



Chambre des communes
CANADA

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

PROC • NUMÉRO 014 • 3^e SESSION • 40^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 11 mai 2010

—
Président

M. Joe Preston

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

Le mardi 11 mai 2010

•(1105)

[Traduction]

Le président (M. Joe Preston (Elgin—Middlesex—London, PCC)): Je déclare ouverte cette 14^e séance du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Nous allons poursuivre notre étude sur les questions liées à la prorogation.

J'aimerais remercier nos témoins d'être venus aujourd'hui. Nous accueillons trois professeurs: Nelson Wiseman, Hugo Cyr et Eric Adams. Ils resteront avec nous pendant les deux heures complètes, ce qui nous laissera beaucoup plus de temps pour leur poser des questions. Nous allons commencer par une déclaration préliminaire.

Chers invités, je vous prie de nous excuser. Cette séance se tient toujours pendant l'heure du dîner. Compte tenu de notre horaire de travail, c'est le seul moment où nous pouvons manger un peu; c'est pourquoi les membres du comité et moi-même allons nous sustenter tout en vous écoutant. Je regrette de vous offrir ce spectacle, mais nous n'avons pas d'autre option puisque notre comité siège de 11 à 13 heures.

Nous allons commencer pour vous entendre, à tour de rôle, nous livrer vos déclarations liminaires qui ne manqueront certainement pas de susciter ensuite des questions de la part de chacun de nos membres.

Monsieur Adams, vous êtes le premier; allez-y, s'il vous plaît.

M. Eric Adams (professeur adjoint de droit, Faculté de droit, Université de l'Alberta, à titre personnel): Bonjour. Merci de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui.

Évidemment, ce fut un plaisir que de suivre ces délibérations depuis Edmonton sur Internet au cours des dernières semaines, et je sais qu'on vous a donné énormément de sages conseils sur lesquels méditer.

Je vais faire de mon mieux, ce matin, pour faire sortir le Peter Russell en moi. Je me lance.

Des voix: Oh, oh!

Le président: Est-ce qu'on vous a encore réprimandé? Oh, pardon, allez-y.

M. Eric Adams: J'espère que le comité a reçu copie de l'article que j'ai écrit l'an dernier et qui s'intitule « La constitutionnalité de la prorogation ». Je m'y suis pris avec un peu d'avance pour le faire traduire. Je serai heureux de répondre à vos questions sur cet article ou sur la brève allocution que je vais vous faire.

Je dois dire que je viens tout juste de terminer de donner mon cours de droit constitutionnel à l'Université de l'Alberta, et que mes étudiants m'ont fait promettre, avant l'examen, de ne poser aucune question sur la prorogation. Je l'ai regretté aussitôt après l'avoir fait parce que pendant que j'étais en train de préparer l'examen, je me disais que c'était un excellent sujet d'essai. En effet, c'est une

question qui combine toutes les merveilles et nombreuses facettes de notre tradition constitutionnelle et qui est sujette à beaucoup de controverse.

Si vous me le permettez, je vais faire un petit rappel historique. Au cours des jours qui ont précédé et succédé la demande du premier ministre de proroger le Parlement, les journaux ont accusé ce dernier, de différentes manières, d'insulter la Chambre des communes, de miner les droits du Parlement et de brimer la liberté d'expression. Une majorité de parlementaires, disait-on, s'objectaient à la manœuvre et, d'un bout à l'autre du pays, la population était scandalisée et en colère, selon le *Globe and Mail*.

Je vous parle, bien sûr, d'août 1873, quand Lord Dufferin a prorogé la deuxième législature du Parlement canadien à la demande de Sir John A. Macdonald, premier ministre assiégé à cause de l'apparition du scandale du Pacifique. Mais je dirais que les leçons à tirer de l'histoire canadienne remontent beaucoup plus loin encore. Avant qu'il y ait des gouvernements responsables, la prorogation était souvent utilisée de manière abusive par les gouvernements coloniaux comme un moyen de se dispenser de législatures contestataires avec lesquelles on ne voulait pas gouverner.

Jonathan Belcher, Jr., lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse, a prorogé la législature de cette colonie toutes les fois qu'il en a eu envie. Les Néo-écossais ne seront pas surpris d'entendre que les représentants élus avaient des opinions très différentes sur la façon de gouverner. La réaction contre la prorogation des années 1760 a fait partie d'un long processus consistant à rendre les gouvernements responsables et à établir un ordre constitutionnel plus démocratique.

Nous sommes aujourd'hui dans une période où la prorogation suscite à nouveau des questions d'ordre constitutionnel. Nous sommes face à l'occasion et au défi de faire en sorte que notre démocratie parlementaire fonctionne conformément à nos objectifs constitutionnels. Ceci est la principale leçon à retenir de notre histoire constitutionnelle. Le Canada s'est doté d'une Constitution qui, selon les termes de la Loi constitutionnelle de 1867 « repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », ce qui signifie qu'en plus de s'inscrire dans les traditions vénérables d'un gouvernement parlementaire, le Canada est guidé par des conventions constitutionnelles non écrites et flexibles. Notre Constitution peut changer avec le temps, et elle le fait.

Ces conventions sont souvent claires, en théorie, mais leur application est parfois contestable. Tout comme la common law, les principes qui constituent les fondements de notre Constitution sont eux-mêmes élucidés, renforcés et parfois établis dans des moments de discorde.

Pour cette raison, je suis relativement serein face à ce que d'autres qualifient de crise constitutionnelle. Quand on s'est lancé dans des débats constitutionnels en décembre 2008 et 2009 — et on en a discuté non seulement au Parlement, mais aussi dans les journaux, les salles de classe, les revues universitaires, les blogues et les salons —, on cherchait à avoir une meilleure compréhension de la Constitution canadienne et de ses principes.

Je crois que nous sommes au milieu du processus de définition de la Constitution. Et les débats qui ont lieu entre les citoyens, les universitaires et les parlementaires finiront par modeler la constitutionnalité de la prorogation au sens large du terme.

Il existe différentes manières de modifier la façon dont le Parlement du Canada peut être prorogé. Je vais vous en parler brièvement. Je crois que ces types de changements font partie d'un ensemble qui va de la simple formalité entourant une révision constitutionnelle à un processus plus flexible et continu consistant à modeler une convention constitutionnelle. Il ne fait pratiquement aucun doute dans mon esprit qu'une modification constitutionnelle bien tournée de l'article 44 sur le mode de révision pourrait limiter la capacité du premier ministre à demander la prorogation au gouverneur général. Je crois qu'une loi pourrait avoir le même effet contraignant.

● (1110)

La Cour suprême du Canada a dit très clairement que la prérogative de la Couronne, dont le pouvoir de proroger est un exemple clair, peut être abolie ou limitée au moyen d'une mesure législative rédigée expressément.

Il existe une distinction importante, toutefois, entre ce que la Constitution permet et la pertinence d'un tel changement. Ce n'est pas parce que la Constitution dit que vous pouvez faire quelque chose, bien sûr, que vous devez nécessairement le faire. Tout comme nous devrions nous entendre sur le fait qu'un premier ministre ne devrait pas demander une prorogation longue ou indéterminée à la veille d'un vote de défiance qu'il est susceptible de perdre; nous devrions également éviter de trop légiférer et d'encadrer indûment les processus parlementaires qui, pour la plupart, ont très bien fonctionné jusqu'à présent.

Voilà donc le défi que nous devons tous relever: façonner des règles, des processus et des conventions parlementaires qui respectent le Parlement, un gouvernement responsable et la démocratie. La Constitution canadienne dépend de ce genre d'efforts nobles.

Merci.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

Professeur Wiseman.

M. Nelson Wiseman (professeur agrégé, Département de science politique, Université de Toronto, à titre personnel): Merci de m'avoir invité.

Comme je n'ai pas eu l'occasion de suivre des cours de droit constitutionnel ni quelqu'autre cours du genre, j'ai écouté avec intérêt les commentaires d'Eric et de ceux qui ont comparu avant lui. J'ai rédigé mon allocution aussitôt après avoir appris que j'étais invité à comparaître.

Je suis politologue et mes observations ainsi que mon approche à l'égard de cette question découlent essentiellement d'un point de vue politique. Si mes propos sont percutants, sachez que je les ai quand même modérés et modifiés en fonction des témoignages dont j'ai beaucoup appris.

Je tiens à remercier Angela Crandall de m'avoir expliqué concrètement comment accéder aux séances télédiffusées. Je les ai toutes écoutées, et il y en a certaines que j'ai écoutées à plusieurs reprises, particulièrement celles où intervenait votre excellent conseiller juridique, Rob Walsh.

En cherchant à justifier la toute dernière prorogation du Parlement, le premier ministre a affirmé qu'il s'agissait d'une procédure assez courante qui a été employée à 104 reprises depuis l'avènement de la Confédération. J'ai moi-même compté 120 fois, si on inclut les prorogations suivies d'une dissolution.

Mais cela ne veut pas dire que les dernières prorogations commandées par le premier ministre étaient normales dans les circonstances, comme voulait le faire croire un courriel écrit par le Parti conservateur. C'est que, à quelques rares exceptions, la prorogation survient habituellement, pour reprendre les termes de Bourinot dans son ouvrage intitulé *Parliamentary Procedure and Practice*, permettez-moi de le citer:

Aussitôt que les deux chambres ont terminé leurs travaux ou qu'elles sont si près de terminer que le moment de la prorogation ne fait aucun doute...

Eugene Forsey disait à peu près la même chose, et je le cite:

Lorsque les deux chambres ont fini d'étudier les questions inscrites au programme de la session, le Parlement est « prorogé » jusqu'à la prochaine session.

Dans ces cas seulement, la prorogation est une procédure normale. Forsey considérait toute prorogation injustifiée comme une usurpation des droits de la Chambre des communes et un travestissement de la démocratie. C'est plus simple qu'un report, puisqu'elle empêche la Chambre de voter, de demander des comptes au gouvernement et même de le défaire.

Selon Forsey, une prorogation injustifiée constitue une subversion de la Constitution devant laquelle tribunaux et avocats demeurent complètement impuissants. Je cite Forsey encore une fois:

La seule protection en l'occurrence est le pouvoir de réserve de la Couronne, c'est-à-dire du gouverneur général, qui peut refuser la prorogation ou la dissolution du Parlement et, s'il le faut, destituer le gouvernement.

Comme l'a écrit sa fille Helen: « Il n'y a rien de plus clair ».

Pour éviter la défaite en décembre 2008, après seulement 13 jours de séance de la Chambre, le premier ministre a manipulé le pouvoir de réserve de la Couronne pour proroger le Parlement. En décembre de l'année suivante, après la prorogation, il a expliqué qu'il fallait recourir à la prorogation pour corriger le programme de son gouvernement. C'était là un curieux prétexte pour laisser en plan la moitié des projets de loi présentés par son gouvernement, dont certains ont été rétablis depuis. Le député conservateur de Kelowna s'est permis de dire que la prorogation permettait au gouvernement d'éviter de se faire renverser avant d'avoir déposé son budget. D'autres députés conservateurs ont dit qu'ils se devaient d'être présents dans leur circonscription pour entendre les préoccupations de leurs électeurs. Réagissant au tollé de protestations soulevé par cette mesure, le directeur des communications du ministre des Finances a demandé, pour la forme, pourquoi on ne s'était pas indigné les 104 autres fois où il y avait eu prorogation. La réponse est simple: aucun premier ministre n'avait autant abusé, auparavant, du pouvoir de conseiller au gouverneur général de proroger le Parlement.

L'ancien chef de Cabinet du premier ministre, Tom Flanagan, avait très bien compris la situation: il s'agissait de mettre fin à l'interrogatoire en règle au sujet des détenus afghans auquel le gouvernement était soumis au Parlement.

Dans quelle mesure les autres premiers ministres ont-ils eu recours à la prorogation? Comme l'a dit Eric, une fois seulement, en 1873, une prorogation est survenue sur fond de controverse. Pierre Trudeau a prorogé le Parlement huit fois, mais seulement une fois pendant plus d'une journée, et ce ne fut que pour une période de six jours. Le gouvernement Mulroney a fait appel à la prorogation deux fois en neuf ans, pour un total de 64 jours. Jean Chrétien, y a eu recours quatre fois, les trois premières pour 37 jours en tout. Les deux dernières prorogations commandées par le présent gouvernement ont duré au total 114 jours.

Étant donné le contexte où elles sont survenues, elles représentent, à mon avis, un abus évident du pouvoir qu'a le premier ministre de conseiller le gouverneur général sur l'exercice de son pouvoir de réserve.

Pendant combien de temps une période de prorogation injustifiée peut-elle se prolonger? Difficile à dire. C'est comme demander combien d'arbres compte une forêt. Seul le gouverneur général peut contrôler le recours à cette procédure. En principe, le gouvernement ou le premier ministre pourrait demander au gouverneur général de proroger le Parlement pendant un an et, après quelques heures de séance, pour mettre aux voix le discours du Trône, lui demander une autre prorogation prolongée.

• (1115)

Jean Chrétien a été réprimandé pour sa dernière prorogation. Or, celle-ci devait permettre à son successeur, un député d'arrière-ban, de s'installer. Il était logique que le nouveau premier ministre, Paul Martin, veuille profiter d'une nouvelle session parlementaire pour présenter ses propres projets de loi, au lieu de défendre ceux de son prédécesseur. Évidemment, cette prorogation a retardé le dépôt du rapport de la vérificatrice générale sur le scandale des commandites, mais personne ne pouvait savoir à quel point ce rapport serait accablant pour le gouvernement.

Devant la rancœur de la population, la baisse de popularité dans les sondages et les manifestations — selon les médias, entre 10 000 et 15 000 personnes auraient bravé le froid le 23 janvier pour exprimer leur désaccord — provoquées par sa décision, le premier ministre a fait savoir, après la prorogation, que les parlementaires devaient renoncer au congé parlementaire prévu au printemps en raison de la quantité de travail à accomplir. Voilà qui est amusant quand on pense qu'au moins un ministre a déclaré que le gouvernement pouvait faire plus sans le Parlement. Seules les personnes assez crédules pour porter foi aux justifications changeantes et contradictoires données par le gouvernement se posent encore des questions sur le report en mars et avril des travaux parlementaires qui devaient avoir lieu en janvier et février.

Les propositions faites par les libéraux et les néo-démocrates pour limiter le pouvoir du premier ministre de conseiller la prorogation du Parlement n'ont aucun poids, à moins qu'on en fasse, ai-je pensé, un enjeu important à l'occasion d'une élection. Le pouvoir qu'a le gouverneur général de rejeter une demande de dissolution du Parlement que lui présente le premier ministre est devenu un enjeu important à l'occasion de l'élection de 1926, qui a démontré à quel point il est délicat de vouloir restreindre le pouvoir du premier ministre. Aucune loi ou motion ni aucun ordre permanent du Parlement concernant la prorogation ne peut limiter la prérogative de la Couronne, si ce n'est par convention. Il n'y a de convention qu'après usage répété, je crois, et particulièrement si les acteurs politiques sont disposés à s'y soumettre. Les conventions sont appliquées quand la population affiche une certaine compréhension. Les partis d'opposition s'étaient prononcés en faveur d'une loi établissant des élections à date fixe, mais quand le premier ministre a

violé l'esprit de cette loi, ils ont fait marche arrière. Il n'a plus été question de celle-ci dans les débats et les tournées des chefs, ni dans la publicité faite pendant la campagne. La loi a perdu toute sa valeur et s'est avérée finalement une perte de temps pour le Parlement.

On continue de garder la population dans l'ignorance des fonctions du Parlement en négligeant de lui rappeler les règles fondamentales de la démocratie constitutionnelle du Canada. En décembre 2008, le premier ministre a brillamment convaincu une grande partie de la population et des médias que le but des élections est de choisir un premier ministre plutôt que des parlementaires. Il s'est montré tout aussi persuasif auprès des profanes en matière constitutionnelle en leur faisant croire que, sur le plan démocratique, il est préférable d'avoir une pluralité de partis qu'une majorité au Parlement. On ne peut pas le blâmer. Même si son argument était fragile, il jouait son avenir politique et il a réussi à sauver sa peau. En fait, l'expérience l'a ragailardi.

La présente administration n'est pas la première à abuser de la procédure parlementaire. Les libéraux faisaient régulièrement de grosses annonces publiques au Parlement après les avoir faites à l'extérieur, et ce sont eux qui ont commencé à changer arbitrairement la date des journées de l'opposition pour éviter de se faire évincer du pouvoir pendant les derniers jours du gouvernement Martin. En fait, ils n'ont pas accepté la motion de défiance qui leur a été mise devant les yeux. Le Parlement canadien, selon le directeur du *Constitution Unit* du Collège universitaire de Londres est « plus dysfonctionnel que tous les autres parlements sur le modèle de Westminster, soit ceux d'Australie, de Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et d'Écosse ». Il n'y a qu'au Canada que le gouvernement s'en remet à la prorogation pour éviter une défaite ou des difficultés politiques, avec le concours de son gouverneur général. La présentation du budget du Canada dans un *Tim Hortons*, à l'exemple du dernier gouvernement conservateur de l'Ontario qui a présenté le sien dans une usine de la société *Magna*, sera peut-être la prochaine manifestation du déclin du Parlement du Canada.

La dernière utilisation abusive de la prorogation par le premier ministre s'est avérée un fiasco. Elle a ouvert les yeux à bien des Canadiens qui se rendent compte maintenant que le régime parlementaire bat de l'aile. Ils ont compris que même si le gouverneur général peut, en principe, limiter les pouvoirs du premier ministre, ce dernier agit presque toujours à sa guise dans la pratique et il peut briser efficacement la volonté du Parlement.

• (1120)

Il me semble — et je conviens des propos du professeur Russell — qu'une façon de restreindre le pouvoir du premier ministre de proroger le Parlement serait peut-être d'amener les quatre chefs de parti à négocier, à signer et à publier un document énonçant des règles précises en la matière. De telles règles ne s'attaqueraient aucunement aux pouvoirs de réserve du gouverneur général, mais elles pourraient restreindre la liberté du premier ministre de conseiller le gouverneur général à l'égard de la prorogation. Ces règles guideraient le gouverneur général et lui éviteraient de se trouver dans une position délicate comme ce fut le cas quand le premier ministre a demandé la prorogation en 2008 et 2009.

Il reviendra aux partis d'opposition de faire ou non du pouvoir de proroger ou de dissoudre le Parlement un enjeu lors des prochaines élections. S'ils ne le font pas, l'usage cavalier de la prorogation et de la dissolution par un premier ministre ne fera que s'enraciner davantage dans notre régime parlementaire.

J'ai également des observations — dont nous pourrions traiter pendant la période des questions — en ce qui a trait aux propositions des autres témoins, qui m'ont beaucoup renseigné.

• (1125)

Le président: Parfait. C'est fantastique. Je suis ravi que vous ayez été attentif aux séances précédentes, car il est effectivement très utile pour nous que vous fassiez des observations à propos de certains autres témoins.

Monsieur Cyr, c'est à votre tour.

[Français]

Me Hugo Cyr (professeur de droit public, Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal, à titre personnel): Bonjour. Merci, c'est un honneur pour moi que d'être invité à participer au travaux du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

J'espère que mon témoignage saura contribuer, même humblement, à votre réflexion sur une question d'une importance capitale pour le développement de la démocratie parlementaire. C'est bien souvent lorsque l'on s'éloigne des pratiques habituelles que nous redécouvrons les principes qui habitent et régissent ces pratiques. Or, les deux dernières prorogations du Parlement que nous avons connues semblent s'éloigner de ces pratiques habituelles. La première a eu lieu alors que le gouvernement faisait face à un possible vote de non-confiance et la seconde, au moment où certaines actions du gouvernement dans la conduite du conflit en Afghanistan faisaient l'objet d'un examen parlementaire portant sur des allégations de violations du droit humanitaire.

À l'écoute même des témoignages précédents, c'est véritablement un séminaire de droits constitutionnels auquel on assiste. Souhaitons que ce séminaire imposé par les événements puisse éclaircir le fonctionnement de nos institutions et surtout puisse susciter une réflexion plus approfondie sur les moyens de les rendre plus représentatives. En effet, l'histoire du parlementarisme de type britannique est une histoire de transfert continu de pouvoirs détenus par la Couronne au profit du Parlement, auquel participent des élus de la population. Deux principes cardinaux du droit constitutionnel à la britannique sont le fruit de cette évolution.

Pensons, tout d'abord, au principe de la souveraineté parlementaire qui implique que la volonté du Parlement est supérieure à celles des autres branches du gouvernement, y compris l'exécutif. Cette souveraineté du Parlement a été acquise de chaude lutte grâce à une attrition graduelle des pouvoirs discrétionnaires de la Couronne. Ce que l'on nomme prérogatives de la Couronne ne sont en fait, selon la définition traditionnelle, que les résidus de ces pouvoirs royaux qui n'ont pas encore été écartés ou abolis par législation.

Pensons, ensuite, au principe du gouvernement responsable qui implique que le gouvernement doit rendre des comptes au Parlement et qu'il ne peut légitimement gouverner que dans la mesure où il jouit de la confiance des élus de la Chambre des communes. Je note, ici, que nous sommes dans un système de gouvernement responsable qui signifie qu'il est responsable auprès du Parlement et que nous ne sommes plus à un moment de l'histoire où on avait ce qu'on appelait « le parlement dualiste », où le gouvernement devait être, à la fois, responsable auprès des élus et du monarque. Maintenant, le concept de gouvernement responsable, c'est uniquement auprès des élus. La reconnaissance de ce principe a mis fin à un système de gouvernement où un exécutif non élu n'avait pas d'obligation de rendre des comptes aux élus de la Chambre des communes.

Ces deux principes au cœur de notre système constitutionnel proviennent de l'idée que la légitimité politique repose entre les mains des élus. Or avons-nous besoin de le rappeler ici? Je dis bien « ici », car le besoin de le faire s'est fait sentir tout récemment et, dès que l'on ouvre les journaux ou que l'on écoute la radio, ce besoin paraît évident. Devons-nous rappeler ici que, contrairement à un système présidentiel, l'exécutif au Canada n'est pas élu? Il ne jouit donc que d'une légitimité démocratique indirecte. Cette légitimité repose uniquement sur le fait que l'exécutif jouit de la confiance des élus et qu'en principe — et nous avons connu des exceptions à ce principe il n'y a pas si longtemps —, les ministres sont choisis au sein des élus. La personne nommée ministre sans être élue a toutefois l'obligation de tenter de se faire élire à la première occasion.

Tout cela explique peut-être le fait qu'au Canada, le principe de la séparation des pouvoirs, du moins la séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, n'est pas aussi clair et étanche que dans d'autres systèmes politiques. On a peine à considérer ce principe réellement comme un principe constitutionnel au Canada, tant il est difficile à concilier avec la souveraineté parlementaire.

• (1130)

Cela étant dit, la volonté de la Chambre des communes de mieux encadrer l'usage de la prérogative de la prorogation, en exigeant l'approbation de la Gouverneure générale, participe de ce mouvement en faveur de l'élargissement des responsabilités des élus au regard des décisions importantes relatives au fonctionnement de l'État.

Pour examiner la question du contrôle démocratique de l'usage de prorogation, nous devons examiner trois grandes questions. La première sert à rappeler brièvement qui exerce présentement la prérogative de prorogation et à quelles conditions. Je crois que cette question peut être traitée très rapidement. Présentement, en ce qui concerne la prorogation, comme tout le monde le sait, c'est la Gouverneure générale qui décrète la prorogation sur avis du premier ministre.

La deuxième question est à savoir comment infléchir l'usage de la prérogative par la Gouverneure générale de manière à s'assurer que son usage soit plus près, ou du moins appuyé par les valeurs démocratiques. Plusieurs propositions ont été faites jusqu'à présent au cours des débats. On a discuté d'un amendement constitutionnel et de toutes les difficultés qui entourent cette procédure. On a identifié la possibilité de distinguer ce qui constitue la charge de la Gouverneure générale de ses autres fonctions afin de permettre peut-être une modification de l'exercice de prérogative par les voies législatives. Il s'agit d'une voie possible, mais risquée. On a parlé de modifier les conventions constitutionnelles qui dictent dans quelles conditions le premier ministre peut demander la prorogation et dans quelles conditions la Gouverneure générale doit obéir à cet avis.

Or je rappelle rapidement les trois critères, Peter Russell les a mentionnés, mais on oublie souvent de les énumérer. Il y a, premièrement, une pratique, un seul cas peut être suffisant s'il est appuyé par un consentement et une bonne raison. Une série de pratiques habituelles qui ne seraient pas appuyées par un consentement des agents, et ne seraient pas soutenues par une bonne raison, ne pourraient pas constituer une coutume, donc une pratique. Deuxièmement, il y a le sentiment de la part des acteurs qui sont liés par cette pratique. Troisièmement, il faut que cette convention ait une utilité dans le bon fonctionnement du parlementarisme.

En ce qui concerne les types de convention qui pourraient être modifiées, il y aurait notamment l'exercice même de la prérogative. Par exemple, on pourrait s'assurer qu'une session est d'une durée minimale, comme ça se fait dans d'autres systèmes parlementaires. Toutefois, si l'on visait à modifier les conventions constitutionnelles portant directement sur l'exercice de la prérogative de prorogation, il faudrait s'assurer de limiter l'espace discrétionnaire que la Gouverneure générale pourrait avoir dans l'exercice de cette prérogative.

On pourrait modifier la liste des personnes auprès de qui la Gouverneure générale pourrait prendre conseil ou aller chercher de l'information. Certains ont mentionné qu'il serait possible que le Président de la Chambre puisse s'adresser à la Gouverneure générale. Certains ont pu paraître surpris. Il est évident que lorsqu'un premier ministre démissionne, donc qu'il n'y a pas de premier ministre au pays, évidemment la Gouverneure générale n'est pas coupée de toute communication avec son Parlement. Il y a donc évidemment d'autres moyens de communication qui sont déjà reconnus. On pourrait modifier cet élément-là. Je remarque que, dans le livre classique sur les procédures parlementaires, on dit que le conseil auprès du Gouverneur général demandant la prorogation fait partie de ce qu'on appelle les prérogatives spéciales du premier ministre. Toutefois, je note que parmi les prérogatives traditionnellement dites « spéciales » du premier ministre, plusieurs ont été modifiées avec le temps afin de permettre à d'autres membres de les exercer. C'est notamment le cas de la prérogative spéciale traditionnelle de nommer un administrateur pour le gouvernement d'une province. Un administrateur pour le gouvernement d'une province est la personne qui sert à remplacer le lieutenant-gouverneur lorsqu'il n'est pas disponible.

Actuellement, lorsqu'il y a une nomination à faire, par exemple, pour un remplaçant de l'administrateur du gouvernement d'une province, cela se fait souvent par un décret au Conseil privé. Et au cours des dernières années, ces décrets ont été proposés par les ministres du Patrimoine et non par le premier ministre.

• (1135)

Il y a donc flexibilité sur le plan de ces éléments.

La quatrième possibilité est de créer des incitatifs ou des éléments dissuasifs pour infléchir le comportement du premier ministre. On pourrait prévoir, par motion ou modification du Règlement, la nécessité d'un avis préalable à la Chambre et une menace de sanction si le premier ministre conseille à la Gouverneure générale de proroger le Parlement sans avoir obtenu l'assentiment d'une majorité des députés.

La cinquième proposition est, je crois, nouvelle ou originale. Elle s'appuie sur le fait que, puisque la Gouverneure générale n'est liée par l'avis du premier ministre que si ce dernier jouit de la confiance du Parlement et que la confiance du Parlement est octroyée par le Parlement lui-même et non par le gouvernement, c'est à la Chambre de déterminer si le gouvernement en place jouit toujours de sa confiance. Il serait possible d'adopter une mesure de censure à condition suspensive. Ce pourrait être quelque chose comme ceci. Le premier ministre serait réputé avoir perdu la confiance de la Chambre s'il se présentait au bureau de la Gouverneure générale pour demander la prorogation sans, au préalable, avoir obtenu l'approbation d'une majorité des députés, auquel cas, dès que le premier ministre se présenterait au bureau de la Gouverneure générale sans avoir obtenu un vote favorable, la Gouverneure générale ne serait plus liée par l'avis du premier ministre parce que ce dernier aurait perdu la confiance du Parlement.

C'est un moyen qui pourrait faciliter les choses. Peu importe le mécanisme qui sera adopté, il est important de voir à ce que la

discrétion de la Gouverneure générale soit réduite au maximum et qu'elle soit orientée de manière à être conforme à la volonté de l'organe étatique élu, soit la Chambre des communes.

Il y a un troisième type de question. Comment s'assurer que la prorogation ne privera pas pour une période induite la population d'un Parlement actif? Vous connaissez tous la règle de la Loi constitutionnelle de 1982 qui exige une session par année. On peut combiner les méthodes d'approbation parlementaires à différentes durées. On pourrait modifier les règles de la Chambre afin de permettre à certains types de comités de continuer à fonctionner lors de la prorogation. En effet, si, en général pendant une prorogation, les députés sont relevés de leurs fonctions parlementaires jusqu'à ce que la Chambre et ses comités reprennent leurs activités à la nouvelle session, il serait toutefois faux de croire qu'à l'heure actuelle le Parlement cesse complètement de fonctionner lors d'une telle prorogation.

À moins que je ne m'abuse, le présent comité ne cesse pas nécessairement de fonctionner durant la prorogation, ou, à tout le moins, il ne perd pas ses membres, parce que les membres sont nommés pour la durée complète d'une législature, en vertu du paragraphe 104(1) du Règlement. Le président, le vice-président et les membres du Bureau de régie interne demeurent aussi en fonction. Il existe donc au moins un comité qui fonctionne durant la prorogation. La prorogation n'a aucune incidence sur les activités des députés qui prennent part aux associations parlementaires ou à des programmes d'échanges internationaux et interparlementaires. Bref, il est possible de modifier le Règlement sur ce point.

Il y a un dernier point: on pourrait prévoir un mécanisme de rappel au cas où le premier ministre tarderait à donner des instructions pour l'ouverture d'une nouvelle session. Par exemple, une majorité du Bureau de régie interne pourrait tenir un vote qui serait ensuite communiqué au Président de la Chambre des communes qui, à son tour, pourrait communiquer avec la Gouverneure générale.

Voilà donc quelques mécanismes que je suggère afin de répondre à ces questions. J'espère que ces quelques suggestions sauront nourrir votre réflexion et vous permettre d'accomplir votre responsabilité face à l'histoire du parlementarisme.

Merci beaucoup.

[Traduction]

Le président: Je vous en prie.

Monsieur Proulx, nous commencerons par vous aujourd'hui.

Essayons de faire une première série de questions où chaque intervention durera tout au plus sept minutes, après quoi nous allons nous ajuster en fonction du temps qu'il nous restera pour interroger les témoins.

Je vous saurais gré de diriger votre question à l'un des témoins en particulier ou à tous les témoins, tout en gardant à l'esprit que votre temps comprend votre question et les réponses reçues.

Monsieur Proulx.

• (1140)

[Français]

M. Marcel Proulx (Hull—Aylmer, Lib.): Merci, monsieur le président.

Merci, monsieur Cyr.

[Traduction]

Je vous remercie, monsieur Wiseman, et vous aussi, monsieur Adams, de témoigner devant le comité aujourd'hui.

Monsieur Wiseman, je présume que vous avez des idées dont vous aimeriez nous parler en ce qui concerne la possibilité de sanctions, comme les témoins précédents l'ont proposé. Dans votre déclaration préliminaire, vous mentionnez ceci:

Aucune loi ou motion ni aucun ordre permanent du Parlement concernant la prorogation ne peut limiter la prérogative de la Couronne, si ce n'est par convention.

Cependant, serait-il possible de prendre des mesures dans le Règlement pour pénaliser ou ralentir le gouvernement? Par exemple, dans le Règlement, pourrions-nous préciser qu'une prorogation du Parlement demandée par le gouvernement entraînera pour les membres du parti au pouvoir, à la reprise des travaux du Parlement, une sanction d'un certain nombre de mois, de semaines ou de jours avant d'être autorisés à présenter des affaires émanant des députés? Pourrions-nous prévoir d'autres sanctions envers ce parti?

M. Nelson Wiseman: Il s'agit d'une suggestion qu'a faite le légiste, M. Walsh, et je crois que c'est tout à fait novateur. À mon avis, il vous a donné plusieurs bonnes idées.

Bien sûr, je crois que l'ajout de mesures au Règlement n'a pas d'importance, mais ce n'est que ce que je comprends, et je dois m'en remettre aux avocats de droit constitutionnel et aux autres constitutionnalistes. Je doute que cela n'empêche pas le premier ministre d'aller voir le gouverneur général. Lorsque le Parlement reprend ses travaux, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas dire qu'aucun projet de loi ne pourra faire l'objet d'une deuxième lecture pendant 60 ou 90 jours. Il serait possible d'imposer une telle restriction. La prorogation aura tout de même eu lieu. Pour ce qui est de la dissolution, c'est une autre question.

Une autre chose m'a frappé au cours des discussions. On a parlé à certaines reprises de modifier la Constitution. L'article 44 porte sur la compétence qu'a le Parlement pour modifier les dispositions relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes. Par ailleurs, à de maintes reprises depuis la Confédération, les provinces ont eu recours à l'article 45 de manière créative. Il s'agit d'un pouvoir qu'elles ont reçu lors de la Confédération, en vertu du paragraphe 92(1) de la Loi constitutionnelle de 1867; c'est devenu l'article 45 de la loi actuelle. Le Parlement a eu sa propre compétence à cet égard en 1949, et il semble y avoir une hésitation.

À mon avis, quand vous adoptez une loi — et je n'ai pas lu votre loi sur les élections à date fixe, mais j'ai entendu dire qu'elle ne mentionne même pas le premier ministre —, pourquoi ne pas expliquer clairement que c'est fait en vertu de l'article 44?

Je sais que la Nouvelle-Écosse l'a fait quand il y a eu un conflit à la fin des années 1980. Si je ne m'abuse, on avait expulsé un député à l'Assemblée législative, du nom de MacLean. Il a porté une cause fondée sur la charte devant les tribunaux, mais on a refusé de l'entendre. On a dit que c'était l'exemple d'une province qui modifiait sa propre constitution. C'est donc une façon d'y arriver, si vous empruntez la voie juridique. Vous pouvez faire les deux, mais vous pouvez y arriver de cette manière. En d'autres termes, il suffit de citer explicitement l'article 44. D'après moi, ce serait une manière de le renforcer. Cela donnerait un argument au gouverneur général au cours de son entretien avec le premier ministre. Son travail consiste en partie à conseiller, à avertir et à consulter.

M. Marcel Proulx: Merci.

[Français]

Monsieur Cyr, le cinquième élément que vous avez mentionné m'intéresse. Vous avez parlé du premier ministre qui devrait obtenir une démonstration de la confiance de la Chambre des communes pour aller voir la Gouverneure générale et lui conseiller la prorogation.

Pouvez-vous m'expliquer comment cela fonctionnerait? Avant d'aller voir la Gouverneure générale, le premier ministre tiendrait-il un vote à la Chambre des communes, pour que les gens lui disent qu'ils ont confiance en lui et qu'il puisse demander la prorogation? Est-ce ce que je dois comprendre?

• (1145)

Me Hugo Cyr: Pas tout à fait, car la question qui serait soumise à la Chambre viserait à savoir s'il devrait y avoir ou non une prorogation. Ce n'est pas un vote de confiance. On pourrait toujours y adjoindre un vote de confiance, mais l'idée est qu'avant de pouvoir se présenter devant la Gouverneure générale, il faudrait obtenir l'approbation de la majorité des députés à la Chambre.

M. Marcel Proulx: Excusez-moi de vous interrompre, mais si je comprends bien, le premier ministre ne pourrait aller voir la Gouverneure générale que s'il avait la « permission » de la Chambre des communes de demander la prorogation.

Est-ce bien ce que vous nous dites?

Me Hugo Cyr: Exactement, et s'il ne le faisait pas alors qu'on aurait adopté un règlement dans ce sens, il serait réputé en avoir perdu la confiance. Cela n'est pas tout à fait nouveau en matière de droit constitutionnel. On a déjà connu cela en Angleterre, il y a 500 ans, alors que le roi devait obtenir au préalable l'approbation du Parlement pour pouvoir le proroger. Cela s'est perdu, mais l'histoire évolue un peu comme un pendule. À ce moment-ci, c'est peut-être le retour du pendule. Il serait temps de continuer la marche vers une plus grande démocratisation de l'utilisation des institutions politiques.

M. Marcel Proulx: Pour obtenir ce changement ou cette démocratisation, vous voulez retirer au premier ministre la prérogative de pouvoir faire une demande à la Gouverneure générale ou la conseiller. Si, pour aller voir la Gouverneure générale, le premier ministre doit avoir l'assentiment de la Chambre des communes, je ne suis pas certain qu'il l'aura souvent.

Me Hugo Cyr: Dans le cas d'un gouvernement majoritaire, il est assuré de l'avoir parce qu'il contrôle le vote. Compte tenu de la force de la ligne de parti au Canada, ce ne serait pas un problème.

Dans un contexte de gouvernement minoritaire, cela permettrait une discussion où on s'assurerait d'un certain assentiment plus généralisé.

Cependant, le règlement pourrait être rédigé de manière à s'assurer que seul le premier ministre, par exemple, pourrait avoir l'initiative de soumettre la question à la Chambre. Si on veut que le premier ministre conserve un droit d'initiative pour la prorogation plutôt que de laisser à tout un chacun la possibilité de soumettre au vote une résolution, une motion sur la prorogation, un peu comme seul le gouvernement peut présenter un projet de loi financier, on pourrait faire quelque chose de ce genre.

On garderait ainsi le principe de l'initiative gouvernementale, mais il y aurait l'exigence d'un assentiment par les élus.

M. Marcel Proulx: Je ne sais pas si...

[Traduction]

Le président: Je vous remercie. Les sept minutes sont déjà écoulées.

M. Marcel Proulx: Déjà?

Le président: Vous les avez dépassées de 49 secondes. Voyez-vous jusqu'à quel point je fais preuve de souplesse aujourd'hui? C'est incroyable!

Monsieur Reid, je crois que c'est à votre tour.

[Français]

M. Scott Reid (Lanark—Frontenac—Lennox and Addington, PCC): Je vous remercie, monsieur le président.

J'ai deux questions. La première s'adresse au professeur Cyr et la deuxième à tous les témoins.

Professeur Cyr, le concept d'une motion de non-confiance préventive existe-t-il dans un autre Parlement du Commonwealth, à votre connaissance?

Me Hugo Cyr: Je n'ai pas vu cela dans les autres Parlements du Commonwealth, mais je dois avouer que je n'ai pas vérifié dans tous ces Parlements. Cependant, cette proposition est inspirée de différentes formes de parlementarisme rationalisé, évidemment, adaptée dans un contexte de parlementarisme à la britannique.

M. Scott Reid: Cela existe-t-il dans la littérature universitaire sur les Parlements?

Me Hugo Cyr: Dans la littérature sur les parlementarismes rationalisés, les mécanismes pour s'assurer que la dissolution ou la prorogation ne peut être faite qu'avec l'approbation des élus sont assez courants. On peut retrouver cela dans différents pays où il y a un système parlementaire et non présidentiel, ou, à la limite, parlementaire ou semi-présidentiel.

Le problème est qu'on a souvent l'habitude de se comparer à un système présidentiel où il y a une forte séparation des pouvoirs, comme aux États-Unis, par exemple, où on a un président élu et un exécutif qui tire entièrement sa légitimité d'un vote. Le président n'est pas élu directement, mais il est élu par le Collège électoral. Le risque est de tenter d'importer des conceptions qui viennent d'autres systèmes, qui partagent peut-être avec nous une langue commune, mais qui ne partagent pas des rapports institutionnels avec nous. Sur le plan des rapports institutionnels, le parlementarisme à la britannique peut ressembler beaucoup plus à d'autres formes de parlementarisme, comme en Allemagne ou ailleurs, que notre système peut ressembler à celui des États-Unis.

• (1150)

[Traduction]

M. Scott Reid: La prochaine question s'adresse aux trois témoins.

Avec les témoins précédents, nous avons discuté des conventions et de la possibilité d'élaborer des conventions. Après avoir entendu ces discussions, il me semble que nous avons tous tort — pas seulement les témoins, mais aussi les membres du comité, dont moi-même — de supposer que ces conventions lieraient, à certains égards, toutes les personnes concernées. On dirait que nous supposons qu'elles lieraient les politiciens. Je crois que c'est probablement une erreur. Selon moi, si nous pouvions élaborer une convention, elle serait obligatoire pour le gouverneur général. Il faudrait vraiment qu'elle décrive les conditions dans lesquelles il est inapproprié de recevoir les conseils du premier ministre et de rejeter son avis.

De la même manière, quand un premier ministre se présente chez le gouverneur général parce qu'il a perdu les élections, mais qu'il aimerait rester quand même, le gouverneur général est évidemment tenu par la convention de rejeter cet avis. Ainsi, dans une telle situation, il va demander au chef du parti qui détient la majorité à la Chambre.

D'ailleurs, il me semble qu'il ne s'agit pas vraiment de limiter les pouvoirs de réserve actuels, mais plutôt de les réorienter.

Je me suis demandé comment poser cette question. Je ne suis pas certain que ce soit la meilleure façon, mais il ne coûte rien d'essayer. Deux prorogations ont eu lieu au cours des deux dernières années et elles font l'objet de nos audiences. Si vous aviez été la personne à qui il revenait d'offrir des conseils au téléphone à la gouverneure générale au moment où elle a reçu l'avis du premier ministre qu'il fallait proroger, quels conseils lui auriez-vous donnés? Quels types de règles permettraient au conseiller de rejeter l'avis donné par le premier ministre?

Je ne sais pas par qui commencer.

Le président: Soyez bref.

M. Eric Adams: Au cours de vos audiences, on a notamment soulevé la question de l'étendue du pouvoir qu'a le gouverneur général pour recevoir des conseils. Je crois qu'il importe de faire la distinction entre la capacité de recevoir des conseils et la capacité de recueillir de l'information. Parfois, il semble que ces concepts ont malheureusement été mélangés ici.

Il est clair que, dans notre régime constitutionnel, le gouverneur général doit demander l'avis du premier ministre. Cependant, j'estime qu'il est tout à fait libre de se prévaloir de toutes sortes de renseignements qui l'aideront à décider s'il doit accepter cet avis. Il pourrait notamment prendre connaissance d'office de faits notoires, comme nous les appelons dans le monde juridique. Ainsi, il pourrait se demander s'il y a un gouvernement prêt à prendre le relais et il pourrait chercher à savoir ce que les chercheurs, les spécialistes et le grand public pensent de la situation.

Il y a une certaine légitimité démocratique par rapport à ces personnes dans nos conventions. Ainsi, le gouverneur général est pleinement en mesure d'entreprendre une telle collecte de renseignements. Je tenais à le préciser.

Si j'avais été au téléphone avec la gouverneure générale au moment des deux prorogations, j'aurais affirmé qu'elle faisait le bon choix. D'ailleurs, je le mentionne dans l'article que j'ai rédigé. Et j'estime qu'elle la fait avec brio, car cette décision ne s'est pas faite sans broncher. Il fallait peser des préoccupations et effectuer certains calculs. Si les facteurs avaient été quelque peu différents, sa décision aurait pu être tout autre.

Comme je l'ai laissé entendre, elle a entrepris cette collecte de renseignements et tenu compte d'un certain nombre de considérations, ce qui l'a menée à faire des choix astucieux. Si nous modifions certaines de ces considérations, nous pourrions voir des résultats différents.

Peter Russell a présenté l'exemple le plus convaincant. Si un premier ministre s'apprêtait à perdre un vote de censure, il pourrait se présenter au gouverneur général en demandant la prorogation et dire: « Je ne sais pas quand les travaux vont reprendre. Ce sera peut-être dans 12 mois, mais je voudrais gouverner pendant les 12 prochains mois. Un jour avant, j'étais sur le point de perdre la confiance de la Chambre des communes. Je vais nommer des juges à la Cour suprême et je vais continuer à tenir les rênes du pouvoir. » Dans un tel cas, un gouverneur général aurait assurément été capable de dire que c'est inapproprié.

• (1155)

Le président: Monsieur Reid, votre temps est maintenant écoulé. Nous verrons si nous pouvons obtenir des réponses grâce à d'autres questions. C'est le mieux que nous pouvons faire.

Monsieur Paquette, la parole est à vous.

[Français]

M. Pierre Paquette (Joliette, BQ): Quelqu'un veut-il répondre à la question de M. Reid? En effet, je trouve que cette question est très pertinente.

Monsieur Wiseman, allez-y.

[Traduction]

M. Nelson Wiseman: Je vais répondre. M. Reid a soulevé la question des deux dernières prorogations, qui étaient très différentes, bien sûr. La dernière prorogation, la plus récente, s'est révélée un vrai coup d'éclat.

La prorogation qui était réellement litigieuse, c'était la première. Elle a mis le feu aux poudres parce que le public l'a perçue comme étant injuste. La première fois, des gens ont manifesté en faveur d'une coalition et encore plus de personnes ont manifesté contre celle-ci. L'opinion publique y était majoritairement opposée.

Cette fois-ci, personne n'a manifesté dans la rue en disant que cette prorogation était une idée excellente.

Le président: Nous allons devoir suspendre nos travaux pour un instant. Il s'agit de l'alarme d'incendie.

• _____ (Pause) _____

•

• (1220)

Le président: Nous reprenons nos travaux. Je suis ravi de constater que vous êtes tous revenus très rapidement.

Monsieur Paquette, vous aviez la parole, et certains témoins n'avaient pas terminé de répondre à une question, qui était en réalité la question de M. Reid. Nous allons reprendre là où nous en étions. Nous allons vous accorder une période complète de sept minutes, car nous avons oublié d'arrêter le chronomètre. Votre intervention aurait sinon duré 25 minutes.

[Français]

M. Pierre Paquette: Monsieur Wiseman, voulez-vous conclure? Vous aviez commencé à répondre à la question de M. Reid.

[Traduction]

M. Nelson Wiseman: Merci. J'essaie de me souvenir de la question.

M. Pierre Paquette: Nous pourrions demander au...

Le président: La question portait sur les pouvoirs du gouverneur général.

M. Nelson Wiseman: Ces deux prorogations étaient extrêmement différentes, mais la dernière prorogation s'est révélée un vrai coup d'éclat.

À l'extérieur, j'ai parlé avec Scott Reid de ce qu'a dit Ned Franks. Ce propos m'a frappé, mais il a dit que la Constitution, c'est ce qui se produit. Il a également cité l'exemple du roi Charles 1^{er} dans les années 1600. M. Cyr a expliqué ce qui s'est passé il y a 500 ans et ce qui se produit dans d'autres régimes. Si la Constitution, c'est ce qui se produit, le plus important, ce sont les événements récents.

La raison pour laquelle la prorogation est remise en question, d'un point de vue juridique, ce n'est pas tant ce qui s'est passé le 30 décembre 2009; c'est ce qui s'est produit le 4 décembre 2008. Adrienne Clarkson le souligne également dans la préface de ce livre. Elle dit que si le gouvernement avait été défait en raison d'un manque de confiance envers lui au cours des six premiers mois suivant son élection, elle aurait fait le tour pour trouver un autre gouvernement qui serait viable. Dans le cas qui nous préoccupe, le Parlement n'a pas vraiment travaillé en décembre 2008.

Notre culture constitutionnelle a connu une transformation sur le plan de l'opinion publique.

Je mets ensemble un certain nombre de réflexions, dont celle-ci. Nous avons parlé d'un transfert institutionnel. Quelle est l'expérience des provinces? Je doute que vous trouviez quelque chose à cet égard parce que la prorogation n'a pas été le sujet de controverses. J'ai enseigné la politique provinciale pendant 25 ans et je n'ai jamais vu ce terme au cours de mes lectures, même si c'était davantage sur le plan politique que sur le plan gouvernemental.

En ce qui concerne le transfert constitutionnel, le transfert institutionnel d'autres pays, la Grande-Bretagne est l'exemple le plus pertinent. Nous l'avons vu au Canada. Cependant, nous avons constaté que les chemins constitutionnels divergent. De fait, nous avons remarqué que les comités de l'Assemblée législative de l'Ontario continuent leurs travaux pendant la prorogation, tandis que les vôtres cessent d'exister.

M. Hall est d'avis que ce n'est pas constitutionnel. Pourquoi pas? Nous empruntons des chemins différents, et celui sur lequel nous sommes actuellement, que j'estime être terriblement malheureux, va nous mener à une configuration politique différente concernant une coalition. C'est presque dire aux partis d'opposition que s'ils n'accordent pas leurs flûtes avant le discours du Trône, le gouvernement peut faire comme bon lui semble grâce à la prorogation et, ainsi, manipuler la Chambre pendant un an.

En janvier 2009, quand la coalition était la question de l'heure, j'ai rencontré Jack Layton et David Smith à deux occasions différentes. La remarque que j'ai faite... et j'ai entendu Jay Hill dire la même chose à la télévision, ce qui était pour moi très convaincant: « Vous avez entendu ce que le gouvernement a déclaré dans sa mise à jour financière avant que vous votiez pour le discours du Trône. Aviez-vous confiance envers le gouvernement, oui ou non? Vous êtes allés voter pour le discours du Trône. » Il n'y a pas de demi-confiance, de semi-confiance ou de quoi que ce soit. D'ailleurs, si je ne m'abuse, M. Walsh a dit que soit on a confiance, soit on n'a pas confiance dans le gouvernement.

Actuellement, nous nous retrouvons dans une situation où les partis d'opposition veulent serrer la bride au gouvernement sans s'en débarrasser parce qu'ils craignent les conséquences politiques. Leurs efforts pourraient se vouer à un échec. C'est un calcul qu'il faut faire. Peut-être êtes-vous davantage motivés par les sondages que par les principes, mais s'il faut vous faire élire, vous préférez rester en marge.

•(1225)

Le président: Je vous remercie.

[Français]

Me Hugo Cyr: Je vais commenter très rapidement sur ces deux points.

En ce qui concerne le dernier point, je vous ai dit qu'il fallait limiter les pouvoirs discrétionnaires de la Gouverneure générale. Avec un premier ministre qui avait la confiance, à ce moment, la Gouverneure générale n'avait pas le choix de décréter la prorogation. Elle l'a peut-être acceptée malgré elle ou à contrecœur. Par contre, elle n'avait pas le choix, et je pense que c'est pourquoi, aujourd'hui, on discute des modifications possibles. C'est pour éviter que ce genre de situation ne se reproduise.

Pour ce qui est du premier point, le problème qui se posait, c'était de savoir, pour la Gouverneure générale, si le premier ministre qui se présentait à elle jouissait toujours de la confiance du Parlement. Deux interprétations sont possibles. Certains disent que pour qu'il y ait une reconnaissance que le premier ministre ne jouit plus de la confiance du Parlement, il doit y avoir un vote positif à la Chambre qui le confirme. D'autres disent que certaines autres informations peuvent suffire à démontrer que le premier ministre ne jouit plus de la confiance de la Chambre, que ce soit des lettres, des débats parlementaires et ainsi de suite.

Face à cette controverse, j'aurais recommandé à la Gouverneure générale d'attendre, compte tenu du fait qu'on allait bientôt procéder à un vote de confiance. Évidemment, elle n'a pas suivi cette voie, cette recommandation que j'aurais pu faire.

Je me serais attendu à ce qu'elle dise au premier ministre qu'en attendant un nouveau vote de confiance, celui-ci occupait un poste de premier ministre intérimaire, ce qu'elle n'a pas fait, puisque pendant la prorogation, on a nommé un juge à la Cour suprême et une série de sénateurs, chose qu'un gouvernement intérimaire ne fait pas.

M. Pierre Paquette: D'abord, je voudrais dire à M. Wiseman que lors de la première semaine de campagne électorale qui a suivi le bris de la promesse de M. Harper de s'en tenir à des élections à date fixe, le Bloc québécois a fait sa publicité essentiellement sur ce point. Ça vient peut-être compléter l'histoire.

Ensuite, je voudrais revenir sur la méthode. La dernière prorogation qu'on a vécue a eu lieu pendant que le Parlement ne siégeait pas. C'était pendant la relâche parlementaire des Fêtes, et il était assez difficile de consulter les membres du Parlement.

La Chambre pourrait adopter une motion disant que le premier ministre ne peut pas aller voir la Gouverneure générale sans avoir préalablement consulté la Chambre, sous peine d'être réputé avoir perdu la confiance de la Chambre. Pourrait-on, lors d'un jour réservé à l'opposition, présenter cette motion? Si elle est adoptée, aura-t-elle force de loi? Faut-il changer les règlements de la Chambre? Comment doit-on s'y prendre, selon vous, M. Cyr?

Si d'autres parmi vous veulent réagir, ne vous gênez pas.

[Traduction]

Le président: Veuillez donner une réponse très brève.

[Français]

Me Hugo Cyr: À mon avis, une telle motion permettrait de reconnaître clairement que le gouvernement en place jouit ou ne jouit pas de la confiance des parlementaires. Dès que la condition suspensive serait remplie, le premier ministre serait réputé ne plus jouir de la confiance du Parlement, et cette information pourrait être

transmise au Gouverneur général. Ainsi, peu importe si ça se passait pendant une session ou alors que la Chambre de siège pas, il n'y aurait pas de différence.

•(1230)

M. Pierre Paquette: Je vous..., ah!

[Traduction]

Le président: Nous allons devoir...

[Français]

Me Hugo Cyr: On avait quelque chose de *crunchy*.

[Traduction]

Le président: Je sais. Vous avez fait un excellent travail en laissant les témoins répondre à la question de M. Reid. Je présume que M. Christopherson fera de même pour vous.

Monsieur Christopherson, la parole est à vous.

M. David Christopherson (Hamilton-Centre, NPD): Monsieur le président, on peut voir que vous n'êtes pas infallible.

Je veux revenir au professeur Adams. Il y a quelques citations à la fin de votre mémoire:

Il y a de bonnes raisons, au-delà du charme de la tradition, pour garder nos conventions constitutionnelles telles qu'elles sont — non écrites, flexibles et sujettes à controverse et à désaccord.

Les conventions constitutionnelles non écrites permettent elles aussi au gouverneur général de réagir à des situations nouvelles et imprévues en étant tenu par des principes, mais sans être limité par des textes prescrits.

Ce qui m'a frappé, ce n'est pas tant ce qui se passe de notre côté, si l'on veut, à la Chambre, mais ce qui se passe avec le gouverneur général. Je suis né en 1954, donc la génération de ma mère révérait beaucoup la monarchie et la révere toujours — il ne s'agit pas seulement de respect, que nous portons tous, mais de révérence. C'est presque mystique. La génération après la mienne n'a pas gardé grand-chose de cela. Alors si nous laissons les choses incertaines tout en continuant de nommer un gouverneur général, comment pouvons-nous concilier cela avec les principes démocratiques?

Je suis éloigné d'un degré, mais j'aimerais connaître votre avis sur la relation entre un gouvernement responsable, l'obligation de rendre compte et la démocratie — il s'agit de principes qui sous-tendent toutes nos actions et, pourtant, au sommet de notre pyramide gouvernementale siège une personne qui est nommée.

Je pense au ridicule de la situation quand tout un pays s'assied devant la télé, captivé par une paire de portes. Nous avons regardé pendant deux heures. Ensuite, une fois le tout terminé, nous n'avons même pas eu d'explication de la personne qui a pris la décision. J'ai beaucoup de mal avec cela, et j'aimerais bien savoir ce que vous pensez de la façon dont nous faisons les choses à l'heure actuelle. Nous parlons du concept de gouvernement responsable, de l'obligation de rendre compte, de la démocratie, puis nous avons quelqu'un qui est nommé et qui prend une décision sur le gouvernement, sans même nous donner d'explication.

J'aimerais connaître l'avis de vous trois, s'il vous plaît

M. Eric Adams: Volontiers.

Nous avons un système constitutionnel dans lequel quelques hauts fonctionnaires nommés détiennent un énorme pouvoir. Il y a neuf juges à la Cour suprême du Canada qui prennent tous les jours d'importantes décisions sur nos droits et libertés et sur les pouvoirs du gouvernement. Des émeutes n'éclatent pas dans les rues pour dénoncer la nature anti-démocratique de cette institution. Les sénateurs sont, eux aussi, nommés. Puis il y a le président du CRTC. Il s'agit d'un poste nommé qui influe sur les types d'émissions que je peux regarder. Nous avons également une gouverneure générale qui a un certain nombre de prérogatives en tant que chef d'État — elle ne les utilise pas souvent, mais ces pouvoirs sont là — pour protéger un système constitutionnel à paliers multiples, dans lequel différentes branches du gouvernement s'entrecroisent de façons importantes.

Alors, pour moi, ce n'est pas une antithèse d'un système démocratique; il s'agit d'un système entièrement démocratique, en ce sens que ses pièces fonctionnent de façon cohésive. Quand elles cessent de bien fonctionner — et nous sommes parfois tentés d'insuffler une pulsion démocratique à certains de nos processus de nomination, disons à la façon dont les juges sont nommés à la Cour suprême —, nous pouvons démocratiser le processus dans une certaine mesure. Mais je doute que nous commençons à élire les juges au Canada et ce, pour une bonne raison: les fonctionnaires nommés ont des rôles importants à jouer dans notre démocratie constitutionnelle.

Je suis donc troublé par le rôle que le gouverneur général joue comme chef d'État. Sa fonction est de protéger la Constitution pour le compte des citoyens du Canada lorsque les représentants élus dérogent à l'occasion aux conventions constitutionnelles importantes.

Le président: Merci.

Il nous reste trois minutes, alors chacun des autres témoins pourra faire quelques observations.

M. Nelson Wiseman: Vous venez d'employer des termes très chargés: démocratie, obligation de rendre compte, révérence. Par où commencer?

Je ne partage pas la même vision de la démocratie. La démocratie ne se définit pas comme la présence ou l'absence d'élections. C'est quelque chose que l'on vit, que l'on ressent; on sait intuitivement si quelque chose est démocratique ou non. Je suis réticent à l'idée de faire élire le gouverneur général. Le poste ne devrait pas être politisé de la sorte. En fait, je suis très préoccupé par le débat qui a lieu actuellement au pays sur la question de savoir qui devrait succéder à la gouverneure générale actuelle.

Comme vous l'avez souligné, nous avons assisté à un virage dans la culture politique et populaire: nous sommes passés d'un sentiment de révérence à une volonté de participation accrue. Christopher White est venu comparaître devant le comité. Ce que j'ai trouvé le plus intéressant dans ses observations, c'est que 200 000 personnes avaient adhéré à son groupe Facebook, mais maintenant il n'y a que quelques dizaines d'activistes. Si je ne me trompe pas, il y avait probablement cinq fois plus de gens sur Facebook qui avaient suggéré que Stockwell Day change son nom pour Doris Day. Ça ne suffit pas pour alimenter un débat d'intérêt public. Je ne pense pas que la politique publique devrait reposer sur l'opinion publique, même si on doit en tenir compte pour les élections.

Pour ce qui est de l'obligation de rendre compte et de la nomination du gouverneur général, une façon d'aborder la question du point de vue démocratique, c'est lorsque le premier ministre jouit de la confiance de la Chambre au moment de faire ces nominations.

Le poste de gouverneur général fait partie de ces nominations. Le premier ministre fait d'autres nominations. Si les gens sont très contrariés par les nominations faites par le premier ministre, ils ont une bombe nucléaire, tout comme le premier ministre. Celui-ci peut dissoudre la Chambre, et vous pouvez passer un vote de non-confiance. Voilà donc le genre de système dans lequel nous sommes pris.

J'espère que nous en arriverons peut-être à un type d'arrangement plus consensuel — et je pense que c'est ce que veulent la plupart des Canadiens. Un tel arrangement a déjà existé au Canada. Dans les années 1970 et 1980, les Canadiens s'étaient dits très satisfaits des gouvernements minoritaires tant au fédéral que dans la province de l'Ontario. D'après un sondage mené par Vaughan Lyon et publié dans la *Revue canadienne de science politique*, les députés de la province de l'Ontario avaient qualifié cette expérience de positive.

Ces dernières années, nous constatons que les gouvernements minoritaires sont plus dysfonctionnels, et cela me fait penser à la situation au début des années 1960 — en 1962, 1963, 1965. À cette époque, l'enjeu principal des élections n'était pas la politique; c'était l'idée d'un gouvernement majoritaire. Les libéraux préconisaient un gouvernement majoritaire libéral et les conservateurs préconisaient un gouvernement majoritaire conservateur. Soit dit en passant, Tommy Douglas du NPD avait dit: « À quoi bon un gouvernement majoritaire stable? On connaît tous l'odeur des étables. » C'était la seule position qu'il pouvait défendre.

Je n'ai pas de réponse, je n'ai que quelques...

● (1235)

Le président: Je suis désolé, mais une fois de plus, le temps est écoulé.

J'aimerais procéder à un tour de cinq minutes, si c'est possible. Je conseille aux députés et aux témoins d'être brefs; plus vous donnerez des réponses succinctes, plus les gens auront l'occasion d'intervenir. Je n'aime pas quitter la table sans que tout le monde n'ait eu la chance de prendre la parole.

Nous passons à M. Cuzner, et si vous terminez rapidement, nous partagerons le temps qui reste.

M. Rodger Cuzner (Cape Breton—Canso, Lib.): D'accord. C'est parfait. Je serai bref.

La question que je vais vous poser, c'est davantage pour assouvir ma curiosité que pour ajouter quelque chose au débat. Cela concerne le commentaire fait par le directeur du Constitution Unit du Collège universitaire de Londres, à savoir que le Parlement canadien est plus dysfonctionnel que tous les autres parlements sur le modèle de Westminster; parlait-il en termes généraux ou en réaction à la dernière prorogation? Pourriez-vous mettre ces propos en contexte pour nous situer?

M. Nelson Wiseman: Je me suis renseigné sur la personne. Il s'appelle Robert Hazell. Le Canada n'est pas sa spécialité. Cette citation est parue dans une dépêche de la Presse canadienne, l'année dernière... Non, elle est parue cette année, après la deuxième prorogation.

M. Rodger Cuzner: Alors, c'était un commentaire probablement en réaction à la prorogation.

M. Nelson Wiseman: Oui.

M. Rodger Cuzner: J'aimerais obtenir des précisions sur le transfert constitutionnel ou institutionnel dont vous avez parlé — et les autres pourraient également l'aborder — ainsi que la différence qui existe d'une compétence à l'autre pour ce qui est de la capacité des comités de siéger.

Dans le cadre de vos lectures et de vos recherches, y a-t-il lieu de croire que d'autres compétences auraient utilisé la prorogation pour contrer une perte de confiance et une perte de pouvoir? Avez-vous déjà observé cela? Ou pourriez-vous au moins dire quelques mots sur le discours entourant la prorogation dans ces autres compétences? Je vous lance donc la question.

• (1240)

M. Nelson Wiseman: Je n'ai tout simplement pas relevé cette question. J'enseigne actuellement un cours exhaustif de première année, qui porte sur la démocratie canadienne. C'est l'équivalent d'un cours de deuxième année. Le manuel compte plus de 600 pages. Le terme « prorogation » n'y apparaît qu'une seule fois, sans aucune définition. Il est tout simplement indiqué que le gouverneur général exerce les pouvoirs de convoquer, de proroger et de dissoudre le Parlement mais que, dans la pratique, ces pouvoirs sont exercés par le premier ministre. C'est tout ce qui est mentionné.

Si vous jetez un coup d'œil sur une publication telle que la *Revue parlementaire canadienne*, qui est rédigée par des scientifiques parlementaires comme Ned Franks et Thomas Hall, la question n'apparaît pas parce que ce pouvoir n'a jamais été utilisé. À mon avis, ce pouvoir est maintenant abusé, si on regarde la façon dont il a été utilisé ces 16 derniers mois ou la façon dont son utilisation est perçue. C'est d'ailleurs pourquoi le comité se réunit. Il y a cinq ans, je ne pouvais pas imaginer qu'on allait traiter de cette question.

Alors, je n'ai rien vu du côté des provinces.

Ce qui s'est passé... Je rappelle qu'il y a cent ans, on critiquait le gouvernement libéral en Saskatchewan parce que le premier ministre provincial avait annoncé le contenu du budget avant que celui-ci ne soit présenté à la Chambre. Mais, au fil des ans, avec l'avènement de la télévision et — je cherche mes mots — en partie, l'américanisation de la politique, de plus en plus de choses primordiales, qui relèvent de votre responsabilité, se font maintenant à l'extérieur de la Chambre. Il y a un an, en janvier, les libéraux ont demandé que le gouvernement fasse des mises à jour comme condition pour adopter le budget. Eh bien, on a commencé à nous donner des mises à jour à partir de Kitchener et de Saint John, au Nouveau-Brunswick. Et puis, que s'est-il passé du Parlement du Canada?

Je crains que la prochaine étape soit peut-être de diffuser le discours du Trône durant l'émission *Canadian Idol* ou quelque chose de ce genre; on ne le prononcera plus à la Chambre des communes du Canada.

Le président: Ou à l'émission *So You Think You Can Dance*.

Merci. Il vous reste une minute, monsieur Cuzner.

M. Eric Adams: Permettez-moi de dire tout simplement que je ne suis pas un spécialiste du droit constitutionnel australien, mais je sais que les questions soulevées ont causé des remous en Australie, et le comité devrait en prendre connaissance. Une vive controverse entoure la question de savoir si les comités peuvent continuer à siéger après la prorogation du Parlement australien, et il existe certaines divergences d'opinion sur la question de savoir si le pouvoir du gouverneur général de proroger le Parlement australien englobe aussi le Sénat. Le Sénat peut-il continuer à siéger? Il y a donc des divergences d'opinion là-dessus. Cette information pourrait s'avérer utile, mais ce n'est pas moi qui pourrai vous la fournir.

Le président: Merci pour le travail supplémentaire.

Il vous reste 30 secondes. Non? D'accord, très bien.

Monsieur Albrecht, et je vous encourage, encore une fois, à partager votre temps si vous le pouvez.

M. Harold Albrecht (Kitchener—Conestoga, PCC): Merci, monsieur le président. Je ferai de mon mieux pour être bref.

Tout d'abord, professeur Wiseman, merci d'avoir fait mention de Kitchener. C'est un endroit formidable.

Je ne suis ni diplômé en sciences politiques ni avocat, alors je trouve cette discussion fort instructive. Et je pense que la variété des réponses données par les spécialistes souligne le degré de complexité de cette question.

Professeur Wiseman, dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit que vos propos étaient percutants, etc. Vous avez ensuite affirmé avoir quelque peu modéré votre position. Nous avons entendu le même message de la part du professeur Weinstock, il y a environ une semaine. Sur ce point, pourriez-vous nous indiquer les éléments précis que vous avez modérés dans votre position?

Je vais poser tout de suite ma deuxième question, puis je vous laisserai y répondre pendant tout le temps qui reste.

À la page 5 de la version française de votre mémoire, vous dites: « Une façon de restreindre le pouvoir du premier ministre... », puis vous ajoutez un peu plus loin « un document énonçant des règles précises en la matière, des règles qui ne s'attaqueraient aucunement aux pouvoirs de réserve du gouverneur général, mais qui freineraient les ardeurs du premier ministre. » Je trouve ces deux concepts entièrement contradictoires, et peut-être que vous pourriez m'aider à comprendre pourquoi ils ne le sont pas.

Pourriez-vous aborder ces deux questions? Après quoi, j'aimerais partager le reste de mon temps, c'est-à-dire trois secondes, avec M. Lauzon.

Le président: Allez-y, professeur Wiseman.

M. Nelson Wiseman: D'accord. Si vous lisez mon document, sachez que je l'ai écrit avant que le comité ne recommence à siéger. Je ne connais pas aussi bien que vous la procédure parlementaire ni le Règlement, et je ne suis pas avocat.

Je pensais que la seule façon dont on tiendrait compte de ces questions, c'était dans le cadre des élections lorsqu'on les présente comme des enjeux. Le gouvernement a ensuite l'impression que le parti élu n'a plus le choix que d'honorer son engagement.

J'ai appris bien des choses depuis. Même si j'ai trouvé que les commentaires étaient déconcertants et ambigus, il est enrichissant pour nous tous d'entendre toutes les perspectives, aussi différentes soient-elles.

Je crois qu'il y a lieu d'apporter des modifications au Règlement. Vous ne pouvez pas empêcher le premier ministre d'aller voir la gouverneure générale, mais vous pourriez imposer ce que Mme Jennings ou M. Walsh, je crois, ont appelé des éléments dissuasifs.

Vous pouvez adopter une loi. Toute loi adoptée fait partie de la Constitution du Canada, dans le sens que le Parlement exerce une suprématie. C'est ce qui est prévu à l'article 44, par exemple, quand vous révisiez la délimitation des frontières.

J'aime bien la proposition, que je mentionne dans le document et que Russell appuie également, voulant que la solution la plus efficace soit d'amener tous les acteurs politiques et les chefs de tous les partis politiques à s'entendre sur la façon d'agir. Ce n'est pas une question de limiter le pouvoir réservé de l'État. Ce pouvoir reste intact. Les acteurs limitent leur pouvoir discrétionnaire de consulter la gouverneure générale. Si tous les partis signaient un document... Je crois que la Nouvelle-Zélande dispose d'une entente sur la démarche à suivre.

Comme c'est là, vous avez mis la gouverneure générale dans une situation affreuse. Je suis désolé.

•(1245)

M. Harold Albrecht: Puis-je apporter une précision? Vous proposez que les acteurs actuels procèdent à une auto-restriction dans des délais précis.

M. Nelson Wiseman: Non, il n'y a pas de délais précis. Russell a fait valoir un point très important: cela ne comptera pas si une personne, particulièrement le premier ministre, a la confiance et s'en exempte. Mais si vous pouvez faire en sorte que tous les chefs de parti donnent leur accord pour que cela fonctionne de cette façon après une élection ou avant une prorogation, c'est alors entendu. Ce sera transmis au prochain chef de parti. Cela sera transmis. Voilà où je veux en venir.

Je pense que c'est notre meilleur espoir. Je ne pense pas que cela va se faire, parce qu'actuellement, le premier ministre jouit d'avantages importants.

Je suis préoccupé par le fait que, tout comme le gouvernement a appris du gouvernement précédent de quelle façon il pouvait commencer à jouer avec les journées consacrées à l'opposition — ce qui ne s'était jamais produit —, le prochain gouvernement va aussi se demander pourquoi il devrait conclure une entente au sujet de la prorogation. Ils auront les mains liées.

Ils peuvent aussi l'utiliser comme un outil de manipulation. La Gouverneure générale devra suivre leur avis parce qu'elle a suivi le conseil du dernier premier ministre après 13 jours. Voilà le danger qui nous guette.

M. Harold Albrecht: Guy, je vous ai dit que vous auriez trois secondes.

Le président: Vous avez 30 secondes, monsieur Lauzon.

M. Harold Albrecht: C'est 10 fois plus de temps que je pensais que ce serait.

M. Guy Lauzon (Stormont—Dundas—South Glengarry, PCC): Monsieur Wiseman, vous avez dit qu'en tout, les deux prorogations ont duré 114 jours. Techniquement, c'est exact, bien sûr. Mais combien de jours de séance du Parlement avons-nous perdus au cours de ces deux prorogations?

M. Nelson Wiseman: Vous n'avez perdu que 22 jours au cours de la dernière prorogation. J'ai vu le même argument dans un article de M. Lukiwski, dans l'édition du 3 mai du journal *The Hill Times*.

L'idée, c'est de savoir ce qui est arrivé à vos comités. Pourquoi la Chambre a-t-elle été prorogée?

M. Guy Lauzon: Oui. J'ai une autre petite question.

Le président: La présidence est ouverte à l'idée.

M. Guy Lauzon: Je pense que c'est M. Franks qui a dit que la prorogation est essentiellement un problème qui survient en situation de gouvernement minoritaire. Depuis la Confédération, les gouvernements minoritaires ont utilisé la prorogation trois fois.

À vrai dire, je pense qu'il nous a donné quatre options. Il a dit que son option préférée, c'était celle qui consiste à laisser les choses fondamentalement telles qu'elles sont actuellement. Que pensez-vous de cela?

Le président: Vous pouvez donner une réponse courte.

M. Nelson Wiseman: Je ne suis pas d'accord en raison de ce qui s'est passé. Je veux éviter les crises que nous avons eues.

M. Guy Lauzon: D'accord. Merci.

Le président: C'est fantastique.

Monsieur Blais, bienvenue parmi nous aujourd'hui. Vous avez cinq minutes. Vous pouvez aussi partager votre temps avec vos amis, bien entendu.

[Français]

M. Raynald Blais (Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine, BQ): Merci beaucoup.

J'arrive au pied levé dans le débat. Cependant, il y a des aspects qui m'intéressent, et je les aborderai le plus simplement possible, sans toutefois simplifier le débat.

Si je comprends bien, il peut y avoir des règles constitutionnelles qui déterminent le droit de proroger ou non, selon les circonstances données. Ce n'est pas clairement défini, d'après ce que je peux comprendre. Il y a aussi le pouvoir exécutif, le pouvoir du premier ministre de faire ce qu'il veut, d'une certaine façon. Tant et aussi longtemps que les règles constitutionnelles ne seront pas clairement établies, est-ce que ce sera un faux débat? Va-t-il falloir absolument clarifier la Constitution, afin d'éventuellement mettre les choses aux clair relativement à la question de la prorogation, à celle des règles d'application, à celle de savoir comment on doit procéder et qui a le pouvoir, etc.?

Me Hugo Cyr: Je peux répondre à cette question.

En premier lieu, il faut comprendre que le texte de la Constitution est très minimaliste. C'est un squelette dont les conventions constitutionnelles constituent la chair. Par exemple, le poste même de premier ministre n'est pas mentionné dans la Loi constitutionnelle de 1867. Il n'apparaît qu'une seule fois dans la Loi constitutionnelle de 1982, et c'est pour indiquer que le premier ministre doit tenir une réunion des premiers ministres des provinces. Pourtant, on ne peut pas nier que le poste de premier ministre existe dans la Constitution canadienne; il existe de manière conventionnelle.

Le débat actuel permet de préciser les conditions dans lesquelles le pouvoir actuel issu de la prérogative du premier ministre peut être exercé, soit le pouvoir de demander la prorogation auprès du Gouverneur général. Ce que j'ai tenté de souligner, ce sont les différentes façons dont on pourrait limiter l'exercice de ce pouvoir et s'assurer que ce pouvoir serait le plus possible conforme à la volonté de la majorité élue.

Je soulignais que le pouvoir exécutif, tel qu'institué présentement, n'a de légitimité démocratique que de manière indirecte. Autrement dit, sa légitimité démocratique tient au simple fait que celui qui le détient possède la confiance des élus. Ce n'est pas un système où on élit quelqu'un à la tête du pouvoir exécutif, indépendamment du reste. Ce n'est plus, non plus, un système où le pouvoir exécutif a une légitimité qui serait admise par la confiance royale. Maintenant, la confiance provient uniquement des élus.

Bref, c'est en lien avec ce qu'on essaie de faire. Je pense qu'avec différents moyens, on pourra amoindrir ce pouvoir discrétionnaire. On n'est pas dans le vide, on est vraiment en train de définir la Constitution. Ce n'est pas seulement par amendement formel qu'on peut modifier la Constitution. Il y a aussi différents gestes qui peuvent être posés.

• (1250)

M. Raynald Blais: Monsieur Wiseman.

[Traduction]

M. Nelson Wiseman: Vous soulevez la question de quantité... Comme le dit M. Cyr, nous avons une Constitution minimaliste, en ce qui concerne ce qui est écrit. En comparaison avec les Britanniques, elle est maximaliste, et la raison pour laquelle nous avons dû écrire une Constitution, même si nous voulions avoir une Constitution semblable à celle du Royaume-Uni, c'est que nous nous sommes entendus pour mettre en place un État fédéral. Donc, nous avons dû spécifier qui serait responsable des affaires municipales et de la culture, qui allait être responsable des phares et des bouées, et de la poste. Donc, nous avons dû écrire quelque chose. Il faut noter que la tradition française est plus codifiée; c'est la tradition du droit civil. Nous tenons plus de la tradition de la common law.

Il y a des arguments favorables aux deux, et il y a des tendances des deux côtés. Je pense que Trudeau représentait le désir d'avoir quelque chose d'écrit, tandis que de nombreuses personnes aimaient les tribunaux tels qu'ils étaient avant et préféreraient avoir à composer avec la vieille Déclaration des droits — et corrigez-moi si je suis dans l'erreur, Eric — et ces personnes avaient le sentiment que les Canadiens étaient à l'aise avec les droits conférés dans la Déclaration des droits et n'étaient pas prêts à aller plus loin. En ce moment, nous parlons de la possibilité de codifier les règlements en ce qui concerne la prorogation ou la dissolution, ou d'autres pouvoirs de réserve. J'ai cru comprendre que nous avons restreint certains pouvoirs de prorogation de la Couronne par le passé. Nous l'avons fait.

Je pense que la Gouverneure générale devrait conserver un pouvoir de discrétion. Le danger — et je ne sais pas si c'est Ned Franks ou M. Hall qui l'a dit —, c'est que si on commence à codifier, on peut limiter notre liberté d'action en cas de situation imprévue. Oui, c'est M. Hall qui a dit cela. Il a utilisé l'exemple de l'incendie qui éclate à la Chambre des communes, où quelque chose doit se produire avant que quelque chose d'autre puisse se produire.

Donc, la décision vous appartient. S'il s'agit d'une question suffisamment importante et que vous êtes si choqués par la façon dont la prorogation a été utilisée, je pense que vous pourriez utiliser la voie législative. Mais si un des partis s'y oppose, particulièrement le parti au pouvoir, ceci n'aura pas la même légitimité. Je le dis parce que, dès que le premier ministre quitte la Chambre pour se rendre chez la Gouverneure générale, cela se fait sans tenir compte du Règlement. Il est son conseiller constitutionnel principal. Elle n'a pas à être d'accord avec ce qu'il dit, mais elle doit certainement en tenir compte. Qui l'a choisie? Qui lui a accordé sa confiance?

Le président: Merci.

Je suis désolé; nous avons beaucoup dépassé le temps alloué.

Monsieur Christopherson, vous pouvez poser une question.

M. David Christopherson: Merci, monsieur le président.

Monsieur Cyr, vous avez fait un commentaire et, si j'ai mal compris, je vous prierais évidemment de me corriger.

M. Russell a dit, en partie, « Un tel ajout », soit une modification du Règlement, qui est la motion qui est devant nous:

Un tel ajout... lierait certainement autant le premier ministre que toutes les autres dispositions du Règlement. Le non-respect du Règlement par un premier ministre pourrait entraîner une décision ou une conclusion d'outrage au Parlement et peut-être l'adoption d'une motion de censure.

Nous avons aussi parlé des éléments dissuasifs potentiels pour un premier ministre: perdre le droit d'avoir une deuxième lecture pendant une certaine période de temps, la présentation de lois, toutes sortes de choses, mais vous avez présenté ce que je considère comme une idée nouvelle et je voulais l'examiner un peu, si vous voulez. J'ai écrit que nous pourrions rédiger quelque chose de façon à ce que le Règlement stipulerait qu'on considérerait que le gouvernement a perdu la confiance de la Chambre dans les cas suivants, etc. Je n'ai jamais entendu parler d'un vote de censure qui arrive par la porte arrière. La confiance, c'est important. Comme quelqu'un l'a dit — c'est peut-être M. Russell —, un vote majoritaire à la Chambre des communes, c'est ce qui vous confère le droit de former le gouvernement.

Pensez-vous vraiment que vous pouvez faire cela? Pourriez-vous mettre en place des éléments dissuasifs qui indiquent que vous avez de facto perdu la confiance de la Chambre si... et peu importe ce que vous voulez dire après? Croyez-vous vraiment que cela pourrait fonctionner?

Premièrement, ai-je bien compris? Si oui, dites-moi simplement pourquoi vous pensez que cela pourrait fonctionner.

• (1255)

M. Hugo Cyr: D'accord. Je veux m'assurer que tout le monde comprendra bien et je vais tout expliquer dans mes propres mots.

Je crois que vous avez bien compris ce que j'ai proposé. Dernièrement, on a souvent suggéré que c'est au gouvernement de déterminer s'il s'agit d'une question de confiance ou non. La décision n'appartient pas au gouvernement. Quand il y a une majorité au Parlement, la question ne se pose pas. Quand le gouvernement dit que c'est une question de confiance, parce que le gouvernement a la majorité des sièges, alors, c'est manifestement une question de confiance. Autrement, la décision appartient au Parlement.

Je crois qu'il serait possible de déterminer d'avance ce qui est considéré comme un vote de censure. Si j'avais affirmé qu'une tentative infructueuse de faire adopter un projet de loi sur les finances doit être considéré comme une question de confiance, je ne pense pas que j'en aurais étonné plusieurs. Bien sûr, en soi, échouer à faire adopter un projet de loi sur les finances n'entraîne pas nécessairement un vote de censure, comme nous l'avons vu par le passé. Les libéraux ont déjà présenté un projet de loi sur les finances, qui n'a pas été adopté, et ils ont rapidement été en mesure d'obtenir l'appui du Crédit social pour s'assurer que le Parlement ne serait pas défait. À mon avis, rien ne nous empêche de fixer d'avance ce que le Parlement devrait considérer comme une question de confiance, tout comme on peut affirmer d'avance qu'échouer à faire adopter un projet de loi sur les finances sera considéré comme une question de confiance. Je vous recommande de fixer d'autres conditions suspensives pour l'équivalent d'un vote de censure.

M. David Christopherson: Avez-vous quelque chose à ajouter — les deux autres?

M. Nelson Wiseman: Je suis sceptique à ce sujet. Certains d'entre vous étaient à la Chambre en 2005 quand vous avez tenté de faire tomber le gouvernement Martin. Vous avez tous insisté pour dire que c'était une question de confiance et ils ont dit que non, que c'était lié à un rapport du comité et qu'il s'agissait en l'occurrence d'une motion de procédure.

Ceux qui déterminent si ces projets de loi sont sujets à un vote de censure ou non forment le gouvernement. Ce n'est pas l'opposition, à moins qu'il soit clairement établi que vous en faites un vote de censure. Nous avons été témoins de cela en 2005 quand vous avez dit: « Nous vous soumettons à un vote de censure, mais notre seul moyen de le faire est de lier cela à ce rapport du comité. » Le gouvernement a dit: « Eh bien, c'est dommage, parce que c'est une question de procédure. Ce n'est pas une motion de censure formelle. Nous ne vous avons pas donné l'occasion de voter sur cette question. »

Corrigez-moi si je me trompe. Le premier ministre n'a-t-il pas dit plus tôt cette année que chaque projet de loi allait être une question de confiance? Donc, si le gouvernement décide qu'il veut tomber sur la question du registre des armes à feu... N'importe quel projet de loi qu'il veut présenter est une question de confiance.

• (1300)

Le président: Nous sommes, pour ainsi dire, à court de temps.

Monsieur Adams, avez-vous un commentaire à faire à ce sujet?

Dans ce cas, merci à tous d'être venus aujourd'hui. Je vous présente mes excuses au nom des pompiers.

Monsieur Reid, avez-vous un rappel au Règlement?

M. Scott Reid: Merci.

J'invoque le Règlement, monsieur le président. Nous avons un peu perdu notre temps, ici. Nous avons accueilli trois témoins au lieu de deux, et j'ai trouvé que c'était une réunion d'experts particulièrement productive. Je ne veux pas que nous prenions maintenant une décision qui nous engagerait, mais nous devrions nous réserver le droit d'inviter ces témoins à comparaître à nouveau.

Nous devrions à tout le moins leur demander la même chose que nous avons demandée à M. Hall, à savoir qu'au fil des événements et des autres témoignages, ils envoient des documents écrits qui pourraient être distribués au comité.

Le président: Parfait. Votre président va accepter la responsabilité d'avoir entendu trois témoins en une journée. Nous allons essayer d'éviter cela, mais parfois, c'est ainsi que cela fonctionne quand on établit le calendrier. Et je vous remercie d'avoir parlé des renseignements additionnels.

Je vous mets tous au défi et je vous demande tous, si vous êtes rivaux à votre écran de télévision pour écouter le comité — c'est peu probable, mais si vous nous entendez parler d'un domaine sur lequel vous avez une opinion, je vous prie de la partager avec nous. Nous allons essayer d'utiliser tous les renseignements que nous avons pour aller de l'avant avec notre rapport.

Je vous remercie pour cela, et merci encore une fois d'être venus aujourd'hui. Je suis désolé que nous en ayons manqué une partie. C'est pourquoi nous nous laissons la possibilité de vous inviter à comparaître à nouveau plus tard si nous pensons que c'est nécessaire. L'étude se poursuivra assez longtemps.

En ce qui concerne les affaires du comité, jeudi nous accueillerons deux autres témoins qui nous parleront de la prorogation, puis nous serons dans nos circonscriptions pendant une semaine.

À notre retour, nous ne parlerons pas de prorogation. Le mardi, nous parlerons du Budget principal des dépenses avec le président de la Chambre des communes et le directeur général des élections. Le jeudi, le rapport sur l'utilisation de la technologie en Chambre sera prêt. Nous nous occuperons donc de cela, puis d'un peu de travaux du comité.

Tout de suite après cela, nous reviendrons à la prorogation, et nous saurons un peu à quel moment nous terminerons et à quel moment le rapport sera prêt.

Merci.

La séance est levée.

POSTE  MAIL

Société canadienne des postes / Canada Post Corporation

Port payé

Postage paid

Poste-lettre

Lettermail

**1782711
Ottawa**

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5*

*If undelivered, return COVER ONLY to:
Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5*

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à : Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>