
Incidence de la réforme du Sénat sur le fonctionnement des comités

par Gary O'Brien

En mai 2006, le gouvernement a présenté le projet de loi S-4, afin de limiter à 8 ans la durée du mandat des sénateurs, qui prend actuellement fin à l'âge de 75 ans. Un comité sénatorial spécial l'a examiné et a présenté un rapport en octobre dernier. En décembre, le projet de Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs (projet de loi C-43) a été présenté à la Chambre des communes. En vertu de cette mesure, les électeurs pourraient, aux élections générales fédérales, dire qui ils voudraient voir nommer au Sénat. Aucun des deux projets de loi n'a encore été adopté, mais le présent article décrit l'incidence que les modifications proposées auraient sur le fonctionnement des comités de la Chambre haute.

O n a souvent recours à un modèle constitutionnel pour expliquer le travail des comités sénatoriaux. Suivant ce modèle, le Sénat possède trois caractéristiques essentielles : (1) les sénateurs n'étant pas élus, les comités sénatoriaux ne peuvent revendiquer le moindre pouvoir politique de façon péremptoire; (2) comme le Sénat n'est pas une chambre habilitée à voter ou à refuser la confiance et que le gouvernement n'a pas de comptes à lui rendre, ses comités étudient les orientations stratégiques du gouvernement, à l'exclusion des sujets relevant de la politique partisane; (3) l'initiative financière étant légalement conférée à la Chambre des communes, les comités sénatoriaux se bornent habituellement à apporter aux projets de loi des amendements de forme plutôt que de fond. Il y a donc fort à parier que la moindre modification – officielle ou officieuse – autre que de pure forme au modèle constitutionnel du Sénat se répercuterait sur le fonctionnement des comités.

Il ne faut pas oublier qu'on peut modifier le système des comités sans devoir, au préalable, modifier officiellement la Constitution. Par exemple, au début des années 1960, seuls deux ou trois comités sénatoriaux siégeaient régulièrement, et ils convoquaient tout au plus quelques centaines de témoins par

année, la plupart du temps des fonctionnaires. De nos jours, le Sénat compte une vingtaine de comités sénatoriaux actifs qui entendent en moyenne chaque année 1 200 témoins, dont plus des deux tiers représentent le secteur non gouvernemental. Cette évolution résulte non de modifications à la Constitution, mais de changements aux usages du Sénat et de l'importance acquise avec le temps par le travail en comité.

Notre histoire législative nous rappelle toutefois que la modification du modèle constitutionnel peut se répercuter sur les comités. Avant même l'avènement du gouvernement responsable, le Haut-Canada et le Bas-Canada avaient tous deux mis sur pied un système de comités complexe. En effet, au cours de la session de 1820-1821, la Chambre d'assemblée du Bas-Canada a créé 100 comités spéciaux. En 1825, la législature du Haut-Canada en a établi 58. En 1841, l'une des premières mesures prises par la Province unie du Canada a été d'abolir le système précédent de comités permanents. Selon le procureur général de l'époque, « l'établissement de comités permanents déroge absolument à l'usage que la Chambre a choisi d'appeler le gouvernement responsable. Les ministres ne s'opposent pas à ce qu'on institue des comités pour étudier les questions de privilège et les crédits pour éventualités, mais, pour que les principes du gouvernement responsable soient respectés, il faut que les questions relatives à l'important dossier du commerce leur soient soumises ». Dans une réponse qui traduisait bien le dilemme devant lequel le gouvernement

Gary O'Brien a été sous-greffier du Sénat.

parlementaire allait se trouver pendant des années, un simple député (M. Durand) a répondu en substance que « d'après ce qu'avaient décidé ces honorables et érudits messieurs, il supposait que le procureur général entendait monopoliser les travaux de la Chambre et que, si tel devait être le cas, il était convaincu que le système fondé sur le gouvernement responsable ne fonctionnerait pas bien »¹.

Selon la description qu'en font certains ouvrages sur le Sénat², les comités sénatoriaux possèdent les caractéristiques suivantes. Beaucoup de sénateurs sont des érudits dans leur domaine. Ils n'ont pas qu'une connaissance généraliste des politiques, ce sont des spécialistes de leur domaine de compétence qui peuvent pressentir les incidences possibles de la législation. Pour la plupart, rien n'est plus important que les travaux de leur comité. Les sénateurs ont des antécédents fort divers et défendent très activement les intérêts des minorités, comme en témoignent leurs questions aux témoins et les sujets des ordres de renvoi du Sénat. Leurs modes de travail sont efficaces parce qu'ils ont plus de temps à consacrer aux études de leurs comités, qu'ils n'adoptent pas de règles de procédure restrictives et que le Sénat ne compte que deux partis reconnus, ce qui confère une plus grande souplesse dans l'ordonnement des travaux des comités. De plus, les sénateurs ont un esprit indépendant et sont connus pour voter plus souvent contre leur parti que ce n'est le cas à la Chambre des communes. Enfin, à en juger par leur feuille de route, les comités jouissent d'une bonne réputation. Ainsi, la Comité mixte Beaudoin-Dobbie chargé d'examiner les modifications constitutionnelles proposées en 1991 a applaudi au rôle d'enquête du Sénat et proposé de le maintenir dans un sénat réformé.

Le 30 mai 2006, le leader du gouvernement au Sénat a présenté le projet de loi S-4, *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)*, une mesure visant à limiter à 8 ans la durée maximale du mandat sénatorial. À l'heure actuelle, un sénateur peut garder son siège jusqu'à l'âge de 75 ans. Le projet de loi ne dit pas si ce mandat serait reconductible. Le 13 décembre dernier, le gouvernement a présenté le projet de loi C-43, *Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs*. Le projet de loi précise que la consultation aurait lieu en même temps que les élections générales fédérales sous le régime de la *Loi électorale du Canada* et selon un mode de scrutin préférentiel. Lorsqu'il a comparu devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, le 7 septembre 2006, le premier ministre Stephen Harper a dit que ce type de consultation populaire est « habilitant de nature. Il permet au gouvernement [...] d'évaluer [son] incidence [...] sur le système et ce qui se passe [...] sur une certaine période »³.

Avant que l'une ou l'autre mesure ne soit adoptée, il vaut peut-être la peine de s'arrêter et de définir certaines des variables que ces tentatives de réforme sénatoriale risquent de

modifier. Le projet de loi S-4 ne changerait pas grand-chose au modèle constitutionnel. En effet, les sénateurs ne seraient plus nommés que pour 8 ans, un changement modeste, car, à l'heure actuelle, les sénateurs restent en poste, en moyenne, pendant 12 ans. Le projet de loi risquerait toutefois d'entraîner la perte d'une partie importante de la mémoire institutionnelle, car, s'il est adopté, aucun sénateur ne pourra plus rester en poste pendant vingt ou trente ans. Les sénateurs aux longs états de service, dont plusieurs ont occupé des postes de direction vers la fin de leur carrière, ont enrichi le processus législatif d'une expérience inestimable que l'on regrettera. Par contre, renouvelé plus souvent, l'effectif du Sénat sera plus apte à régler les problèmes d'actualité. Si le mandat à durée limitée n'est pas reconductible, les sénateurs risquent moins de perdre leur indépendance d'esprit. On peut douter aussi que leurs façons de travailler changent beaucoup. Selon toute vraisemblance, ils continueront d'accorder la priorité à leur travail en comité et ils maintiendront et même amélioreront la bonne réputation des comités sénatoriaux.

Quant au projet de loi C-43, il semblerait que, même s'il ne changerait officiellement rien au modèle constitutionnel, il se pourrait que le fonctionnement des comités soit modifié en profondeur si le gouvernement s'engage à recommander la nomination des vainqueurs aux élections. Il n'est pas certain que cela ait des répercussions sur le facteur des connaissances spécialisées, mais on peut raisonnablement concevoir un Sénat de nouveau composé surtout de généralistes en matière d'orientations stratégiques, comme le sont la plupart des députés aux Communes, plutôt que d'experts. Il n'est pas acquis non plus que l'actuelle diversité des sénateurs serait compromise : il est à espérer que le comité qui sera chargé d'examiner le projet de loi tire cette question au clair. Selon les avis préliminaires, les modes de scrutin préférentiels ne constituent que des variantes des systèmes majoritaires uninominaux. Si cela s'avère, on peut douter qu'on s'attache particulièrement à assurer la représentation des minorités, comme on le fait actuellement quand on nomme les sénateurs. Comme le Sénat ne serait toujours pas une chambre habilitée à voter ou à refuser la confiance, les sénateurs feraient preuve d'une indépendance d'esprit encore plus grande, ce qui entraînerait des changements importants au régime des partis.

Ce qui changerait peut-être le plus, ce sont les modes de travail des sénateurs. S'ils ont des obligations de représentation accrues, ils pourraient ne plus pouvoir consacrer autant de temps aux affaires courantes de leurs comités. Ils seront de plus en plus occupés, ce qui aura peut-être pour effet de priver les comités d'une certaine liberté de mouvement et de les obliger à adopter une façon de procéder plus rigide. Les comités devront siéger en même temps que le Sénat. Ils pourraient avoir du mal à obtenir le quorum, ce qui les forcerait à nommer plus de membres substitués. Par ailleurs, ils manqueront moins d'assurance vis-à-vis de l'autre endroit. Si la consultation de la population sur les nominations au Sénat

a pour effet de conférer une plus grande légitimité à celui-ci, ses comités auront une plus grande utilité politique. En effet, ils feront encore plus figure de point d'accès pour les groupes mécontents qui n'auront pas réussi à gagner l'attention de la Chambre des communes. Ils pourront négocier beaucoup plus vigoureusement avec le Cabinet et les Communes et ils seront plus disposés à se battre, à courir des risques et à attendre. Comme le montre l'expérience des modèles de négociation, « le négociateur qui peut attendre ... a plus de succès. [...] Très souvent, au plan stratégique, la négociation consiste essentiellement ... à attendre »⁴.

Le projet de loi S-4 ne changerait sans doute pas grand-chose au fonctionnement des comités sénatoriaux, car, dans l'hypothèse où les mandats ne seraient pas renouvelables, le modèle constitutionnel demeurerait essentiellement le même. Les comités devraient demeurer les défenseurs des intérêts des minorités et continuer de réaliser des enquêtes indépendantes et d'examiner les orientations stratégiques du gouvernement, car ils auraient le temps et les connaissances spécialisées que cela requiert. La *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs (C-43)* occasionnerait, en revanche, des changements officieux qui seraient susceptibles d'avoir une incidence marquée sur le comportement des comités. Il se pourrait que les sénateurs ne soient plus en mesure de représenter les minorités aussi efficacement, qu'ils n'aient plus autant de temps à consacrer au travail en comité et qu'ils doivent modifier leurs modes de travail. Selon toute vraisemblance, ils feraient preuve d'une plus grande indépendance politique vis-à-vis de leur parti. Il se pourrait que les comités consacrent moins de temps à l'examen des orientations stratégiques et plus à la politique partisane, ce qui les inciterait à adopter des positions de négociation de nature à les faire entrer en conflit avec la Chambre des communes.

Il ne faut pas en conclure que la consultation populaire plongerait le Parlement dans une impasse sans issue ou

diviserait le gouvernement. À défaut de modifier les pouvoirs législatifs du Sénat dans la Constitution, certains usages existants, utilisés judicieusement, pourraient dissiper les tensions auxquelles le système parlementaire est soumis. Comme on l'a vu au Congrès américain, les commissions mixtes sont utiles pour gérer les désaccords qui surgissent dans les institutions bicamérales, surtout lorsque les deux chambres disposent d'un pouvoir législatif quasi égal. La procédure établie au Sénat et à la Chambre des communes prévoit déjà des conférences libres, ces réunions de gestionnaires que chaque chambre nomme séparément dans l'espoir qu'ils arrivent, par la discussion, à s'entendre sur un projet de loi. Si la plupart des commissions mixtes du Congrès y parviennent, il est probable qu'il en soit de même pour les commissions mixtes canadiennes. Il faudrait peut-être préciser davantage les règles de procédure régissant ces commissions, mais le fait est qu'elles permettent vraiment d'éviter les impasses insolubles sur les mesures législatives importantes.

Notes

1. Province unie du Canada, *Parliamentary Debates*, 1841, p. 144-145.
2. Voir C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 168-169; Serge Joyal (dir.), *Protéger la démocratie canadienne : Le Sénat en vérité...*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003; Samuel Patterson et Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, p. 120-161.
3. *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 7 septembre 2006.
4. Howard Rauffa, *The Art and Science of Negotiating*, Cambridge, Harvard University Press, 1982, p. 78. Voir aussi Gary O'Brien, *L'influence législative des comités parlementaires : Le cas du Sénat du Canada, 1984-1992*. Document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, 1995.