. L'exemple classique de la fonction de la compétence résiduaire fédérale est celui de l'incorporation des compagnies pour des objets autres que provinciaux, puisque seule l'incorporation des compagnies créées « pour des objets provinciaux » est mentionnée explicitement dans le partage des compétences au paragraphe 92(11)³².

Il n'existe aucune omission logique semblable concernant la compétence de légiférer à l'égard du Sénat du Canada : l'article 44 attribue expressément cette compétence au Parlement fédéral, sous réserve des exclusions importantes prévues par le paragraphe 42(1) b) et c). Le projet de loi C-7 lui-même soutient cette conclusion, puisqu'il prévoit l'adoption par les provinces d'une loi sur les élections sénatoriales. Si, comme le présume le projet de loi C-7, une telle loi peut être adoptée par les provinces (ce dont il est permis de douter), il est difficile d'imaginer un autre chef de compétence pour ce faire que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, concernant la modification de la constitution de la province. Les provinces n'ont en effet aucune compétence

³¹ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 552-567; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, feuilles mobiles, 5^e éd., Carswell, Toronto, 2007, vol. 1, c. 17.2.

³² *Multiple Access c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, 174-175 (J. Dickson, motifs maj.); *Citizen's Insurance Co v. Parsons* (1888), 7 A.C. 96, 117.

résiduaire analogue à celle du fédéral³³. Si l'article 45 permet l'adoption d'une telle loi par les provinces, il coule de source que l'article 44 permet également l'adoption d'une telle loi. Il n'y a donc aucun oubli dans le partage des compétences et la compétence résiduaire fédérale ne saurait s'appliquer à l'égard du Sénat.

La Cour suprême du Canada avait certes jugé, dans l'arrêt *Jones c. Nouveau-Brunswick (P.G.)*³⁴, que la compétence résiduaire permettait au Parlement fédéral de légiférer « relativement au fonctionnement et à l'administration des institutions et organismes du Parlement et du gouvernement du Canada », dans le contexte précis de la constitutionnalité de la législation fédérale sur les langues officielles. La difficulté dans cette affaire tenait à l'exclusion des questions linguistiques de l'ancien article 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet arrêt isolé apparaît cependant obsolète à plusieurs égards depuis le rapatriement de la procédure de modification constitutionnelle, l'ancien article 91(1) ayant été remplacé par l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il semble difficile de douter que le Parlement fédéral puisse exercer, de façon générale, sa compétence exclusive pour « modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes » afin de légiférer sur le fonctionnement et l'administration des institutions et organismes fédéraux³⁵. Aucun vide dans le partage des compétences ne justifie l'application de la compétence résiduaire fédérale en ce qui concerne le Sénat du Canada.

ii. Le rattachement à la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat

L'article 44 prévoit que le Parlement fédéral peut modifier unilatéralement les dispositions de la Constitution du Canada relatives au Sénat, sous réserve de l'article 42, dont le paragraphe (1) b) soumet notamment à la procédure normale de l'article 38 les modifications de la Constitution du Canada portant sur le « mode de sélection des sénateurs ». En définitive, il s'agit de déterminer si la compétence unilatérale fédérale permet de modifier le mode de sélection des sénateurs sans toucher au pouvoir de nomination du GG. Pour établir la limite de la compétence, il faut circonscrire la portée de la notion de « mode de sélection des sénateurs ». Or, cette notion vise l'ensemble du

³³ Il semble impossible de soutenir que l'élection consultative de personnes destinées à être nommées au Sénat du Canada serait une question purement locale ou privée qui relèverait du paragraphe 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Chambre haute du Parlement fédéral est au cœur des institutions communes du Canada.

³⁴ *Jones c. Nouveau-Brunswick (P.G.)*, [1975] 2 R.C.S. 182, 189, 196-197.

³⁵ *Id.*, 189.

processus de sélection des sénateurs et non seulement le pouvoir formel de nomination du GG, à lumière du texte et du contexte historique du paragraphe 42(1) b)³⁶.

L'analyse textuelle de la disposition, tant dans sa version officielle anglaise que française, indique clairement qu'une acception large doit être donnée à la notion qui englobe tout le processus menant à la nomination d'une personne au Sénat, et non uniquement la phase finale du processus qu'est la nomination formelle du sénateur par le GG. Le texte du paragraphe 42(1) b) est clair et ce qui est exclu de la compétence unilatérale fédérale n'est pas le « mode de nomination des sénateurs » (« *method of appointing Senators* »), mais bien le « mode de sélection des sénateurs » (« *method of selecting Senators* »). Le mot « sélection » renvoie à l'idée générale de choisir, d'effectuer un choix, alors que le mot « nomination » renvoie à l'idée plus précise de désigner une personne pour remplir une fonction³⁷. L'emploi des mots « mode » et « *method* » renforce cette conclusion en mettant l'accent sur l'aspect processuel de la sélection des sénateurs, ce qui renvoie manifestement à tout le processus de sélection menant à la nomination d'une personne au Sénat³⁸.

Le contexte juridique du paragraphe 42(1) b) confirme cette interprétation large du « mode de sélection des sénateurs ». Plusieurs dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* opèrent une distinction entre la simple nomination d'une personne et sa sélection³⁹. Les personnes qui font partie du Conseil privé de la Reine pour le Canada sont « choisies » (« *chosen* ») et « mandées » (« *summoned* ») par le GG⁴⁰. Le GG « mandera » (*summon*) les personnes qui siègent au Sénat; la rubrique qui chapeaute cette disposition s'intitule « Nomination des sénateurs » (« *Summons of Senator* »)⁴¹. Les juges des cours

³⁶ CÔTÉ, préc., note 6, 83-86.

³⁷ Selon le *Petit Robert de la langue française*, la sélection est « [l'a]ction de choisir [...] les individus qui conviennent le mieux », alors que la nomination est « [l'a]ction de nommer quelqu'un à un emploi, à une fonction », et que nommer signifie « [d]ésigner, choisir (une personne) de sa propre autorité, pour remplir une fonction, une charge ». Selon le *Concise Canadian Oxford Dictionary*, « *selection* » signifie « *the act or the instance of selecting* », alors que « *select* » signifie « *choose as the best or more suitable* ».

³⁸ Selon le *Petit Robert de la langue française*, « mode » signifie « forme particulière sous laquelle [...] s'accomplit une action », ce qui renvoie à la manière, au processus par lequel on effectue une action. Mais la version anglaise est encore plus claire à cet égard. Selon le *Concise Canadian Oxford Dictionary*, « *method* » signifie « *a mode of procedure* », « *a defined or systemic way of doing a thing* », « *orderliness* », « *regular habits* ».

³⁹ Il faut rappeler que seule la version anglaise de la *Loi constitutionnelle de 1867* est officielle, comme l'ancien juge en chef du Québec l'a rappelé récemment avec une pointe d'exaspération. *Québec (P.G.) c. Canada (P.G.)*, 2011 QCCA 591, par. 158, [2011] R.J.Q. 598, (J.C. Robert, motifs conc.)

⁴⁰ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 11.

⁴¹ *Id.*, art. 24.

supérieures doivent être « choisis » (« *selected* ») parmi les membres du barreau de la province concernée et sont « nommés » (« *appointed* ») par le GG⁴².

Le contexte historique entourant le paragraphe 42(1) b) confirme également cette interprétation large du « mode de sélection des sénateurs ». Le constituant avait assurément à l'esprit l'avis de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*⁴³ quand il a adopté cette disposition. Or plusieurs hypothèses de modification unilatérale du mode de sélection des sénateurs avaient été soumises à la Cour par le gouvernement fédéral. Il s'agissait du pouvoir des assemblées législatives provinciales ou de la Chambre des communes de « nommer » (« *to select* ») les sénateurs, « sur avis » (« *on the nomination* ») du lieutenant-gouverneur en conseil ou du GG en conseil, du pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil ou d'un autre organisme de « choisir » (« *to select* ») les sénateurs, ou encore de l'élection directe des sénateurs par la population⁴⁴. La Cour suprême a jugé que l'élection directe des sénateurs touchait aux caractéristiques essentielles du Sénat et ne pourrait pas être introduite par une loi fédérale ordinaire⁴⁵. Bien que la Cour ait finalement choisi de ne pas répondre aux autres questions en raison de leur caractère hypothétique, le constituant de 1982 a vraisemblablement opté, en connaissance de cause, pour la notion générale de « mode de sélection des sénateurs » afin d'inclure tout changement au processus actuel qui conduit une personne à être nommée au Sénat.

Les principes généraux d'interprétation du droit constitutionnel confirment cette interprétation large de la notion de « mode de sélection des sénateurs ». Conclure autrement permettrait de faire indirectement ce que l'on ne peut faire directement : transformer le Sénat du Canada en une chambre élective. Or comme la Cour suprême du Canada l'a affirmé :

« C'est un axiome en droit constitutionnel que les tribunaux doivent rechercher l'intention derrière les mots pour mettre en échec toute tentative de faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement »⁴⁶.

Cela aurait aussi pour effet de vider complètement de son sens le paragraphe 42(1) b) au profit de l'article 44, ce qui répugne aux principes d'interprétation de la Constitution du Canada⁴⁷. Le Parlement fédéral pourrait agir unilatéralement dans la simple mesure

⁴² *Id.*, art. 97-98.

⁴³ *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 [ci-après « *Renvoi sur la Chambre haute* »].

⁴⁴ *Id.*, 54-55.

⁴⁵ *Id.*, 76-77.

⁴⁶ *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation des marchés agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198, 1291-1292 (J. Pigeon, motifs maj.).

⁴⁷ Voir *Renvoi sur les valeurs mobilières*, préc., note 22, par. 7.

où il préserverait formellement le pouvoir de nomination du GG, qui, selon les conventions constitutionnelles, agit de toute façon conformément aux conseils du premier ministre du Canada. Enfin, la compétence unilatérale fédérale ou provinciale de modification constitutionnelle ne peut pas être utilisée pour provoquer des bouleversements constitutionnels profonds de manière à introduire des institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien⁴⁸. Il est difficile de soutenir que, dans les faits, la transformation du Sénat du Canada en une chambre élective ne constituerait pas un tel bouleversement.

Les principes constitutionnels non écrits n'infirmant pas cette interprétation large de la notion de « mode de sélection des sénateurs », bien au contraire. La jurisprudence est claire sur le point que ces principes ne puissent mettre en échec le texte de la Constitution écrite⁴⁹, ou encore être utilisés pour contourner la procédure de modification constitutionnelle⁵⁰. Les tentatives d'utiliser le principe de la démocratie pour forcer l'évolution du Sénat du Canada ont d'ailleurs toutes été rejetées par les tribunaux⁵¹. Le principe de la démocratie n'apparaît d'aucun secours pour orienter l'interprétation du paragraphe 42(1) b) dans un sens qui faciliterait la transformation unilatérale du Sénat en une chambre élective. Le choix d'une Chambre haute nominative par le constituant de 1867 était au fait un choix éclairé entre différents modèles existant déjà à l'époque, puisqu'il marquait un retour en arrière par rapport au Conseil législatif du Canada, qui était devenu une chambre élective avant la Confédération⁵². En réalité, c'est plutôt le fait d'avoir, au sein du Parlement fédéral, une Chambre haute nominative qui semble constituer un principe constitutionnel non écrit de la Constitution du Canada⁵³. Ce principe est au surplus en phase avec la constitution du Royaume-Uni, où la Chambre haute du Parlement est nominative, alors que le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* rappelle que la constitution du Canada repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni.

Avec cette interprétation large de la notion de « mode de sélection des sénateurs », il apparaît que ce que le constituant a voulu protéger constitutionnellement contre toute

⁴⁸ *SEFPO*, préc., note 24, par. 111 (J. Beetz, motifs maj.) Tel que mentionné précédemment, cette affaire portait sur l'ancien paragraphe 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

⁴⁹ *Westmount (Ville de) c. Québec (P.G.)*, [2001] R.J.Q. 2520, par. 93 (Q. C.A.) [ci-après « *Westmount* »]; *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, par. 66 (J. Binnie, motifs conc.)

⁵⁰ *Hogan*, préc., note 18, par. 60.

⁵¹ *Samson c. Canada (P.G.)* (1998), 164 D.L.R. (4th) 342, 1998 CanLII 8543 (C.F.); *Brown v. Alberta*, 1998 ABQB 665, [1999] 3 W.W.R. 730; *Constitutional Question Act (Re)* (1991), 78 D.L.R. (4th) 245, 1991 CanLII 405, p. 32-33 (BCCA).

⁵² Voir le rappel de cette modification de la constitution coloniale du Canada au texte correspondant à la note 14.

⁵³ Voir *Renvoi sur Chambre haute*, préc., note 43, 77.

modification unilatérale du Parlement fédéral est l'ensemble du processus actuel qui conduit à la nomination formelle des sénateurs par le GG. Il importe donc peu que les élections sénatoriales proposées soient consultatives ou non, ou encore que le pouvoir formel de nomination du GG ne soit pas visé par le projet de loi C-7. Son caractère véritable consiste à modifier la Constitution actuelle du Canada en introduisant un nouveau processus de sélection des sénateurs conduisant à leur nomination formelle par le GG. Cette matière échappe à la compétence unilatérale fédérale.

c. La modification de la Constitution du Canada

Une difficulté additionnelle se pose dans l'interprétation de la limite de la compétence unilatérale fédérale. Elle touche à la question controversée de savoir quel est le contenu précis de la notion de « Constitution du Canada ». Le paragraphe 52(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit une liste non exhaustive de documents faisant partie de la Constitution du Canada, dont la *Loi constitutionnelle de 1867*. Une controverse doctrinale existe quant à la portée exacte de la notion, mais les tribunaux n'ont encore jamais eu à la trancher pour juger une affaire⁵⁴. La seule limite à ne pas franchir serait-elle simplement de ne pas modifier formellement le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en ce qui concerne le mode de sélection des sénateurs?

Tant le paragraphe 42(1) b) que l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* parlent de modifications à la « Constitution du Canada » et non uniquement de modification du texte de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement fédéral reconnaît lui-même dans le préambule du projet de loi C-7 qu'il vise à modifier la Constitution du Canada sur la base de l'article 44. Toute loi fédérale adoptée sur la base de l'article 44 vise nécessairement à modifier les aspects de la Constitution du Canada qui relèvent de la constitution interne fédérale, comme l'ancien paragraphe 91(1) le faisait⁵⁵. Or la distinction entre les éléments de la Constitution du Canada qui font partie de la constitution interne fédérale et ceux qui intéressent l'ensemble du pays est clairement établie par les articles 41, 42 et 44.

⁵⁴ Voir généralement BRUN, TREMBLAY et BROUILLET, préc., note 31, p. 11-14; HOGG, préc., note 31, vol 1, c. 1.4; Warren J. NEWMAN, « Defining the "Constitution of Canada" Since 1982 : The Scope of the Legislative Powers of Constitutional Amendment Under Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* », (2003) 22 *S.C.L.R.* (2d) 423, 476-484 [ci-après « Newman », « Sections 44 and 45 »]; Benoît PELLETIER, préc., note 21, 13-17; Stephen A. SCOTT, « Pussycat, Pussycat or Patriation and the New Constitutional Amendment Processes », (1982) 20 *U.W. Ontario L. Rev.* 247, 265-275.

⁵⁵ Voir *Renvoi sur Chambre haute*, préc., note 43, 68-70; NEWMAN, « Sections 44 and 45 », préc., note 54, 494.

Cette perspective axée, non pas sur la lettre de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais plutôt sur la répartition des matières visées par les différentes procédures de modification constitutionnelle, donne beaucoup plus d'épaisseur à la notion de Constitution du Canada. Elle permet d'entrevoir non seulement son contenu écrit et existant, mais aussi son contenu latent et potentiel. Dans l'affaire *Westmount*⁵⁶, la Cour d'appel du Québec a rappelé qu'un silence de la Constitution sur une question ne constitue pas un vide. Bien que rien ne soit explicitement prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant le processus de sélection des sénateurs, cela ne signifie pas que l'on ait voulu permettre au Parlement fédéral de légiférer pour prévoir des élections sénatoriales consultatives en amont de la nomination des sénateurs par le GG. De même, la Cour fédérale a jugé, dans l'affaire *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*⁵⁷, que le Parlement fédéral ne pouvait pas légiférer de manière à ajouter de nouveaux motifs de révocation des juges des cours supérieures, en plus des motifs prévus par l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela même si les nouveaux motifs étaient simplement prévus dans une loi fédérale ordinaire qui ne prétendait pas modifier la lettre de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Il semble qu'il soit plus conforme aux principes du droit constitutionnel canadien d'adopter une approche fondée sur la qualification de la matière visée par une modification constitutionnelle afin de déterminer de quelle procédure elle relève, plutôt que de se limiter à l'argument technique de savoir si elle modifie ou non une virgule dans le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'approche formaliste de la modification constitutionnelle a été rejetée par la jurisprudence qui reconnaît qu'une loi ordinaire peut modifier la Constitution du Canada, sans modifier le texte formel de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou d'autres textes constitutionnels énumérés au paragraphe 52(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce fut par exemple le cas avec l'abolition du Conseil législatif du Québec⁵⁸, ainsi que l'abolition du bilinguisme institutionnel dans les provinces d'Alberta et de Saskatchewan⁵⁹.

⁵⁶ *Westmount*, préc., note 49, par. 106.

⁵⁷ [1994] 2 C.F. 769.

⁵⁸ *Montplaisir c. Québec (P.G.)* (7 juin 1996), Montréal 500-36-000601-966, par. 114 (Q. C.S.). Les articles 71-79 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui traitent du Conseil législatif du Québec n'ont pas été formellement abrogés par la loi provinciale qui l'a aboli. La codification administrative de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise simplement, dans une note de bas de page, que ces articles sont « périmés ». CANADA, MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Codification administrative des lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2001, p. 23-24, n° 35.

⁵⁹ *Caron*, préc., note 19, par. 42 (J. Binnie, motifs maj.); *Paquette*, préc., note 19, confirmant 1987 ABCA 188, par. 25-26, 46 D.L.R. (4th) 47 (J. Stevenson, motifs maj.); *Mercure*, préc., note 19, 271 (J. Laforest, motifs maj.), 318-321 (J. Estey, motifs min., *obiter*).

d. L'incidence de la Charte canadienne et des constitutions provinciales

Deux difficultés additionnelles doivent être abordées en ce qui concerne la détermination de la limite de la compétence unilatérale fédérale pour modifier le mode de sélection des sénateurs au moyen d'une loi ordinaire.

D'une part, il semble bien que les lois ordinaires de modification constitutionnelle ne jouissent pas du principe de l'équivalence normative avec les autres dispositions de la Constitution du Canada. Ce principe bien établi signifie qu'une disposition de la Constitution ne peut servir à en invalider une autre; celles-ci occupent le même rang dans la hiérarchie des normes en droit canadien⁶⁰. Cela ferait en sorte que toute loi adoptée en vertu de l'article 44 demeurerait soumise à la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶¹, comme toutes les autres lois ordinaires fédérales ou provinciales. Bien qu'aucun arrêt de la Cour suprême du Canada n'ait encore confirmé cette interprétation, la Cour s'est déjà prononcée en ce sens en *obiter dictum*, ainsi que quelques juges dans leurs motifs concordants ou minoritaires⁶². Or le projet de loi C-7 pourrait, à première vue, violer les articles 3 et 15 de la Charte en ce qui concerne les conditions d'éligibilité des citoyens canadiens aux élections sénatoriales⁶³. En effet, il prévoit des conditions additionnelles d'âge, de propriété foncière et l'inéligibilité des députés fédéraux et provinciaux⁶⁴. Si ces conditions additionnelles sont effectivement prévues par l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce qui concerne la nomination au Sénat, on peut se demander s'il est permis d'exclure d'emblée les personnes qui ne remplissent pas ces conditions au moment de l'élection sénatoriale. Elles pourraient très bien les remplir au moment de leur nomination formelle au Sénat par le GG. D'autre

⁶⁰ Voir *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont)*, [1987] 1 R.C.S. 1148, par. 62-63 (J. Wilson, motifs maj.), par. 80 (J. Estey, motifs conc.), par. 88 (J. Lamer, motifs conc.)

⁶¹ Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, préc., note 23.

⁶² *Harvey c. Nouveau-Brunswick (P.G.)*, [1996] 2 R.C.S. 876, par. 2 (J.C. Lamer, motifs conc.); *Colombie-Britannique (P.G.) c. Canada (P.G.)*; *Acte concernant le chemin de fer de l'Île de Vancouver (Re)*, [1994] 2 R.C.S. 41, 113 (J. Cory, motifs min.); *New Brunswick Broadcasting Co c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, par. 50 (J.C. Lamer, motifs conc., *obiter*); *SEFPO*, préc., note 24, par. 152 (J. Beetz, motifs maj., *obiter*). Voir aussi *Macleay v. Nova Scotia (A.G.)* (1987), 35 D.L.R. (4th) 306, 7 (N.S. S.C.).

⁶³ Il faut noter la difficulté supplémentaire posée par la différence terminologique entre la version officielle anglaise et française de l'article 3 de la Charte canadienne. La version française vise les « élections législatives fédérales et provinciales », tandis que la version anglaise vise les « elections of members of the House of Commons or of a legislative assembly ». Les élections sénatoriales pourraient-elles être visées par une interprétation évolutive de la Constitution? Voir *Renvoi sur la Loi sur l'assurance-emploi*, 2005 CSC 56, par. 9, [2005] 2 R.C.S. 669.

⁶⁴ Projet de loi n° C-7, préc., note 7, annexe 8.

part, l'inéligibilité des députés fédéraux et provinciaux n'est pas prévue par la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui se contente d'interdire aux sénateurs de siéger aux Communes⁶⁵.

D'autre part, comme le projet de loi C-7 prévoit avec force détails l'organisation d'élections sénatoriales par les provinces, il est permis de se demander s'il ne s'agit pas là d'une tentative également inconstitutionnelle du Parlement fédéral de légiférer à l'égard de la constitution interne des provinces (sous réserve de la question de la compétence des provinces d'adopter une telle loi). Autrement, dans la mesure où le fédéral estime que le projet de loi C-7 relève de sa propre compétence, il est permis de penser qu'il pourrait s'agir d'une délégation inconstitutionnelle de compétence législative au profit des provinces⁶⁶. Il s'agit de nouvelles difficultés soulevées par le projet de loi C-7, puisque les premiers projets de loi prévoyaient que les élections sénatoriales devaient être organisées par le fédéral.

2. Les limites de la compétence unilatérale fédérale pour réduire la durée du mandat des sénateurs

La question de la limitation de la compétence unilatérale fédérale se pose de manière radicalement différente en ce qui concerne la réduction de la durée du mandat des sénateurs. Le gouvernement fédéral vise formellement à modifier le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais, cette fois, aucune procédure de modification constitutionnelle n'envisage explicitement la question. Cela soulève une question préliminaire, soit celle de savoir si l'article 44 est seulement limité par les paragraphes 42(1) b) et c) en ce qui concerne le Sénat, ou si d'autres limites pourraient résider dans la procédure normale résiduaire prévue par l'article 38. Comme cette hypothèse est problématique, il semble que les limites de la compétence unilatérale fédérale se trouveraient toujours aux confins des articles 42 et 44 et que la question de la durée du mandat des sénateurs serait davantage liée à celle des pouvoirs du Sénat.

a. Des limites posées par la procédure normale de l'article 38?

L'article 38 pourrait poser une limite particulière à la compétence unilatérale fédérale, dans la mesure où la durée du mandat des sénateurs serait une caractéristique essentielle du Sénat. Il pourrait également poser une limite plus générale, dans la mesure où il couvrirait toute atteinte aux caractéristiques essentielles du Sénat qui n'aurait pas été codifiées explicitement par les paragraphes 42(1) b) et c). Ces hypothèses reposent sur

⁶⁵ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 39.

⁶⁶ Voir *Renvoi sur la Chambre haute*, préc., note 43, 77; *Nova Scotia (A.G.) v. Canada (A.G.)*, [1951] S.C.R. 31.

le *Renvoi sur la Chambre haute*, rendu avant la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Cour suprême du Canada était d'avis que l'ancien paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* permettait certes au Parlement fédéral d'apporter unilatéralement « certains changements à la constitution actuelle du Sénat », mais pas d'apporter des modifications qui porteraient atteinte aux « caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral »⁶⁷. Elle avait aussi jugé que le Sénat jouait un « rôle vital en tant qu'institution faisant partie du système fédéral »⁶⁸, et qu'un « but primordial du Sénat, en tant que partie du système législatif fédéral, était donc d'assurer la protection des divers intérêts régionaux au Canada quant à l'adoption de la législation fédérale »⁶⁹.

L'idée derrière la référence aux caractéristiques essentielles du Sénat est que certaines d'entre elles auraient pu ne pas être codifiées par les paragraphes 42(1) b) et c) et pourraient néanmoins relever du paragraphe 38(1) en vertu de sa portée résiduaire. Cette limite à la compétence unilatérale fédérale apparaît cependant incertaine, compte tenu du fait que le *Renvoi sur la Chambre haute* et la notion de caractéristiques essentielles du Sénat semblent être devenus obsolètes avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la nouvelle procédure de modification de la Constitution du Canada. Comme la Cour suprême l'a rapidement reconnu, la nouvelle procédure constitue un code complet qui fait table rase du droit antérieur à cet égard⁷⁰.

La division des procédures de modification constitutionnelle apparaît être parfaite entre les paragraphes 42(1) b) et c) et l'article 44 : ce qui ne relève pas des premiers relève nécessairement du second. L'article 44 confère explicitement au Parlement fédéral la compétence de modifier unilatéralement les dispositions de la Constitution du Canada sur le Sénat, sous réserve de l'article 42. Il ne semble pas y avoir d'espace pour une application autonome du paragraphe 38(1) entre le paragraphe 42(1) b) et c) et l'article 44. La Cour suprême de la Colombie-Britannique en est venue à une conclusion analogue dans l'affaire *Campbell v. Canada (A.G.)*⁷¹ en examinant la relation entre le paragraphe 42(1) a) et l'article 44 quant à la compétence de modifier la composition de la Chambre des communes. Une interprétation binaire semblable a aussi été avalisée par

⁶⁷ *Id.*, 78.

⁶⁸ *Id.*, 66.

⁶⁹ *Id.*, 67.

⁷⁰ *Re : Opposition à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, 806. Voir aussi *Sibbeston* préc., note 17; *Penikett*, préc., note 17.

⁷¹ *Campbell v. Canada (A.G.)*, [1988] 2 W.W.R. 650, par. 38 (B.C. S.C.), conf. par *Campbell*, préc., note 19.

les tribunaux en ce qui concerne la division des procédures de modification constitutionnelle entre l'article 41 et l'article 45⁷².

Conclure autrement pourrait, dans certaines circonstances, entraîner des conséquences illogiques et impraticables. Une différence juridique fondamentale entre les modifications constitutionnelles relevant du paragraphe 42(1) et celles relevant directement du paragraphe 38(1) est que le droit de retrait des provinces est supprimé en ce qui concerne les premières⁷³. Si l'argument des caractéristiques essentielles du Sénat relevant directement du paragraphe 38(1) devait être suivi, cela pourrait vouloir dire que les provinces auraient un droit de retrait sans compensation à l'égard de certaines modifications apportées au Sénat. Pour cela, il faudrait toutefois que la modification apportée aux caractéristiques essentielles du Sénat touche à la compétence législative des provinces, aux droits de propriété ou à tous les autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial. Dans l'hypothèse où l'on jugerait que la réduction du mandat des sénateurs touche aux droits des provinces, par exemple à leur droit d'être représenté au sein du Parlement fédéral par un sénateur nommé à vie ou jusqu'à 75 ans, une province pourrait refuser la réduction de la durée du mandat à son égard, ce qui signifierait que les mandats auraient une durée variable d'une province à l'autre.

Par ailleurs, la durée du mandat des sénateurs semble n'avoir jamais constitué en soi une caractéristique essentielle du Sénat, même avant la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, la Cour suprême du Canada a avalisé la modification unilatérale de 1965 qui a introduit la retraite obligatoire à 75 ans pour les sénateurs⁷⁴. Cette réduction de la durée du mandat des sénateurs a été jugée comme une question de régie interne fédérale ne portant pas atteinte aux relations fédérales-provinciales⁷⁵. La durée du mandat des sénateurs ne constituait pas une caractéristique essentielle du Sénat échappant entièrement à la compétence unilatérale fédérale. Conclure autrement signifierait que la réintroduction de la nomination viagère aurait été *ultra vires* du Parlement fédéral, tout comme, par exemple, la réduction de l'âge de la retraite à 65 ans ou son augmentation à 80 ans. C'est plutôt l'impact institutionnel d'une modification unilatérale de la durée du mandat des sénateurs qui aurait pu la rendre inconstitutionnelle, si elle avait porté atteinte aux relations fédérales-provinciales.

⁷² *Donaboe v. Canadian Broadcasting Corporation* (1991), 102 N.S.R. (2d) 271, 20-21 (J. Jones, motifs maj.) (N.S. C.A.); *Dixon v. British Columbia (A.G.)* (1986) 31 D.L.R. (4th) 546, par. 29 (B.C. S.C.).

⁷³ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc., note 23, art. 42(2). Cette disposition prévoit que les paragraphes 38(2) à (4) ne s'appliquent pas aux questions mentionnées au paragraphe 42(1).

⁷⁴ *Loi constitutionnelle de 1965*, S.C. 1965, c. 4.

⁷⁵ *Renvoi sur la Chambre haute*, préc., note 43, 65.

b. L'interdiction de toucher aux pouvoirs du Sénat

Le paragraphe 42(1) b) de la *Loi constitutionnelle de 1982* empêche explicitement le Parlement fédéral de modifier unilatéralement la Constitution du Canada en ce qui concerne les « pouvoirs du Sénat ». Il pourrait s'agir de la limite la plus sérieuse à la compétence unilatérale fédérale de réduire la durée du mandat des sénateurs.

Cet argument est compatible avec le droit antérieur à la *Loi constitutionnelle de 1982*, lorsque la Cour suprême du Canada estimait que la réduction unilatérale de la durée du mandat des sénateurs devenait problématique quand elle portait atteinte aux relations fédérales-provinciales⁷⁶. Cela permet de concilier la validité de la modification unilatérale de 1965 (reconnue par la Cour suprême du Canada en 1979) avec l'invalidité de la modification unilatérale envisagée par le projet de loi C-7. L'idée est que la réduction unilatérale du mandat doit être telle qu'elle en vient à altérer les pouvoirs du Sénat dans le Parlement fédéral, auquel cas elle deviendrait inconstitutionnelle. Cet aspect des caractéristiques essentielles du Sénat aurait été codifié dans le paragraphe 42(1) b) avec la référence aux « pouvoirs du Sénat ». Le Parlement fédéral ne pourrait donc pas exercer sa compétence unilatérale de manière à rendre le Sénat dysfonctionnel ou mettre en danger son fonctionnement et son rôle au sein du Parlement.

Cette approche large et institutionnelle de la notion de « pouvoir du Sénat » s'appuie sur l'économie générale de la procédure de modification constitutionnelle, à la lumière du *Renvoi sur la Chambre haute* et de certains principes généraux d'interprétation de la procédure. La notion n'a encore jamais été interprétée par les tribunaux et rien n'indique que ceux-ci devraient se contenter de lui donner une interprétation stricte.

La question des pouvoirs du Sénat s'est posée dans le *Renvoi sur la Chambre haute* lorsque la Cour suprême a jugé que la compétence unilatérale fédérale ne permettait pas de remplacer le pouvoir du Sénat de voter les lois par un simple droit de veto suspensif. La Cour a relevé que la seule limite au pouvoir du Sénat de voter les lois réside dans l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit que les lois de crédits doivent être d'abord présentées aux Communes⁷⁷. À partir de cette conclusion particulière, la Cour a poursuivi par une observation générale qui appuie l'approche large et institutionnelle et éclaircit le sens de « pouvoirs du Sénat » : « nous croyons que le Parlement ne peut, en vertu du par 91(1), affaiblir le rôle du Sénat dans [le] système [législatif fédéral] »⁷⁸. Si la modification unilatérale du mandat des sénateurs en venait à déstabiliser les rapports entre le Sénat et les Communes, et plus spécialement avec le gouvernement fédéral, il

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Id.*, 75.

⁷⁸ *Id.*

ne pourrait s'agir que d'un affaiblissement inconstitutionnel de la position du Sénat dans le système législatif fédéral.

L'interprétation large et institutionnelle de la notion de « pouvoirs du Sénat » est renforcée par certains principes généraux d'interprétation de la procédure de modification constitutionnelle. Tel que mentionné précédemment, la Cour suprême du Canada a formulé dans l'arrêt *SEFPO* la proposition générale selon laquelle :

« [L]e pouvoir de modification constitutionnelle que le par 92(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 accorde aux provinces ne comprend pas nécessairement le pouvoir de provoquer des bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien ». ⁷⁹

Ce principe peut sans doute toujours s'appliquer à l'égard de l'article 45 et par analogie à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans le *Renvoi sur les valeurs mobilières*, la Cour suprême a aussi formulé la proposition suivant laquelle : « tant les pouvoirs fédéraux que ceux des provinces doivent être respectés et qu'un pouvoir ne peut être utilisé d'une manière telle que cela revienne en réalité à en vider un autre de son essence » et que cette proposition constituait « un principe fondamental du fédéralisme »⁸⁰. Ce principe peut sans doute aussi être transposé aux rapports entre les différentes procédures de modification constitutionnelle et spécialement entre le paragraphe 42(1) b) et l'article 44. La portée donnée à la compétence unilatérale fédérale à l'égard de la durée du mandat des sénateurs ne saurait vider complètement de sa substance la portée de la procédure de modification normale à l'égard des pouvoirs du Sénat.

Enfin, dans l'arrêt *Hogan*, la Cour d'appel de Terre-Neuve-et-Labrador a souligné que : « [*b*]roadly speaking, the wider the focus of the amendment or the more critical the subject matter to the balance of rights and powers in Confederation, the more complex the procedure »⁸¹. Plus une modification constitutionnelle est sensible pour l'équilibre des pouvoirs au sein du système fédéral canadien, plus elle interpelle une procédure de modification complexe. Ce principe soutient encore une fois l'interprétation large et institutionnelle de la notion de « pouvoirs du Sénat ».

Interprétée à la lumière du *Renvoi sur la Chambre haute* et de ces principes généraux d'interprétation de la procédure de modification constitutionnelle, l'acceptation large et institutionnelle de la notion de « pouvoirs du Sénat » a vraisemblablement été codifiée par le constituant dans le paragraphe 42(1) b). Autrement, en raisonnant par l'absurde,

⁷⁹ *SEFPO*, préc., note 24, par. 111 (J. Beetz, motifs maj.).

⁸⁰ *Renvoi sur les valeurs mobilières*, préc., note 22, par. 7.

⁸¹ *Hogan*, préc., note 18, par. 73.

le Parlement fédéral pourrait réduire unilatéralement le mandat des sénateurs à six mois, une semaine ou un jour, réduisant à néant son rôle dans le Parlement fédéral.

c. La difficulté de tracer la limite

La difficulté d'application du paragraphe 42(1) b) consiste à tracer la limite entre une modification unilatérale de la durée du mandat des sénateurs qui affaiblirait les pouvoirs du Sénat de manière inconstitutionnelle et une autre qui ne le ferait pas. Dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, la Cour suprême du Canada a remarqué qu'à partir d'un certain point, « la réduction de la durée des fonctions [des sénateurs] pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat »⁸². Où tracer la limite alors? Un mandat de trente ans? Vingt ans? Quinze ans? Dix ans? Renouvelable ou non renouvelable? L'expertise de politologues pourrait s'avérer utile dans cette analyse.

La première mouture de la réforme proposée par le gouvernement fédéral dans le projet de loi S-4 prévoyait un mandat renouvelable de huit ans, sans retraite obligatoire à 75 ans⁸³. Ce projet de loi est celui dont l'étude est allée le plus loin au Parlement fédéral à ce jour; dans son rapport adopté après la deuxième lecture, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles proposait que la durée du mandat soit augmentée à quinze ans, qu'il soit non renouvelable et que la retraite obligatoire à 75 ans s'applique⁸⁴. Dans ses travaux, le Comité sénatorial s'est montré préoccupé par l'incidence d'un mandat trop court et non renouvelable sur l'indépendance du Sénat face à l'exécutif. D'une part, la durée trop courte du mandat pourrait permettre au même parti politique de nommer un nombre considérable de sénateurs, dans l'hypothèse où il demeurerait au pouvoir plus de huit ans. D'autre part, la nature renouvelable du mandat placerait les sénateurs en fin de mandat dans une position de dépendance face à l'exécutif, dans l'espoir d'être nommés de nouveau, ainsi que face à la population, dans l'hypothèse où le sénateur devrait se présenter de nouveau dans une élection sénatoriale. Le gouvernement fédéral a modifié sa réforme en prévoyant le caractère non renouvelable du mandat des sénateurs dans toutes ses tentatives de réforme ultérieures, mais il a maintenu la durée du mandat à huit ans ou, pour la première fois, neuf ans dans le projet de loi C-7⁸⁵.

⁸² *Renvoi sur la Chambre haute*, préc., note 43, 76.

⁸³ Projet de loi n° S-4, préc., note 5, art. 2.

⁸⁴ CANADA, SÉNAT, *Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 2007 (prés : Donald H. Oliver).

⁸⁵ Projet de loi n° C-19, préc., note 5, art. 2; projet de loi n° S-7, préc., note 5, art. 2; projet de loi n° C-10, préc., note 5, art. 2; projet de loi n° C-7, préc., note 7, art. 4.

La réduction de la durée du mandat des sénateurs à neuf ans, bien qu'il soit non renouvelable, affaiblirait vraisemblablement la position du Sénat dans le système législatif canadien et toucherait par conséquent à ses pouvoirs. Un tel mandat est trop court et correspond à deux législatures majoritaires consécutives. La possibilité qu'un même parti politique conserve le pouvoir neuf ans et puisse ainsi multiplier les nominations partisans demeure. En outre, même si le mandat n'est pas renouvelable, le sénateur en fin de mandat demeurerait vulnérable face à l'exécutif (qu'il s'agisse de celui qui l'a nommé ou non), pour la suite de sa carrière à l'extérieur du Sénat. Le premier ministre du Canada serait dans une position avantageuse pour faciliter le placement du sénateur retraité ailleurs dans l'appareil gouvernemental fédéral, les sociétés de la Couronne ou le service diplomatique. Une telle perte d'indépendance institutionnelle du Sénat par rapport aux Communes et au gouvernement fédéral serait une atteinte unilatérale inconstitutionnelle à ses pouvoirs.

Conclusion

Le projet actuel de réforme du Sénat exige, pour la première fois, depuis le rapatriement de la procédure de modification de la Constitution du Canada, que l'on s'interroge sur les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat. Les obstacles politiques ou juridiques à l'emploi de la procédure complexe de modification constitutionnelle ne sont pas des raisons suffisantes en droit pour que l'on élude les importantes questions qui sont soulevées sur l'interprétation des articles 38, 42 et 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le temps est opportun pour baliser davantage les règles de la modification constitutionnelle au Canada, au-delà de la réforme du Sénat, comme l'indique la controverse naissante sur la modification unilatérale par Ottawa des règles de succession au trône du monarque britannique⁸⁶.

La compétence unilatérale fédérale connaît d'importantes limites concernant la transformation du Sénat en une chambre élective et la réduction de la durée du mandat des sénateurs. L'expédient juridique de ne pas toucher au texte formel de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne résiste pas à l'analyse du texte et du contexte entourant le

⁸⁶ Voir *Loi de 2013 sur la succession au trône*, L.C. 2013, c. 6 (non en vigueur). Cette loi fait l'objet d'une contestation constitutionnelle devant la Cour supérieure du Québec par les professeurs de droit de l'Université Laval, Patrick Taillon et Geneviève Motard, au motif qu'elle dépasserait les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le pouvoir exécutif fédéral. Il pourrait s'agir d'une atteinte à la charge de Reine, que le paragraphe 41 a) soumet à la procédure unanime de modification. Marc-André SÉGUIN, « Loi de 2013 sur la succession au trône. Vers une réouverture de la Constitution? », *Le Journal – Barreau du Québec* (Septembre 2013), 12-13. Voir aussi *Teskey v. Canada (A.G.)*, 2013 ONSC 5046 (CanLII); *O'Donohue c. Canada* (2003), 109 C.R.R. (2d) 1, 2003 CanLII 41404 (Ont. S.C.), conf. par 2005 CanLII 6369 (Ont. C.A.)

paragraphe 42(1) b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le Parlement n'a pas la compétence d'adopter des lois concernant le mode de sélection des sénateurs. Quant à la réduction du mandat des sénateurs, elle échappe aussi à la compétence unilatérale fédérale lorsqu'elle affecte les pouvoirs du Sénat au sens large et institutionnel.

L'occasion est belle pour la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada de rappeler à l'ordre les acteurs politiques canadiens, et spécialement le gouvernement fédéral. La procédure de modification de la Constitution du Canada a été rapatriée laborieusement et au prix fort, compte tenu de l'opposition du Québec. Aucun expédient juridique ou raccourci interprétatif ne devrait s'y substituer, aussi ardues les négociations puissent-elle être. Il ne sied pas aux tribunaux de désarmer les acteurs politiques du rapport de force dont ils ont hérité de la dernière réforme constitutionnelle. Il ne faut pas présumer de l'incapacité d'une nouvelle génération d'acteurs politiques à employer la procédure comme la génération qui l'a précédée.