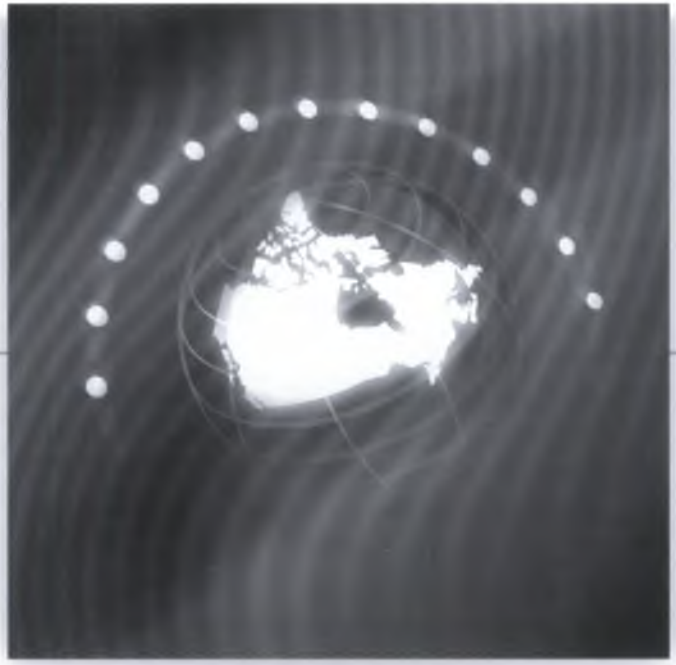
LE CONSEIL de la FÉDÉRATION

Un premier pas
vers une nouvelle
ère de relations
intergouvernementales
au Canada

Québec

ASSEMBLÉE NATIONALE
N° 691-20050309
Version Française



LE CONSEIL de la FÉDÉRATION

Un premier pas
vers une nouvelle
ère de relations
intergouvernementales
au Canada

Cette publication a été réalisée par le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, ministère du Conseil exécutif.

Aucune reproduction de ce document ne peut être effectuée en tout ou en partie, sans en mentionner la source.

Graphisme de la page couverture :
Communication Publi Griffe

Dépôt légal — 2004
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-41848-4

© Gouvernement du Québec, 2004

Table des matières

Message du premier ministre 5

Message du ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones 7

Introduction 9

Pour un fonctionnement plus efficace du fédéralisme canadien 11

Pourquoi un Conseil de la fédération maintenant? 15

Quel est le rôle du Conseil de la fédération? 17

Quelles sont les questions susceptibles d'être étudiées par le Conseil de la fédération? 19

Quelle est la structure du Conseil de la fédération? 21

Conclusion 23

Annexe : Entente fondatrice du Conseil de la fédération 25

Le Conseil de la fédération, qui voit le jour à l'initiative du Québec, s'inspire de cette conception de la politique selon laquelle la meilleure façon de faire progresser les idées et les sociétés est la main tendue, et non pas le dos tourné.

Le Conseil ouvre la voie à une nouvelle ère de coopération entre les provinces et les territoires de la fédération canadienne.

Cet organisme permanent d'échanges et de concertation fera entrer les relations entre les partenaires fédérés du Canada dans une dynamique renouvelée. Cette *diplomatie intérieure* visera la construction d'alliances sur des priorités communes; elle favorisera une meilleure compréhension mutuelle des aspirations et des besoins particuliers des partenaires, et elle augmentera l'influence des provinces et des territoires sur l'évolution du Canada.

Le Conseil de la fédération fait écho au désir des Québécois et des Canadiens de voir les différents gouvernements de ce pays travailler ensemble pour mieux répondre aux besoins de tous.

En se donnant un outil pour se parler et se comprendre, les premiers ministres des provinces et des territoires s'engagent personnellement dans la coopération, sachant qu'elle demande plus d'efforts que la division, mais avec la conviction que ses fruits sont ceux de la prospérité.

Le premier ministre du Québec,

Jean Charest

Pour toutes les sociétés, qu'elles soient grandes ou petites, l'heure n'est pas à l'isolement ou au repli sur soi, mais à l'interdépendance et à l'ouverture aux autres.

C'est dans cet esprit que les provinces et les territoires ont convenu de créer le Conseil de la fédération. Il s'agit d'une instance de nature non constitutionnelle, destinée à susciter l'émergence de consensus entre les provinces et les territoires, à renforcer leur positionnement commun vis-à-vis du gouvernement fédéral, mais surtout à insuffler une nouvelle vigueur à notre fédération afin qu'elle fonctionne mieux pour le plus grand bénéfice des Canadiens.

Le Conseil de la fédération constitue une nouvelle institution dans le paysage canadien. Il s'agit essentiellement d'un instrument, d'un outil au service de la collaboration intergouvernementale. Cette vocation est assurément de nature à renforcer l'esprit fédératif dans le système canadien.

Grâce au Conseil de la fédération, les provinces et les territoires pourront devenir des partenaires encore plus influents dans l'ensemble canadien. Ils élaboreront progressivement leur propre vision de ce que devrait être le Canada de demain et de leur place au sein de ce pays.

La création du Conseil de la fédération représente pour le gouvernement du Québec un accomplissement important. Ce projet, réalisé sur une aussi courte période de temps par les provinces et les territoires, et ce, à l'initiative de notre gouvernement, constitue un exemple de la valeur du Québec lorsqu'il fait preuve de leadership.

Grâce au Conseil de la fédération, le dialogue prendra un sens nouveau permettant d'aborder les grandes questions qui préoccupent nos concitoyens dans une perspective où l'on cherchera davantage les solutions que les affrontements.

Cela dit, le Québec demeurera maître de ses choix et de ses politiques. Le Conseil de la fédération lui procurera, tout simplement, un nouveau tremplin pour mieux faire valoir son identité propre.

Le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales
canadiennes et aux Affaires autochtones,

Benoît Pelletier

Introduction

Le 5 décembre 2003, les premiers ministres des provinces et des territoires ont signé l'entente fondatrice du Conseil de la fédération. En créant cette nouvelle institution, les premiers ministres veulent consolider et améliorer les relations entre les provinces et les territoires, marquant ainsi le début d'une nouvelle ère dans les relations intergouvernementales au Canada.

Avec la création du Conseil, les provinces et les territoires posent un geste important dans l'histoire de la fédération canadienne. Ils se dotent de leur propre institution. Cette initiative vise à leur permettre d'exercer le leadership qui leur revient, comme partenaires incontournables, dans la détermination des grandes priorités canadiennes.

En créant cette nouvelle institution, les premiers ministres veulent consolider et améliorer les relations entre les provinces et les territoires, marquant ainsi le début d'une nouvelle ère dans les relations intergouvernementales au Canada.

Il faut rappeler qu'il y a 136 ans, les gouvernements des anciennes colonies britanniques situées au nord de la République américaine faisaient volontairement le choix de se constituer en un État doté d'une forme fédérative de gouvernement. En optant pour le fédéralisme, les nouveaux partenaires pouvaient conserver et promouvoir leur identité et leur autonomie, tout en créant un nouvel ordre de gouvernement qui favoriserait leur développement par une mise en commun des risques et des chances.

Le Canada fut, à l'époque, la première expérience fédérale de l'Empire britannique. Aujourd'hui, plus de 40 pour cent de la population mondiale vit au sein d'États ayant choisi un régime fédéral. De nombreux autres pays songent à adopter ce modèle. D'autres, sans en être rendus là, adoptent certaines caractéristiques du fédéralisme. Force est donc de constater que la décision prise par les anciennes colonies en 1867 était judicieuse.

Si la formule fédérale répond encore aux besoins des Québécois et des autres Canadiens, son application au Canada n'est pas toujours conforme à certains de ses principes et valeurs de base. D'où l'importance de moderniser son fonctionnement.

Pour un fonctionnement plus efficace du fédéralisme canadien

La formule fédérale, dans ce qu'elle a d'universel, se caractérise par sa flexibilité et son adaptabilité. Elle repose également sur un certain nombre de valeurs et de principes, dont :

1. **Le respect de la Constitution et des institutions qui en découlent**

   Le respect du partage des compétences est essentiel à l'équilibre des rapports fédératifs. La souveraineté des gouvernements dans leurs domaines de compétence respectifs est le fondement de tout régime fédéral. Elle assure une dynamique intergouvernementale saine, fondée sur le consensus, qui permet la poursuite d'objectifs individuels et qui préserve l'imputabilité des gouvernements.

2. **Le respect du rôle constitutionnel de chaque ordre de gouvernement**

   Les gouvernements fédérés sont, au même titre que le gouvernement fédéral, les acteurs légitimes et incontournables des relations intergouvernementales.

3. **Le respect des différences**

   Au Canada, ce principe est intrinsèquement lié au choix historique, arrêté en 1867, d'une forme fédérale de gouvernement. Aujourd'hui, son importance demeure capitale pour l'ensemble des provinces et des territoires.

Valeurs et principes :

- Le respect de la Constitution et des institutions qui en découlent
- Le respect du rôle constitutionnel de chaque ordre de gouvernement
- Le respect des différences

Pourquoi rappeler ces valeurs et principes fondamentaux du fédéralisme? Parce que l'esprit du fédéralisme doit en guider l'application concrète. Ces valeurs et principes ont donc un rôle important à jouer dans les relations intergouvernementales, lesquelles constituent elles-mêmes une dimension forte de la pratique fédérale propre au Canada.

Ces valeurs et principes mettent en évidence le rôle essentiel des provinces et des territoires dans un régime fédéral.

Leur existence traduit les objectifs fondamentaux du fédéralisme que sont le respect de la diversité et la participation à la vie démocratique. Bref, les provinces sont à la base du projet fédéral.

Tôt dans l'histoire de la fédération canadienne, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres soulignait, à propos de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

Les gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, ont le devoir de trouver ensemble les moyens de faire progresser le Canada.

> *Le but de l'Acte n'était pas de fusionner les provinces en une seule ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée de façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie. (Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437, p. 441-442).

La Cour suprême du Canada affirmait, en 1981, au sujet de cet énoncé du Comité judiciaire :

> *Le principe fédéral est irréconciliable avec un état des affaires où l'action unilatérale des autorités fédérales peut entraîner la modification des pouvoirs législatifs provinciaux. (Renvoi : résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 905-906).

Enfin, plus récemment, la Cour suprême s'exprimait ainsi sur le principe du fédéralisme :

> *Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et qui possède une culture distincte. Ce n'est pas le simple fruit du hasard. La réalité sociale et démographique du Québec explique son existence comme entité politique et a constitué, en fait, une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale pour l'union canadienne en 1867. (Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, p. 252).

Comme on peut le constater, les provinces et les territoires occupent une place centrale qui leur permet d'offrir une contribution majeure au fédéralisme et de relever les défis qu'il pose. Les gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, ont le devoir de trouver ensemble les moyens de faire progresser le Canada. C'est d'ailleurs ce que les Québécois et les autres Canadiens souhaitent.

Or, malgré la mise sur pied de nombreux organismes et forums fédéraux-provinciaux-territoriaux devant faciliter les relations entre les deux ordres de gouvernement, on constate une insatisfaction grandissante des provinces et des territoires à l'égard de la façon dont s'opèrent les relations inter-gouvernementales. Bien que, dans certains secteurs, ceux-ci réussissent à s'entendre avec le gouvernement fédéral, tant bilatéralement que multilatéralement, il n'en demeure pas moins que dans d'autres, et en particulier dans les domaines de responsabilité des provinces et des territoires, de nombreux désaccords subsistent.

De plus, le gouvernement fédéral a tendance, de façon générale, à orienter les travaux de la plupart des forums fédéraux-provinciaux-territoriaux selon ses priorités et à imposer sa vision du développement des politiques dans divers secteurs.

Plusieurs initiatives fédérales visent à contourner les provinces qui se voient ainsi considérées comme des intervenants parmi d'autres, alors qu'elles ont des responsabilités constitutionnelles indiscutables. Cette façon de faire a pour effet d'affaiblir le fédéralisme, puisque celui-ci implique des relations de gouvernement à gouvernement et le respect des responsabilités de chacun.

De plus, l'existence d'un important déséquilibre fiscal entre Ottawa et les provinces a pour effet de permettre au gouvernement fédéral d'empiéter dans les domaines de compétence provinciale, en invoquant un pouvoir de dépenser qui, selon lui, ne serait nullement limité par le partage des compétences. Pourtant un tel pouvoir ne figure nulle part dans la Constitution. Les surplus que le gouvernement fédéral dégage l'incitent à accompagner ses transferts financiers aux provinces et aux territoires de conditions qui limitent leur marge de manœuvre et leur pouvoir d'intervention, qui ne respectent pas toujours leurs particularités et qui réduisent leurs responsabilités à l'égard des citoyens.

Aussi, les décisions prises par le gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces entraînent souvent de la confusion au sein de la

population, qui arrive mal à déterminer quel ordre de gouvernement est responsable de tel ou tel secteur d'activité. Les Québécois et les autres Canadiens sont en droit de savoir clairement qui est responsable de quoi, où vont leurs impôts et quelle utilisation en font leurs gouvernements.

Les provinces et les territoires ont invité, à de nombreuses reprises, le gouvernement fédéral à collaborer avec eux à la résolution de dossiers majeurs, comme celui de la santé qu'ils ont étudié attentivement ensemble afin de cerner clairement l'ampleur des difficultés qu'ils doivent surmonter. Les provinces et les territoires ont proposé des solutions qui faisaient appel, notamment, au soutien financier du gouvernement fédéral. Malgré son impressionnante capacité financière, la réponse de ce dernier est demeurée bien en deçà de leurs besoins.

Même situation en ce qui a trait à l'éducation postsecondaire et au développement de la main-d'œuvre : les provinces et les territoires ont nettement établi leurs priorités et leurs besoins. Or, le gouvernement fédéral, au lieu de répondre à leurs demandes les plus urgentes, utilise son surplus budgétaire pour intervenir unilatéralement avec des initiatives qui ne répondent pas à leurs priorités. Parfois, il le fait de façon telle qu'il les force à s'ajuster à ses exigences et, dans certains cas, à compléter le financement de ses propres programmes.

On peut également mentionner le domaine des relations internationales au sujet duquel le gouvernement fédéral refuse de discuter de la demande des provinces et des territoires visant à convenir d'une entente portant sur leur participation à la négociation d'accords touchant à des domaines de leur compétence.

Tout cela affaiblit le fédéralisme canadien.

La recherche d'un certain équilibre entre les participants de la fédération constitue une condition préalable à son bon fonctionnement.

De ces constats découle le besoin pour les provinces et les territoires d'insuffler une nouvelle dynamique à la fédération afin de rééquilibrer son fonctionnement. Le Conseil permettra notamment de leur redonner l'influence ainsi que la force nécessaires pour qu'ils deviennent de véritables partenaires dans le Canada de demain. La recherche d'un certain équilibre entre les participants de la fédération constitue une condition préalable à son bon fonctionnement.

Pourquoi un Conseil de la fédération maintenant?

La création du Conseil de la fédération, formé des provinces et des territoires, s'inscrit dans le contexte de l'engagement du gouvernement du Québec à contribuer à l'évolution de la fédération canadienne. Cet engagement se trouve aujourd'hui au cœur de sa politique intergouvernementale qui, par ailleurs, a comme priorité de miser sur l'interprovincialisme et sur des approches communes.

Il appartient avant tout aux provinces et aux territoires de changer la dynamique et de donner un signal clair de leur volonté de rétablir l'équilibre dans les relations intergouvernementales canadiennes.

Il appartient avant tout aux provinces et aux territoires de changer la dynamique et de donner un signal clair de leur volonté de rétablir l'équilibre dans les relations intergouvernementales canadiennes.

Les gouvernements des provinces et des territoires travaillent au bien commun et doivent renforcer leur leadership dans leurs propres champs de compétence, en particulier en matière de politiques sociales. La concertation, dans la recherche du bien commun, est essentielle dans l'intérêt de leurs citoyens.

Le Conseil, sans remplacer les relations bilatérales que les provinces et les territoires entretiennent, permettra de renforcer leurs rapports et facilitera l'élaboration de stratégies et la prise de positions communes, cohérentes et concertées. Le Conseil sera également un instrument privilégié d'ententes entre les entités fédérées. Il pourra aussi examiner les questions dont la nature dépasse le cadre des gouvernements provinciaux et territoriaux pris individuellement. Il permettra au Québec de réaffirmer et de faire comprendre sa spécificité à ses partenaires. En présentant une vision et des orientations communes, tout en conservant leur autonomie, les provinces et les territoires se donneront un leadership pour influer sur l'évolution du Canada.

Quel est le rôle du Conseil de la fédération?

Photo : Bryan Simpson

Le Conseil de la fédération constitue un moyen de développer des approches intergouvernementales concertées. Il permettra également aux provinces et aux territoires de se donner une voix forte dans l'évolution de la fédération canadienne.

L'approche préconisée pour la mise sur pied du Conseil de la fédération repose sur deux grands axes :

I. Le **dialogue** et la **discussion**. À cet égard, le Conseil :

- constitue un forum de dialogue;
- favorise la conclusion d'ententes formelles de coopération entre les provinces et les territoires;
- permet l'échange d'information, de points de vue, de connaissances et d'expériences entre les gouvernements.

II. La **concertation** et le **consensus**. En tant qu'organisme permanent de coopération et d'échanges intergouvernementaux, le Conseil aura pour rôle :

- d'assurer, dans les matières à incidence fédérale-provinciale-territoriale, une concertation entre les gouvernements des provinces et des territoires sur le plan des politiques et des décisions;
- de développer une vision commune en misant sur des actions davantage proactives;
- de dégager des voies de consensus;
- de prendre des initiatives communes en matière de communication avec la population;
- de faire un suivi approprié des dossiers, des orientations et des recommandations.

Deux grands axes :

- Le dialogue et la discussion
- La concertation et le consensus

Les fonctions du Conseil visent donc, dans un premier temps, le raffermissement de la collaboration interprovinciale et la réappropriation par les gouvernements des provinces et des territoires de certains enjeux intergouvernementaux. Certes, un tel rôle sera appelé à évoluer. Cependant, il importera de procéder de façon progressive, en s'appuyant sur l'expérience acquise au fil du temps dans le domaine des relations intergouvernementales.

Quant aux principaux mandats confiés au Conseil de la fédération, ils portent sur :

- l'établissement de positions communes en vue de développer une approche intégrée des relations avec le gouvernement fédéral;
- l'analyse des mesures fédérales, y compris les projets de loi fédéraux qui ont des impacts sur les provinces et les territoires;
- le renforcement des forums intergouvernementaux de ministres.

Le Conseil de la fédération lance en somme un appel à pousser plus loin, graduellement, avec souplesse et simplicité, les relations provinciales-territoriales pour les rendre plus fructueuses.

Quelles sont les questions susceptibles d'être étudiées par le Conseil de la fédération?

Le Conseil contribuera ainsi, à l'instar du gouvernement fédéral, aux grandes orientations qui forgeront l'avenir du Canada dans son ensemble.

Actuellement, les nombreux forums intergouvernementaux ont pour la plupart une vocation sectorielle, c'est-à-dire que leurs mandats concernent un domaine précis de l'activité gouvernementale, comme la santé et l'éducation. Seule la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux offrait l'occasion aux provinces et aux territoires de se pencher sur les enjeux intergouvernementaux dans leur globalité.

Le Conseil de la fédération, en tant que nouvelle institution permanente des provinces et des territoires, succède à la Conférence annuelle des premiers ministres et va beaucoup plus loin que celle-ci. Il agira sur les questions jugées d'intérêt commun et développera une plus grande coordination des provinces et des territoires. Le Conseil pourra de la sorte dégager des orientations sur les problématiques communes, notamment lorsqu'elles affectent les priorités budgétaires, politiques et sociales de l'ensemble des provinces et des territoires. Le Conseil contribuera ainsi, à l'instar du gouvernement fédéral, aux grandes orientations qui forgeront l'avenir du Canada dans son ensemble. Cette contribution est non seulement légitime, mais elle est aussi nécessaire et souhaitée par les citoyens partout au Canada.

Le Conseil de la fédération pourra, en outre, se pencher sur des questions qui ne concernent que les provinces et les territoires par leur nature même, ou encore qui relèvent de la compétence des deux ordres de gouvernement. Ainsi, les travaux du Conseil pourront porter sur les sujets suivants :

1. La santé

Dans ce domaine, le Conseil pourra aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à améliorer leur capacité d'échanger de l'information et de partager leur expertise. Il pourra également leur permettre d'exercer un leadership accru en assurant une présence permanente et incontournable dans le débat canadien sur l'avenir des systèmes de santé.

2. L'éducation

En matière d'éducation, les provinces et les territoires travaillent depuis 1967 à mettre en commun leur expertise par l'intermédiaire du Conseil des ministres de l'Éducation. Les travaux du Conseil de la fédération pourront mener à une intensification de cette collaboration.

3. Le déséquilibre fiscal

Il existe actuellement un consensus parmi les provinces et les territoires sur l'existence d'un important déséquilibre fiscal entre ceux-ci et le gouvernement fédéral, et ce, à l'avantage de ce dernier. Cette situation accentue la propension du gouvernement fédéral à intervenir dans les champs de compétence des provinces par des initiatives directes et souvent unilatérales, en invoquant un prétendu pouvoir de dépenser. Qui plus est, la persistance d'un tel déséquilibre nuit grandement à la capacité des gouvernements des provinces d'exercer leurs propres compétences. À ce chapitre, les travaux du Conseil de la fédération, appuyés notamment par le Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal, viseront à consolider le positionnement des provinces et des territoires afin de présenter et de défendre une vision susceptible d'apporter une solution au déséquilibre fiscal et à la question du pouvoir de dépenser invoqué par le gouvernement fédéral.

4. Le commerce intérieur

Une plus grande libéralisation du commerce entre les provinces et les territoires serait un apport indéniable au développement économique du Canada. Le Conseil de la fédération entend favoriser une meilleure circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services entre les provinces et les territoires, en améliorant notamment la mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur.

5. Les défis de la mondialisation

Dans le contexte de la mondialisation, on constate qu'un nombre de plus en plus important de sujets, dont la responsabilité relève de la compétence des provinces, font l'objet de débats dans les grands forums internationaux. Ces débats mènent à l'élaboration de normes et à la conclusion d'accords qui touchent directement leur capacité d'agir dans les domaines où la Constitution leur reconnaît pourtant une compétence exclusive. Pour cette raison, les provinces et les territoires doivent être partie prenante aux défis de la mondialisation. Cela implique, entre autres, qu'ils jouent un plus grand rôle sur la scène internationale, notamment en participant à la négociation des accords qui ont trait à leurs compétences, tout en ne nuisant pas à la cohésion de la politique étrangère du Canada. À cet égard, le Conseil de la fédération pourra s'avérer un lieu privilégié de concertation.

Quelle est la structure du Conseil de la fédération?

Photo : Bryan Simpson

Le Conseil de la fédération relève de la branche exécutive et non législative des provinces et des territoires qui le composent. En raison du leadership qui le caractérise, il est piloté directement par les premiers ministres des dix provinces et des trois territoires.

Le Conseil de la fédération est piloté directement par les premiers ministres des dix provinces et des trois territoires.

Le Conseil de la fédération constitue une institution distincte des forums actuels. Toutefois, sa mise sur pied doit être considérée comme un renforcement de ces derniers. En effet, il est responsable, à titre d'organisme parapluie, de mieux coordonner la concertation interprovinciale. Par exemple, il est responsable du nouveau Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal et du Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé.

Par ailleurs, afin qu'il puisse jouer efficacement un rôle de coordination susceptible de procurer à la concertation interprovinciale une valeur ajoutée par rapport aux forums existants, le Conseil est doté d'un Secrétariat permanent situé à Ottawa, dont le mandat est d'appuyer

les premiers ministres provinciaux et territoriaux dans le suivi et la réalisation de leurs objectifs. Cela permettra aux premiers ministres d'aborder, rapidement et en tout temps, les problèmes nécessitant leur attention immédiate.

Le Conseil se réunit au moins deux fois par année. La présidence est assumée, à tour de rôle, par le premier ministre de chaque province pour une période d'un an.

Le Conseil peut confier, au besoin, à un comité de ministres des Affaires intergouvernementales, ou autres ministres désignés, un certain nombre de mandats spécifiques.

Le financement du Conseil est assuré par les provinces et les territoires au prorata de leur population.

Enfin, notons que tout en étant un organisme strictement provincial-territorial, le Conseil de la fédération peut tenir des réunions spéciales auxquelles le gouvernement fédéral peut être invité à participer.

Conclusion

L'évolution des grands enjeux socioéconomiques auxquels font face les gouvernements fait en sorte que les provinces et les territoires doivent renforcer leur coopération et la cohérence de leur action collective. De plus, le fait que les ressources fiscales soient mal réparties entre les deux ordres de gouvernement et que les relations fédérales-provinciales-territoriales se soient dégradées ces dernières années ajoute à ce besoin de concertation. Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent être en mesure d'influer davantage sur l'évolution du Canada et d'insuffler un nouvel élan aux relations intergouvernementales canadiennes.

Le gouvernement du Québec s'engage donc dans la voie du renforcement de sa *diplomatie intérieure*, c'est-à-dire qu'il entend nourrir des relations fécondes avec ses partenaires fédératifs, tout en faisant valoir sa différence dans l'ensemble canadien.

Un meilleur équilibre dans ces relations intergouvernementales suscitera une collaboration constructive entre les gouvernements, dans le respect du rôle et des responsabilités de chacun.

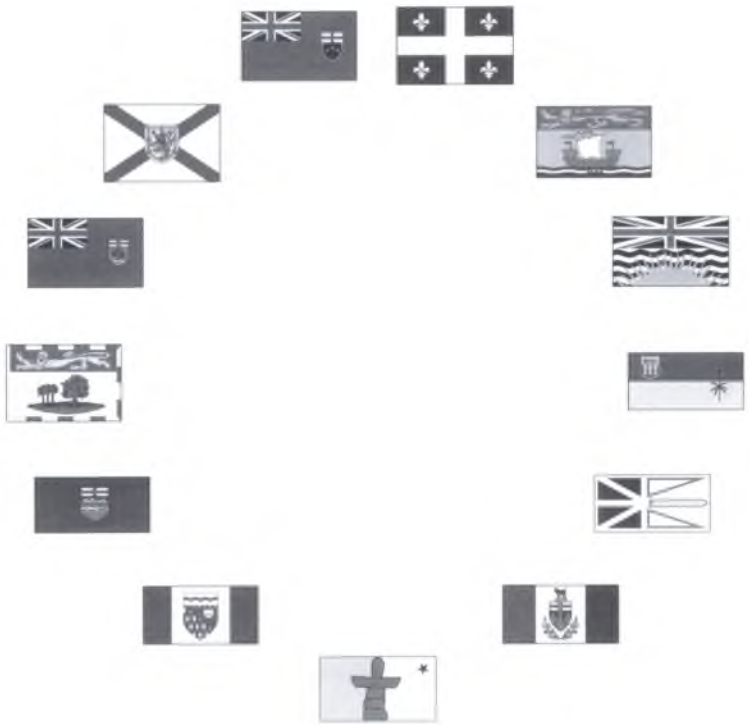
Le Conseil de la fédération permettra de contribuer à l'émergence d'une nouvelle dynamique. Sa mise sur pied ne nécessite pas de modification à la Constitution. On ne change aucunement les pouvoirs des provinces et le Québec demeure maître de sa destinée, de ses propres stratégies et de ses décisions. Il s'agit en fait d'un levier supplémentaire lui permettant de faire la promotion de sa spécificité partout sur la scène canadienne.

Le Conseil vise à renforcer les mécanismes que les provinces et les territoires se sont donnés au fil des ans afin d'améliorer le fonctionnement de la fédération en maximisant leurs chances d'atteindre leurs objectifs. Le but est de bâtir sur ce qui existe déjà et de s'assurer que la fédération canadienne évolue dans le respect des valeurs et des principes fondamentaux du fédéralisme.

Le gouvernement du Québec s'engage donc dans la voie du renforcement de sa *diplomatie intérieure*, c'est-à-dire qu'il entend nourrir des relations fécondes avec ses partenaires fédératifs, tout en faisant valoir sa différence dans l'ensemble canadien. Le Québec, déjà fort de son identité, sortira ainsi renforcé par son action à l'intérieur du Conseil de la fédération.

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION
ENTENTE FONDATRICE

Le 5 décembre 2003



PRÉAMBULE

Les premiers ministres ont convenu de créer un Conseil de la fédération dans le cadre de leur plan visant à assumer un rôle de leadership dans la revitalisation de la Fédération canadienne et à mettre en place un système fédéral plus constructif et plus coopératif. Ils reconnaissent que :

Le Canada a été constitué à titre de fédération en 1867;

En vertu de la Constitution, les deux ordres de gouvernement au Canada ont un statut égal, aucun n'étant subordonné à l'autre, sont souverains dans leurs propres domaines de compétence et, conséquemment, doivent avoir les ressources adéquates pour exercer leurs responsabilités;

Le fédéralisme est fondé sur des principes partagés incluant le respect de la Constitution et du partage des compétences, tout en étant conscient que le Québec n'a pas adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982, et une reconnaissance de l'existence de différences entre les provinces et les territoires de sorte que les gouvernements peuvent avoir des priorités et des choix différents dans leurs politiques;

Il y a un besoin d'instituer une nouvelle ère de collaboration intergouvernementale par le biais d'une concertation constructive entre les partenaires de la Fédération;

Il est important de participer à l'évolution de la Fédération et de faire preuve de leur engagement à exercer un leadership par l'innovation institutionnelle;

Le Conseil de la fédération sera une institution durable et évolutive qui sera flexible, efficace et capable de prévoir et d'agir promptement afin de faire en sorte que le Canada fonctionne mieux pour les Canadiennes et les Canadiens.

CRÉATION ET COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FÉDÉRATION

1. Les premiers ministres des provinces et territoires établissent par la présente un Conseil de la fédération (« le Conseil »), dont les objectifs communs, le mandat, le fonctionnement et l'organisation sont décrits dans la présente entente.

2. Sont Membres du Conseil les gouvernements des dix provinces et des trois territoires du Canada, lesquels sont représentés par leur premier ministre.

OBJECTIFS

3. Le Conseil de la fédération est établi pour relever les défis auxquels est confrontée la fédération, afin de mieux répondre à l'évolution des besoins des Canadiennes et des Canadiens en :

   a) Renforçant la coopération interprovinciale-territoriale, en tissant des liens plus étroits entre les Membres et en contribuant à l'évolution de la fédération canadienne;

   b) Exerçant un leadership sur les questions d'importance nationale pour les provinces et les territoires et en améliorant les relations fédérales-provinciales-territoriales;

   c) Faisant la promotion de relations entre les gouvernements fondées sur le respect de la Constitution et la reconnaissance de la diversité dans la fédération;

   d) Travaillant dans le plus grand respect pour la transparence et de meilleures communications avec les Canadiennes et les Canadiens.

MANDAT DU CONSEIL

4. Dans la poursuite de ces objectifs, le Conseil :

   a) Servira de forum où les Membres pourront partager et échanger des points de vue, de l'information, des connaissances et des expériences;

   b) Permettra, lorsque approprié, une approche coordonnée et intégrée en matière de relations fédérales-provinciales-territoriales par le développement d'analyses et de positions communes;

   c) Renforcera le travail des forums intergouvernementaux sectoriels en leur donnant des orientations, lorsque approprié, sur des questions qui préoccupent le Conseil;

   d) Analysera toute action ou mesure du gouvernement fédéral qui, de l'avis des Membres, a un impact majeur sur les provinces et territoires, ce qui pourra inclure une révision et des commentaires communs eu égard aux projets de loi et aux lois du Parlement du Canada, comme le font déjà individuellement les provinces et territoires. Un des objets de cette analyse est d'appuyer des discussions fructueuses avec le gouvernement fédéral à l'égard d'enjeux importants pour les Canadiennes et les Canadiens;

   e) Développera une vision commune sur la façon de conduire les relations intergouvernementales qui respectent les valeurs fondamentales et les principes du fédéralisme;

   f) Abordera toute question prioritaire qui, de l'opinion des Membres, requiert la mise en commun d'expertise, une concertation accrue entre eux ou la coordination de leurs actions.

ORGANISATION DU CONSEIL

Représentation au Conseil

5. Les Membres sont représentés au Conseil par leur premier ministre. En raison de circonstances exceptionnelles, un premier ministre peut désigner un ministre à titre de substitut pour une rencontre du Conseil.

6. Nonobstant ce qui précède, aucune réunion du Conseil ne peut être tenue si la majorité des Membres ne sont pas représentés par leurs premiers ministres respectifs.

Présidence

7. Les premiers ministres des provinces assumeront à tour de rôle la présidence du Conseil suivant la rotation établie par la Conférence annuelle des premiers ministres. La durée du mandat du président est d'une année. Le président agit au nom du Conseil conformément aux mandats que lui confie ce dernier.

8. La vice-présidence est assumée par le premier ministre qui présidera le Conseil l'année suivante.

Réunions

9. Le Conseil tient une réunion annuelle à chaque été dans la province du nouveau président du Conseil. De plus, le Conseil tient au moins une autre réunion à chaque année dans une province ou un territoire à un endroit à être déterminé par le Conseil.

10. Les décisions du Conseil se prennent par consensus, selon la pratique actuelle de la Conférence annuelle des premiers ministres.

11. Le Conseil peut décider à l'occasion de tenir des réunions spéciales auxquelles il peut inviter le gouvernement fédéral.

Comité des ministres

12. Le Conseil peut, à l'occasion, attribuer des mandats spécifiques à un comité ad hoc composé des ministres responsables des Relations intergouvernementales ou de tout autre ministre désigné par un Membre. Le comité est présidé par le ministre de la province qui assume la présidence du Conseil.

Comité directeur

13. Le Comité directeur est composé des sous-ministres responsables des Relations intergouvernementales ou de tout autre représentant désigné par un Membre. Le Comité directeur est présidé par le sous-ministre de la province qui assume la présidence du Conseil. Le Comité directeur relève du Conseil.

14. Le Comité directeur assiste le Conseil et appuie le comité des ministres dans la réalisation de leurs mandats respectifs. Il prépare les réunions du Conseil et s'acquitte des mandats d'études, de recherches et d'analyses qui lui sont confiés par le Conseil, incluant ceux mentionnés à l'article 4 d) et voit à l'établissement et à la supervision du Secrétariat.

Secrétariat

15. Le Secrétariat relève du Comité directeur qui en constitue le conseil d'administration. Le responsable du Secrétariat est nommé par le conseil d'administration dont il relève. Le Secrétariat est situé à Ottawa ou en tout autre lieu désigné par le Conseil.

16. Le Secrétariat assiste le Comité directeur dans la préparation des rencontres du Conseil et effectue tout mandat que lui confie le Comité directeur.

FINANCEMENT

17. Le Secrétariat est financé par les Membres selon une formule au prorata de leur population respective.

AUTRES ORGANISMES

18. Le Conseil des premiers ministres pour sensibiliser les Canadiens à la santé est sous la responsabilité du Conseil de la fédération.

19. Le Secrétariat d'information et de coopération sur le déséquilibre fiscal est sous la responsabilité du Conseil de la fédération.

DISPOSITIONS FINALES

20. Le Conseil de la fédération évoluera, selon ses besoins, afin d'assurer un maximum d'efficacité. Cette entente peut être modifiée avec le consentement de tous les Membres.

21. Les objectifs, le mandat et l'organisation du Conseil feront l'objet d'un examen au plus tard 5 ans après la date d'entrée en vigueur de la présente entente.

22. Le Conseil prend les dispositions requises afin que son mandat soit réalisé en français et en anglais.

23. Rien dans cette entente ne modifie l'autorité législative ou autre des législatures provinciales ou territoriales, ou des gouvernements provinciaux et territoriaux, ni leurs droits en ce qui a trait à l'exercice de leurs compétences législatives ou autres qui leur sont conférées par la Constitution du Canada.

24. Cette entente prend effet le 5 décembre 2003.

Signée à Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, ce 5e jour de décembre 2003 par les premiers ministres des provinces et des territoires.

Ontario

Québec

Nouvelle-Écosse

Nouveau-Brunswick

Manitoba

Colombie-Britannique

Île-du-Prince-Édouard

Saskatchewan

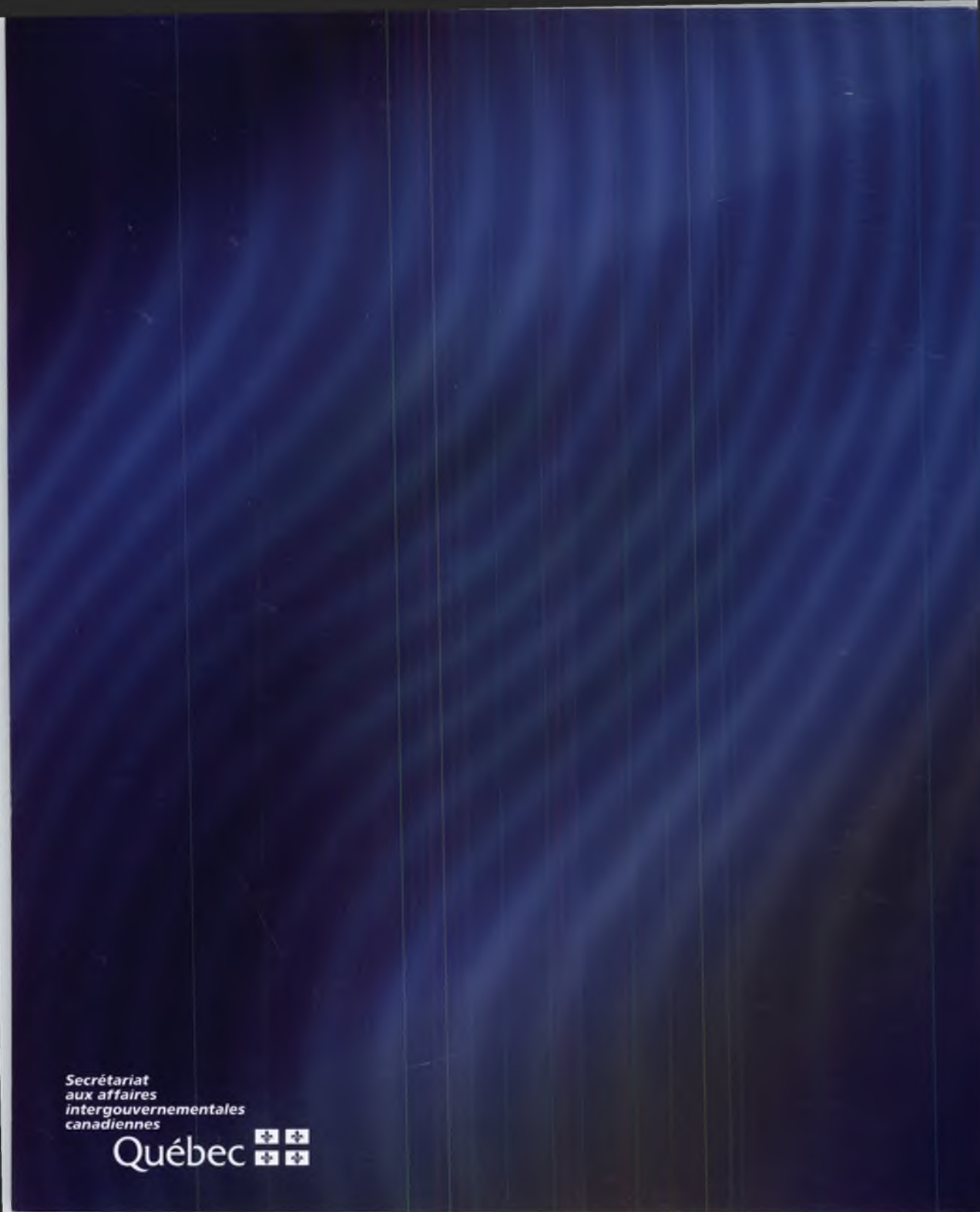
Alberta

Terre-Neuve-et-Labrador

Territoires du Nord-Ouest

Territoire du Yukon

Territoire du Nunavut



Secrétariat
aux affaires
intergouvernementales
canadiennes

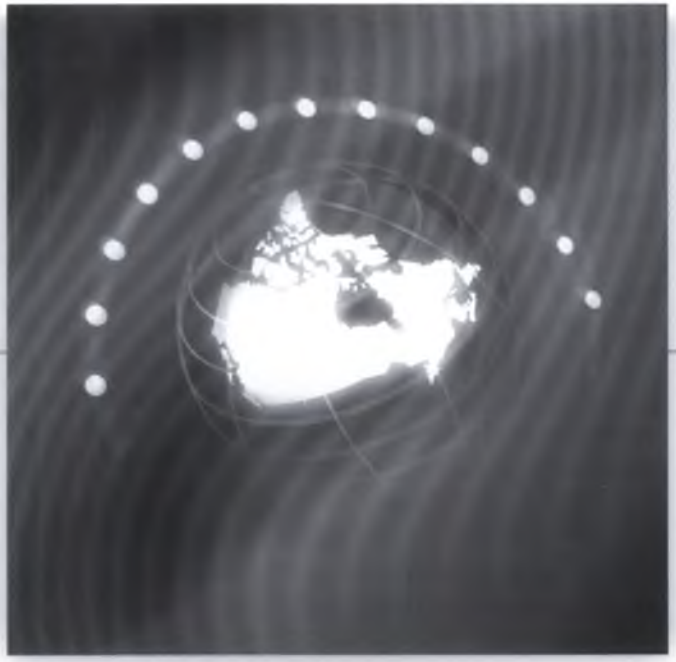
Québec

The COUNCIL of the FEDERATION

A first step towards
a new era in
intergovernmental
relations in Canada

Québec

ASSEMBLÉE NATIONALE
Nº 681-20040309
Version anglaise



The COUNCIL of the FEDERATION

A first step towards
a new era in
intergovernmental
relations in Canada

This publication was produced by the Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, ministère du Conseil exécutif

This document may not be reproduced in any way without full acknowledgement of its source.

Cover page graphics:
Communication Publi Griffe

Legal deposit — 2004
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-41849-2

© Gouvernement du Québec, 2004

Table of Contents

A word from Québec's Premier 5

A word from the Minister for Canadian Intergovernmental Affairs and Native Affairs 7

Introduction 9

For a more efficient federalism in Canada 11

Why a Council of the Federation now? 15

What is the role of the Council of the Federation? 17

What issues is the Council likely to examine? 19

What is the structure of the Council of the Federation? 21

Conclusion 23

Appendix: Council of the Federation's Founding Agreement 25

The Council of the Federation, initiated by Québec, is inspired by the view of politics that the best way to advance ideas and societies is through extending one's hand, not by turning one's back.

The Council paves the way for a new era of cooperation between the provinces and territories of the Canadian federation.

This permanent organization for exchange and dialogue will bring the relationships among Canada's federated partners into a renewed dynamic. This *internal diplomacy* will aim to build alliances based on common priorities; it will promote greater mutual understanding of the partners' particular hopes and needs; it will increase the influence of the provinces and territories on the evolution of Canada.

The Council of the Federation echoes the wishes of Quebecers and Canadians to see the different governments of this country work together to better respond to the needs of all.

By giving themselves a tool for common discussion and understanding, the premiers of the provinces and territories are making a personal commitment to cooperate, knowing that this requires greater effort than remaining divided, but with the conviction that the fruit it bears will be the fruit of prosperity.

The Premier of Québec

Jean Charest

For all societies, whether they be large or small, now is not the time for isolation or withdrawal. Instead, it is the time for interdependence and openness toward others.

It is in this spirit that the provinces and territories agreed to create the Council of the Federation. As a non-constitutional institution, the Council of the Federation is intended to encourage a new consensus between the provinces and territories, to reinforce their common position vis-à-vis the federal government and, most of all, to reinvigorate our federation so that it works better for the greater benefit of all Canadians.

The Council of the Federation is a new institution on the Canadian landscape. In essence, it is an instrument designed to foster improved and enhanced intergovernmental collaboration, which should undeniably reinforce the federative spirit within Canada.

With the Council of the Federation, the provinces and territories, as necessary partners within the Canadian federation, will become even more influential and significant. They will progressively develop their own vision of what Canada should become, and firmly consolidate their rightful place within our country.

The creation of the Council of the Federation represents an important milestone for the Québec government. This achievement, accomplished in such a short time by the provinces and territories, and at our government's own initiative, is an example of Québec's worth and effectiveness when it shows leadership and the will to reaffirm itself as a full-fledged partner in our federation.

With the Council of the Federation, the word "dialogue" will take on a new meaning. Major issues of concern to our fellow citizens will be tackled from a solution-seeking perspective rather from one that encourages confrontation and bickering.

This being said, Québec will continue to set its own policies and make its own choices. It will remain in full control of its future. The Council of the Federation will simply provide Québec with a new springboard from which it will better assert its own identity and advance its particular interests within our federation.

Minister for Canadian Intergovernmental Affairs
and Native Affairs

Benoît Pelletier

Introduction

On December 5, 2003, the provincial and territorial premiers signed the Founding Agreement of the Council of the Federation. By creating this new institution, the premiers want to consolidate and improve relations among the provinces and territories, thus signalling the start of a new era in intergovernmental relations in Canada.

With the creation of the Council, the provinces and territories are taking an important step for the future of the Canadian federation. They are acquiring their own institution. This initiative is designed to allow them to exercise their legitimate leadership as essential partners in setting the Canadian agenda.

It is worth remembering that, 136 years ago, the governments of the former British colonies north of the U.S. Republic deliberately agreed to join together as a state with a federative mode of governance. In choosing federalism, the new partners could preserve and promote their identity and autonomy while establishing a new order of government that would encourage their development by pooling their resources and by sharing risks and opportunities.

By creating this new institution, the premiers want to consolidate and improve relations among the provinces and territories, thus signalling the start of a new era in intergovernmental relations in Canada.

At the time, Canada was the first federal experiment in the British Empire. Today, over 40 per cent of the world's population lives in states that have chosen a federal regime. Many countries are planning to adopt this model while others have chosen some of its ideas and features. For these reasons, we must conclude that the former colonies' decision in 1867 was indeed a wise one.

While the federal formula still meets the needs of Quebecers and other Canadians, the way it is applied in Canada does not always correspond to its basic principles and values. This is why it is essential to modernize its functioning.

For a more efficient federalism in Canada

The federal formula, in its universal aspects, is characterized by its flexibility and its adaptability. It also relies on a number of values and principles, including:

1. **Respect for the Constitution and the institutions that flow from it**

   Respect for the distribution of powers is essential to the balance of federative relations. The sovereignty of governments in their respective areas of jurisdiction is the foundation of any federal regime. It ensures a healthy, consensus-based intergovernmental dynamic that enables individual objectives to be pursued. Moreover, it preserves government accountability.

2. **Respect for the constitutional role of each order of government**

   The federated governments, namely the provinces and territories in our case, are, as much as the federal government, legitimate and unavoidable players in intergovernmental affairs.

3. **Respect for differences**

   In Canada, this principle is intrinsically linked to the historic choices made in 1867 of a federal form of government. It is still vitally important to all provinces and territories today.

Values and principles:

- Respect for the Constitution and the institutions that flow from it
- Respect for the constitutional role of each order of government
- Respect for differences

Why do we evoke, today, these fundamental values and principles of federalism? Because the spirit of federalism must guide its practice and determine its concrete application. These values and principles have a vital role to play in intergovernmental relations, which in themselves constitute an important feature of the carrying out of federalism in Canada on a day-to-day basis.

These values and principles highlight the essential role of the provinces and territories in a federal regime.

Their existence reflects the fundamental goals of federalism, that is, respect for diversity and participation in democratic life. In short, the provinces constitute a major part of the federal form of government.

Early in the history of the Canadian federation, the London Privy Council's Judicial Committee emphasized, with regard to the Constitution Act, 1867, that:

The federal and provincial governments have a duty to find, together, the means to improve Canada.

The goal of the Act was not to merge the provinces into one or to subordinate the provincial governments to a central authority, but to create a federal government in which they would all be represented and to which would be exclusively assigned the administration of business in which they had a common interest, each province preserving its independence and its autonomy. (Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick, [1892] A.C. 437, p. 441-442).

Later on, in 1981, the Supreme Court of Canada affirmed that:

The federal principle cannot be reconciled with a state of affairs where the modification of provincial legislative powers could be obtained by the unilateral action of the federal authorities. (Reference concerning a resolution to amend the Constitution, [1981] 1 S.C.R. 753, p. 905-906).

And more recently, the Supreme Court expressed itself on the principle of federalism as follows:

The principle of federalism facilitates the pursuit of collective goals by cultural and linguistic minorities which form the majority within a particular province. This is the case in Québec, where the majority of the population is French-speaking, and which possesses a distinct culture. This is not merely the result of chance. The social and demographic reality of Québec explains the existence of the province of Québec as a political unit and indeed, was one of the essential reasons for establishing a federal structure for the Canadian union in 1867. (Reference re Secession of Québec, [1998] 2 S.C.R. 217, p. 252)

As can be seen, the provinces and territories hold a central position which allows them to make a major contribution to federalism and tackle its challenges. The federal and provincial governments have a duty to find, together, the means to improve Canada. This is what Quebecers and all Canadians want.

Yet, in spite of the creation of numerous federal-provincial-territorial bodies and forums intended to facilitate relations between the two orders of government, there is a growing dissatisfaction among the provinces and territories concerning how intergovernmental relations are handled. While in some sectors they succeed in reaching agreements with the federal government, both bilaterally and multilaterally, the fact is that, in other areas, many disputes remain unsolved, particularly in fields under provincial and territorial jurisdiction.

Furthermore, the federal government generally has a tendency to steer the work of most federal-provincial-territorial forums in order to impose its own priorities and vision of policy development.

Many federal initiatives bypass the provinces and territories. As such, they are treated as any other interested party even though their constitutional responsibilities are indisputable. This approach has the effect of weakening federalism, which normally should imply harmonious and productive government-to-government relations and respect for each other's responsibilities.

In addition, the existence of an important fiscal imbalance between Ottawa and the provinces is having the effect of allowing the federal government to encroach on areas of provincial jurisdiction by invoking a spending power that, in its view, is in no way limited by the distribution of powers. Yet such a power appears nowhere in the Constitution. The surpluses generated by the federal government encourage it to attach conditions to its financial transfers to the provinces and territories that restrict their room to manoeuvre and power to act, that do not always respect their uniqueness, and that significantly reduce their responsibilities toward their own citizens.

Moreover, decisions made by the federal government in fields of provincial jurisdiction often confuse the public, which has difficulty determining which level of government is responsible for what sector of activity. Quebecers and other Canadians are entitled to know exactly who is responsible for what, where their taxes go, and how these are spent.

On numerous occasions, the provinces and territories have invited the federal government to collaborate with them to resolve major issues such as health care. The provinces and territories, after agreeing with the federal government on the extent of the problems they all face, proposed solutions that, among other things, called for the latter's monetary support. In spite of its overwhelming financial capability, the federal government's response remains well below expectations and what the provinces and territories truly need.

The situation is the same with regard to post-secondary education and human resource development. The provinces and territories have clearly set out their priorities and needs. Yet, rather than responding to their most urgent requests, the federal government uses its budget surplus to unilaterally put forward programs that do not take into consideration their priorities. Sometimes, it does so in a manner that forces the provinces and territories to adjust to the federal government's conditions and, in some cases, even compels them to provide additional funding for these imposed programs.

Mention may also be made of the field of international relations where the federal government refuses to discuss the legitimate demand by the provinces and territories to reach an agreement on their participation in negotiating treaties that pertain to their own fields of jurisdiction.

All of this weakens Canadian federalism.

From these facts emanates the need for the provinces and territories to instil a new dynamic in the federation in order to re-balance the way it operates. The Council will give back to the provinces and territories the influence and strength they need to become true partners in shaping the Canada of tomorrow. In addition, seeking an appropriate balance among the partners of the federation is a prerequisite for its proper functioning.

Seeking an appropriate balance among the partners of the federation is a prerequisite for its proper functioning.

Why a Council of the Federation now?

The creation of the Council of the Federation, made up of the provinces and territories, takes place within the context of the government of Québec's renewed commitment to wholeheartedly contribute to the evolution of the Canadian federation. This commitment is now at the center of its intergovernmental policy which sets out the priority of focusing on interprovincialism and shared approaches.

It is first and foremost up to the provinces and territories to change the dynamic and send a clear message regarding their wish to re-establish a balanced approach in Canadian intergovernmental affairs.

It is first and foremost up to the provinces and territories to change the dynamic and send a clear message regarding their wish to re-establish a balanced approach in Canadian intergovernmental affairs.

Provincial and territorial governments must reinforce their leadership in their own areas of jurisdiction, particularly with regard to social policies. They must be involved in defining and working towards the common good. Cooperation and concerted efforts become essential components in ensuring the well being of the citizens.

Without replacing the bilateral relationships that provinces and territories already entertain, the Council will help strengthen their dealings and make it easier to develop common, coherent and concerted strategies and positions. As well, the Council will become a preferred tool for collaboration between the federative entities. The Council will also examine questions that go beyond the scope of the provincial and territorial governments taken individually. It will allow Québec to reassert its specificity and enable its partners to better grasp the extent of what makes it so different. By presenting shared visions and common orientations while retaining their autonomy, the provinces and territories will play a leadership role in influencing Canada's evolution.

What is the role of the Council of the Federation?

Photo : Bryan Simpson

The Council of the Federation is a means for developing joint intergovernmental approaches. It will also enable the provinces and territories to acquire a strong voice in the evolution of the Canadian federation.

The approach recommended for implementing the Council of the Federation is based on two main concepts:

I. **Discussion** and **exchange**. In this regard, the Council:

- Constitutes a forum for discussion
- Promotes the signing of formal cooperation agreements among the provinces and territories
- Enables the exchange of information, points of view, knowledge and experience among the governments

II. **Dialogue** and **consensus-building**. As a permanent body for intergovernmental cooperation and discussion, the role of the Council will be to:

- Ensure collaboration among provincial and territorial governments with regard to policies and decisions in matters having federal-provincial-territorial implications
- Develop a shared vision by focusing on more proactive actions
- Identify avenues for consensus
- Implement joint communication initiatives for the population's information and benefit
- Conduct appropriate follow-up on specific files, orientations, and recommendations

Two main concepts:

- Discussion and exchange
- Dialogue and consensus-building

Thus, the Council's main objective is to strengthen interprovincial cooperation and allow the provinces and territories to re-establish their predominant role regarding certain intergovernmental issues. Of course, such a role is certainly bound to evolve in the years to come. However, it will be important to proceed gradually, relying on the vast experience acquired over time in intergovernmental relations.

As for the principal mandates entrusted to the Council of the Federation, they are:

- The establishment of common positions in order to develop an integrated approach to relations with the federal government
- The analysis of federal measures, bills and legislation which will impact the provinces and territories
- The strengthening of intergovernmental forums

In short, the Council of the Federation will focus on gradually moving provincial-territorial relations forward, with simplicity and flexibility, in order to make them more productive.

What issues is the Council likely to examine?

Before the creation of the Council of the Federation, all intergovernmental forums had specific mandates concerning particular areas of governmental activity, such as health care and education. Only the Annual Premiers' Conference offered the provinces and territories an opportunity to focus on intergovernmental issues in their totality.

In this way, the Council, like the federal government, will contribute to the major courses of action that will forge the future of Canada as a whole.

As a new and permanent provincial and territorial institution, the Council of the Federation replaces the Annual Premiers' Conference and goes much further. It will act on issues that are deemed to be of common interest and will develop greater provincial and territorial coordination. Thus the Council will be able to determine shared orientations on issues of mutual interest, particularly when they affect the budgetary, social and general policy priorities of all provinces and territories. In this way, the Council, like the federal government, will contribute to the major courses of action that will forge the future of Canada as a whole. Such a contribution is not only legitimate, it is necessary, and it is one that citizens across Canada want.

Moreover, the Council of the Federation may focus on matters which, by their very nature, concern only the provinces and territories, or those which fall under the shared jurisdiction of the two orders of government. The work of the Council could thus focus on the following subjects:

1. Health care

In this area, the Council could assist provincial and territorial governments in improving their capacity for exchanging and sharing information, expertise and best practices. It could also help them exercise a stronger leadership role by providing a permanent and unavoidable presence in the Canadian debate on the future of our health-care systems.

2. Education

With regard to education, the provinces and territories have been working since 1967 to pool their expertise via the Council of Ministers of Education. The work of the Council of the Federation could lead to an intensification of this collaboration.

3. Fiscal imbalance

There currently exists a consensus among the provinces and territories on the

existence of a serious fiscal imbalance between them and the federal government, one which is to the latter's advantage. The situation accentuates the federal government's propensity for intervening in provincial jurisdictions through direct and often unilateral initiatives by invoking an assumed spending power. What is more, the persistence of such an imbalance greatly damages the ability of provincial governments to exercise their own jurisdictions. In this area, the work of the Council of the Federation, supported by the Secretariat for Information and Cooperation on Fiscal Imbalance, will aim to consolidate the standpoint of the provinces and territories in order to present and defend a vision that would provide a solution to fiscal imbalance and the so-called federal spending power.

4. Internal trade

Further trade liberalization among the provinces and territories would clearly contribute to Canada's economic development. The Council of the Federation intends to promote a better flow of goods, people, capital and services between the provinces and territories by improving the implementation of the Agreement on Internal Trade.

5. The challenges of globalization

In the context of globalization, an increasing number of issues that are normally of provincial jurisdiction in Canada are being debated in large international forums. These debates lead to the development of international standards and the signing of treaties which directly affect the provinces and territories' ability to act in fields over which the Constitution gives them exclusive jurisdiction. It is for this reason that the provinces and territories must be full and active participants in meeting the challenges of globalization. This means they must play a greater role on the international stage by participating in the negotiation of agreements related to their jurisdictions, while not hindering the cohesiveness of Canada's foreign policy. In this regard, the Council of the Federation could prove to be a privileged arena for collaboration.

What is the structure of the Council of the Federation?

Photo : Bryan Simpson

The Council of the Federation comes under the executive branch, rather than the legislative branch, of the provincial and territorial governments. Because of the leadership that it will bring to bear, the Council is composed of and managed directly by the premiers of the ten provinces and three territories.

The Council is composed of and managed directly by the premiers of the ten provinces and three territories.

The Council of the Federation is an institution distinct from existing forums. However, its implementation must be seen as strengthening these intergovernmental bodies. In fact, as an umbrella organization, it will seek to improve the coordination of interprovincial collaboration. For example, it is responsible for the new Secretariat for Information and Cooperation on Fiscal Imbalance and the Premiers' Council on Canadian Health Awareness.

In order to play an effective coordinating role, one likely to give interprovincial cooperation added value in relation to existing forums, the Council has a permanent Secretariat located in Ottawa.

The Secretariat is responsible for supporting the provincial and territorial premiers in monitoring and achieving their objectives. This will enable them to quickly tackle problems that require their immediate attention.

The Council meets at least twice a year. The role of Chair is assumed by the premier of each province on a rotational basis, for one-year terms.

Where necessary, it can entrust a number of specific mandates to a committee of Intergovernmental Affairs ministers, or other designated ministers.

Funding for the Council will be provided by the provinces and territories on a pro rata population basis.

Though strictly a provincial-territorial body, the Council of the Federation may hold special meetings at which the federal government may be invited to participate.

Conclusion

The evolution of the major socio-economic challenges facing governments means that the provinces and territories must strengthen their cooperation and the cohesiveness of their collective action. In addition, the fact that fiscal resources are poorly distributed among the two orders of government and that federal-provincial-territorial relations have deteriorated in recent years, increases the need for dialogue. The provincial and territorial governments must be able to have greater influence on Canada's evolution and initiate a new momentum in Canadian intergovernmental relations.

A better balance in intergovernmental relations will lead to constructive collaboration among governments, while respecting the roles and responsibilities of each government.

The Council of the Federation will help contribute to the emergence of a new dynamic. Its creation does not require any change to the Constitution. The powers of the provinces are in no way altered, and Québec remains in control of its own destiny, its own strategies and its own decisions. The Council is, in fact, an additional lever that allows Québec to promote its specificity throughout the Canadian scene.

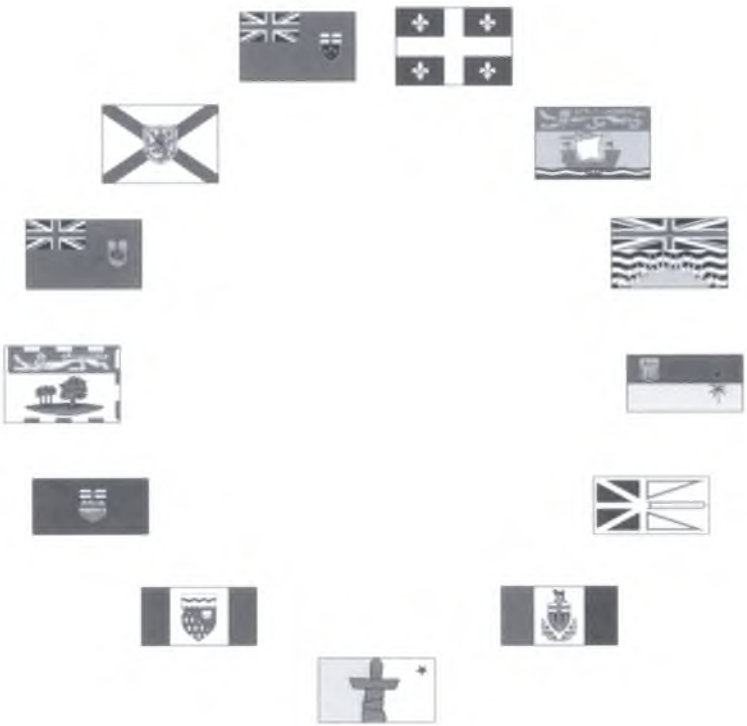
The Québec government is thus taking an important step towards strengthening its *internal diplomacy*. That is, it intends to nurture fruitful relations with its federative partners while asserting its distinctiveness within Canada.

The Council aims to strengthen the mechanisms that the provinces and territories have developed over the years in order to improve the functioning of the federation by maximizing their chances of reaching their objectives. The goal is to build on what already exists and to ensure that the Canadian federation will evolve while respecting the fundamental values and principles of federalism.

The Québec government is thus taking an important step towards strengthening its *internal diplomacy*. That is, it intends to nurture fruitful relations with its federative partners while asserting its distinctiveness within Canada. With its strong identity, Québec will, through its action within the Council of the Federation, emerge stronger still.

COUNCIL OF THE FEDERATION FOUNDING AGREEMENT

December 5, 2003



PREAMBLE

Premiers agreed to create a Council of the Federation, as part of their plan to play a leadership role in revitalizing the Canadian federation and building a more constructive and cooperative federal system. Premiers recognize that:

Canada was established as a federation in 1867.

Under the Constitution, Canada's two orders of government are of equal status, neither subordinate to the other, sovereign within their own areas of jurisdiction and accordingly, they should have adequate resources to meet their responsibilities.

Federalism is based on shared principles including respect for the constitution and the division of powers, while being aware that Quebec has not agreed to the Constitution Act, 1982, and accepting that there are differences among the provinces and territories and that governments may have different policy priorities and preferences.

There is a need to institute a new era of intergovernmental collaboration by promoting a constructive dialogue between the partners of the federation.

It is important to participate in the evolution of the federation and to demonstrate their commitment to leadership through institutional innovation.

The Council of the Federation will be an enduring and evolving institution that will be flexible, efficient and able to anticipate and act quickly to make Canada work better for Canadians.

CREATION AND COMPOSITION OF THE COUNCIL OF THE FEDERATION

1. The Premiers of the provinces and territories hereby establish a Council of the Federation ("the Council"), whose common objectives, mandate, operations and organization are described in this agreement.

2. The governments of the ten provinces and of the three territories of Canada, as represented by their Premiers, are members of the Council.

OBJECTIVES

3. The Council of the Federation is being established to address present and future challenges facing the federation in order to better meet the changing needs of Canadians by:

   a) Strengthening interprovincial-territorial cooperation, forging closer ties between the members and contributing to the evolution of the Canadian federation;

   b) Exercising leadership on national issues of importance to provinces and territories and in improving federal-provincial-territorial relations;

   c) Promoting relations between governments which are based on respect for the constitution and recognition of the diversity within the federation; and

   d) Working with the greatest respect for transparency and better communication with Canadians.

MANDATE OF THE COUNCIL

4. In pursuit of these Objectives, the Council will:

   a) Serve as a forum where members can share and exchange viewpoints, information, knowledge and experiences;

   b) Provide an integrated and coordinated approach to federal provincial territorial relations through the development of shared common analysis and positions, where appropriate;

   c) Reinforce the work of sectoral intergovernmental forums by providing direction, when appropriate, on issues that are of concern to the Council;

   d) Analyse actions or measures of the federal government that in the opinion of the members have a major impact on provinces and territories. This could include joint review and comment on bills and Acts of the Parliament of Canada, as is currently done by provinces and territories individually. One of the purposes of this analysis is to support productive discussions with the federal government on issues of importance to Canadians;

   e) Develop a common vision of how intergovernmental relations should be conducted in keeping with the fundamental values and principles of federalism; and

   f) Address any issue of priority which, in the opinion of the Members, requires the pooling of expertise, a greater dialogue between them or the coordination of their actions.

ORGANIZATION OF THE COUNCIL

Representation on the Council

5. The Members shall be represented on the Council by their Premier. In exceptional circumstances a Premier may designate a minister as a substitute representative for a meeting of the Council.

6. Notwithstanding the foregoing, no meeting of the Council can take place if the majority of the Members are not represented by their respective Premiers.

Chair

7. The Premiers of the provinces shall take turns chairing the Council according to the rotation established by the Annual Premiers' Conference. The term of office of the Chair is one year. The Chair shall act on behalf of the Council according to the mandates received from it.

8. The Deputy Chair shall be the Premier who will chair the Council the following year.

Meetings

9. There will be an Annual Meeting of the Council of the Federation each summer in the province of the incoming chair. In addition, there will be at least one other meeting to be held in a province or territory each year in a location to be determined by the Council.

10. The decisions of the Council will be reached by consensus, in accordance with the established practice of the Annual Premiers Conference.

11. The Council may decide from time to time to hold special meetings to which it may invite the Federal Government.

Committee of Ministers

12. From time to time, the Council may assign specific tasks to an ad hoc committee composed of Ministers responsible for intergovernmental relations or such other Minister designated by a Member. This Committee will be chaired by the minister of the province chairing the Council.

Steering Committee

13. A Steering Committee will be established, composed of the Deputy Ministers responsible for intergovernmental relations or such other representative designated by a member. The Steering Committee will be chaired by the deputy minister of the province chairing the Council. The Steering Committee shall report to the Council.

14. The Steering Committee shall assist the Council and support the Committee of Ministers in the performance of their respective mandates. It shall prepare the meetings of the Council and carry out the study, research and analysis mandates that it receives from the Council, including those envisaged under Article 4 (d), and shall establish and supervise the Secretariat.

Secretariat

15. The Secretariat shall report to the Steering Committee which is also its Board of Directors. The head of the Secretariat is appointed by and reports to the Board of Directors. The Secretariat shall be located in Ottawa or such other location as may be determined by the Council.

16. The Secretariat shall assist the Steering Committee in the preparation for meetings of the Council and shall perform any task that the Steering Committee assigns to it.

FUNDING

17. The Secretariat shall be funded by the Members on a pro rata basis formula according to their respective populations.

OTHER BODIES

18. The Premiers' Council on Canadian Health Awareness is under the responsibility of the Council of the Federation.

19. The Secretariat for Information and Cooperation on Fiscal Imbalance is under the responsibility of the Council of the Federation.

FINAL PROVISIONS

20. It is envisaged that the Council of the Federation will evolve, as required, to ensure its maximum effectiveness. This Agreement may be amended from time to time with the consent of all of its Members.

21. The objectives, mandate and organization of the Council shall be reviewed no later than 5 years after this Agreement comes into effect.

22. The Council shall take the steps necessary to ensure the performance of its mandate in French and English.

23. Nothing in this Agreement alters the legislative or other authority of the provincial legislatures or territorial legislatures or of the provincial or territorial governments or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative or other authorities under the Constitution of Canada.

24. This Agreement shall come into effect on December 5, 2003.

Signed at Charlottetown, 5th day of December, 2003, by the Premiers of the Provinces and Territories

Ontario

Québec

Nova Scotia

New Brunswick

Manitoba

British Columbia

Prince Edward Island

Saskatchewan

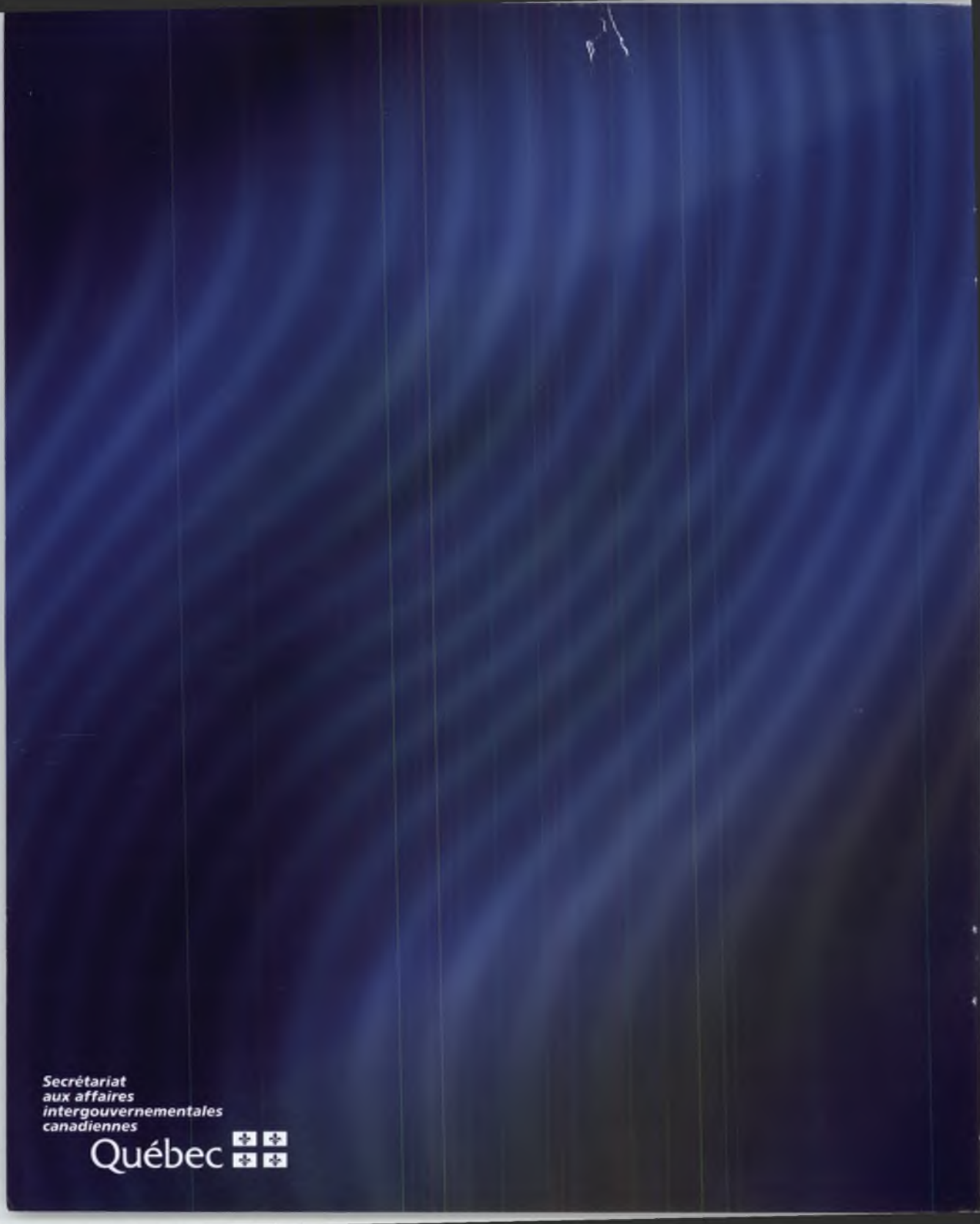
Alberta

Newfoundland and Labrador

Northwest Territories

Yukon

Nunavut



Secrétariat
aux affaires
intergouvernementales
canadiennes

Québec