

Pour un Sénat élu

Duff Roblin

Depuis qu'il existe, le Sénat, niveau supérieur de notre système législatif fédéral, a souvent retenu l'attention de divers réformateurs constitutionnels bien intentionnés. Il n'empêche que 115 ans après sa création en 1867, le Sénat est encore en place et sous une forme pratiquement identique à celle que les pères fondateurs lui avaient donnée.

Mais, en dépit de cette impressionnante endurance, il me semble qu'on a rarement exercé autant de pressions pour le réformer que depuis ces dernières années. À l'extérieur de cette enceinte, sinon à l'intérieur, on s'accorde généralement à dire qu'il faut un instrument plus efficace pour défendre les intérêts régionaux des Canadiens lorsque les organismes de l'État fédéral prennent des décisions. C'est à se demander combien de temps encore le Sénat pourra résister aux changements. Il n'y a peut-être pas beaucoup de gens qui partagent mon opinion, mais je vous la donne quand même : le Sénat doit changer, ou d'autres finiront par le changer. C'est de partout qu'on réclame de nos jours la réforme du Sénat, et une simple liste de ceux qui la préconisent en dit long.

D'abord, la Conférence sur la Confédération de demain, sous l'égide de la province de l'Ontario. Ensuite, le livre beige du parti libéral du Québec. Après, l'initiative très importante du gouvernement de la Colombie-Britannique au sujet d'une nouvelle formule d'organisation du Sénat. Est venu ensuite le rapport de la Commission Pépin-Robarts, qui émanait en quelque sorte du gouvernement fédéral. Nous savons que l'Association du barreau canadien s'est longtemps demandé quelle nouvelle formule le Canada devrait adopter pour le Sénat. La *Canada West Foundation* s'est prononcée à deux reprises sur la réforme sénatoriale, dont la dernière fois sous la direction du sénateur Manning. Il y a aussi bien sûr le bill C-60 que nous avons étudié en 1979. Dans un récent rapport sur la réforme du Sénat, que nous considérons comme un autre chapitre, le comité Lamontagne propose un nouveau réaménagement intéressant des pouvoirs et des fonctions du Sénat qui, à mon avis, ne répondrait pas à nos besoins.

On retrouve toutefois un thème commun dans toutes ces propositions et c'est que la grande majorité des Canadiens souscrivent au principe d'une seconde chambre. On en déduit que ceux qui analysent si à fond notre constitution estiment que le régime fédéral du Canada repose sur une législature fédérale bicamérale. C'est là, honorables sénateurs, le premier point que je voudrais établir.

L'honorable Duff Roblin fut premier ministre du Manitoba entre 1958 et 1967. Il fut nommé au Sénat en 1978. Cet article est une version abrégée d'un discours prononcé au Sénat le 24 février 1982.

Le besoin d'une seconde Chambre

Dans un État fédéral comme le Canada, gouverné par le processus politique parlementaire, le maintien de la paix, de l'ordre et d'un bon gouvernement exige une seconde Chambre fédérale efficace. Cette affirmation est fondée sur les particularismes fondamentaux du pays. Le Canada a été créé en 1867 en regroupant plusieurs sociétés aux particularités régionales distinctes. Notre histoire doit faire ressortir au-delà de toute équivoque que les particularismes régionaux ont de l'importance et que le Canada demeure une fédération. Les Canadiens sont conscients de leur destinée et de leur nationalisme communs, mais ils n'oublient pas, j'en suis persuadé, qu'ils sont issus de diverses régions — régions qui se distinguent les unes des autres par leur superficie, leur population, la langue, l'histoire et les intérêts. C'est de cette diversité régionale qu'il faut tenir compte dans le processus législatif fédéral.

Aujourd'hui, tous les témoins que j'ai interrogés insistent sur l'urgence qu'il y a à concilier les intérêts régionaux légitimes avec le bien commun de la nation. Bien sûr, il n'y a rien de nouveau à cela. Au Québec, en 1864, les Pères de la Confédération ont dû faire face à une situation tout à fait identique. Et ils y ont trouvé une solution. Cette solution consistait à établir une Chambre c'es communes fédérale selon le principe de la représentation populaire, et un Sénat fédéral, selon le principe de la représentation régionale. La représentation populaire répondait aux besoins du Haut-Canada où l'on réclamait un vote par habitant, où qu'il habite. Les régions moins étendues avaient d'autres objectifs en vue. Elles se rendaient compte que la population du Haut-Canada, du fait de son avantage numérique, ou encore de concert avec la population du centre du Canada, pouvait imposer sa volonté aux minorités régionales. Elles ont donc cherché à rétablir un certain équilibre.

Je soutiens donc que le premier principe important de la démocratie, celui de la représentation en fonction de la population, trouve sa forme dans la Chambre des communes. Le deuxième grand principe du fédéralisme, celui de la représentation territoriale, s'exprime au Sénat. Cela explique que le Sénat ait été établi en 1867. En fait, on peut dire à juste titre qu'en 1867 il n'y aurait pas eu de Confédération sans Sénat. Cela indique aussi qu'une seconde Chambre fédérale efficace a sa place en 1982.

Jusqu'ici, je me suis contenté de reprendre des faits bien connus de l'histoire du Canada. Nous devons cependant bien comprendre pour quelles raisons profondes nous avons besoin d'une seconde Chambre efficace en 1982 avant d'essayer d'améliorer celle que nous avons déjà. J'estime que l'expérience au Canada, tant par le passé qu'à l'heure actuelle, et d'ailleurs l'ex-



En 1864, six des quatorze journées de la conférence de Québec qui aboutit à la Confédération furent consacrées au statut du Sénat.

périence dans d'autres fédérations du même genre, montre que le Canada a besoin d'une seconde Chambre fédérale qui représente efficacement les intérêts régionaux. On peut d'ailleurs dire que le Sénat a été conçu précisément à cette fin. Parvient-il à jouer ce rôle? Pourquoi pense-t-on qu'il faut l'améliorer?

Le comité Lamontagne, dont j'ai déjà mentionné le rapport, a fait des observations intéressantes au sujet des propositions de réforme actuellement débattues. Il a décelé les lacunes de certaines de ces propositions et rejeté avec raison celles qui laissaient à désirer. D'autre part, le comité a souligné le travail utile que le Sénat peut accomplir dans sa forme actuelle. Je soutiens que les membres du Sénat actuel font preuve de zèle et de dévouement. Je conviens que, dans bien des milieux, on est au courant du bon travail qu'il fait à titre de chambre de révision lorsqu'il s'agit d'examiner et de modifier les projets de loi. Les initiatives équilibrées, impartiales, réfléchies et, Dieu soit loué, parfois originales de ses comités, qui se penchent sur les questions d'intérêt public, ont souvent donné l'exemple à la Chambre des communes et lui ont valu les félicitations des experts.

Toutes ces activités sont très louables et je les approuve en tant que service public. Je suis heureux de voir que le comité Lamontagne a documenté les divers aspects de ce travail de façon incontestable et historique pour les faire connaître au public. À mon avis, le comité mérite nos remerciements et ses travaux devraient être beaucoup plus largement diffusés par les médias. Les fonctions dont je viens de parler devraient être maintenues dans tout Sénat réformé qui pourrait voir le jour.

Cependant, quand on se penche sur les considérations du comité et l'analyse qu'il a faite du mécontentement du public à l'égard du Sénat, quand on examine comment il envisage de maintenir un Sénat non électif, il devient évident que le rapport Lamontagne n'est pas une proposition de réforme que le public canadien approuvera facilement. Car là où le public considère que le Sénat a échoué le plus manifestement — un domaine sur lequel se penchent tous les réformateurs, domaine qui nous intéresse de très près et qui va au cœur de la question — c'est dans son rôle de participant à l'autorité législative fédérale. À ce chapitre, le Sénat ne représente pas adéquatement les intérêts régionaux, et pour-

tant, c'est la principale raison de sa création. D'après moi, pour qu'un projet de réforme ait des chances d'être accepté du public, il faudra combler les lacunes en ce qui concerne la représentation régionale.

Les origines du problème

S'il y a eu échec, comment s'est-il produit? Pourquoi le Sénat ne réussit-il pas à être un véritable organisme de représentation régionale? Le Sénat, que ce soit celui de 1867 ou celui d'aujourd'hui, est-il sans pouvoir? Est-il impuissant? Loin de là. Il dispose toujours d'une autorité législative énorme, d'un pouvoir de législation considérable. Ce pouvoir égale celui de la Chambre des communes. Il faut concéder que celle-ci a toujours détenu les cordons de la bourse, puisque c'est elle qui adopte les lois en matière de finances. Il est vrai également que le gouvernement n'est pas obligé de démissionner s'il est défait au Sénat. Seule la Chambre peut faire ou défaire les gouvernements, faire et défaire les premiers ministres. À ces deux exceptions près, le Sénat d'aujourd'hui, comme celui de 1867, dispose de tous les moyens voulus pour remplir son rôle de représentant régional, pour jouer le rôle de contrepoids dans le système fédéral.

J'ajoute qu'à mon avis le Sénat actuel est composé d'hommes et de femmes compétents et expérimentés. Sa tâche ne consiste pas à représenter les gouvernements provinciaux, mais il est censé représenter les intérêts régionaux à l'intérieur du cadre fédéral, et des pouvoirs étendus lui ont été conférés à cette fin. Pourtant, d'une façon générale, la plupart de ses critiques considèrent que le Sénat est un accessoire inutile. D'une façon générale, les médias ne s'intéressent pas à nos débats; le grand public n'a jamais eu aussi peu confiance en nous, et même nous, sénateurs, nous nous plaignons d'être ignorés par l'exécutif fédéral et négligés par les gouvernements provinciaux. En même temps, le Sénat refuse d'exercer ses pouvoirs, ce qui pourrait ou bien justifier son existence ou au contraire, remettre en question sa raison d'être politique.

Il est assez facile de déceler la faille au sein de notre organisation. Cela vient de ce que les sénateurs sont nommés à leur poste par le premier ministre fédéral, et d'aucune autre façon. Le fait que les sénateurs soient nommés nuit à toute l'organisation du Sénat, en entravant sa capacité d'agir comme il l'entend. Un sénateur nommé, ne nous y méprenons pas, n'est responsable vis-à-vis de personne, d'un point de vue constitutionnel. D'un point de vue politique, de nombreux sénateurs, il faut bien l'admettre, adhèrent aux théories du parti qui les a nommés. Il est évident, toutefois, qu'en 1982, un système de nomination politique d'hommes et de femmes qui sont investis de fonctions et de pouvoirs législatifs est contraire à la conception moderne d'un gouvernement représentatif et parlementaire.

Le Sénat est une institution dotée de pouvoirs législatifs, mais sans responsabilité démocratique; il est donc manifeste que les sénateurs nommés n'ont pas le poids que donne la légitimité politique. En fait, judicieusement, le Sénat essaie rarement, voire presque jamais, d'exercer ses pouvoirs constitutionnels indubitables. Malgré tous les pouvoirs théoriques, le Sénat nommé sait se tenir à sa place. Il refuse de s'attaquer à la Chambre des communes, qui se compose de représentants élus, même si des

intérêts régionaux justifiés sont en jeu. Le rôle principal de la seconde Chambre, si vous suivez mon raisonnement, à savoir défendre les intérêts régionaux au sein du législatif fédéral, se trouve donc supprimé par la force des choses et n'a plus aucune valeur.

L'absence de légitimité politique au sens constitutionnel du terme est au cœur du problème. Le remède, dans un régime parlementaire représentatif, est évident. Il suffit de changer la façon de choisir les sénateurs. Au lieu de les nommer, il suffit de les élire. En prenant cette seule mesure, c'est-à-dire en passant du système des nominations au système des élections, le Sénat devient légitime sur le plan constitutionnel et se trouve investi d'un pouvoir moral et politique nécessaire à l'exercice de ses fonctions. La responsabilité politique s'ajoute donc à la responsabilité régionale, et cela lui donne au moins la possibilité, pour ne citer qu'un exemple, de fonctionner comme il le devrait, au sein du régime parlementaire fédéral, en examinant des questions qui sont du ressort fédéral.

Comment élire un Sénat?

Une fois accepté le principe de l'élection des sénateurs, plusieurs solutions sont possibles pour déterminer le mode d'élection. Nous avons la possibilité ici de renoncer au principe du premier arrivé, actuellement en vigueur pour élire les députés des Communes. Je continue à croire que ce système est bien adapté à la Chambre des communes où il faut en tout temps une majorité stable pour soutenir un gouvernement. Le Sénat, toutefois, où la question de confiance ne se pose pas, pourrait être élu d'une autre façon. Certains ont proposé que les sénateurs soient élus selon un mode de représentation proportionnelle. Les candidats figureraient sur des listes dans l'ordre de préférence des partis.

On s'oppose parfois à ce mode d'élection parce que le parti y exerce parfois une trop forte influence et les électeurs n'ont pas un choix suffisant. Mais ce mode n'est pas le seul. Il y a celui des votes transférables. Les électeurs peuvent choisir autant de candidats qu'ils le désirent et mentionner autant de noms de candidats qu'il y a de vacances à combler. Certains estiment que ce mode présente de grands avantages, ne serait-ce que parce que la préférence des électeurs l'emporterait sur le choix du parti.

Sans doute existe-t-il d'autres méthodes, outre celles que j'ai mentionnées et celles en usage à la Chambre des communes, qui pourraient servir à l'élection des membres du nouveau Sénat du Canada. Un tel système, à mon avis, serait parfaitement compatible avec l'intérêt que les sénateurs portent à la représentation des minorités.

Cependant, je n'entends pas, dans le cadre de mon exposé d'aujourd'hui, établir de règles strictes quant aux difficultés qui risquent de survenir. Je me soucie simplement de faire reconnaître l'idée du Sénat électif. Une fois cette idée acceptée, nous n'aurons plus qu'à nous entendre sur la façon de l'appliquer. Je ne propose que quelques idées. Je ne les ai pas épuisées toutes.

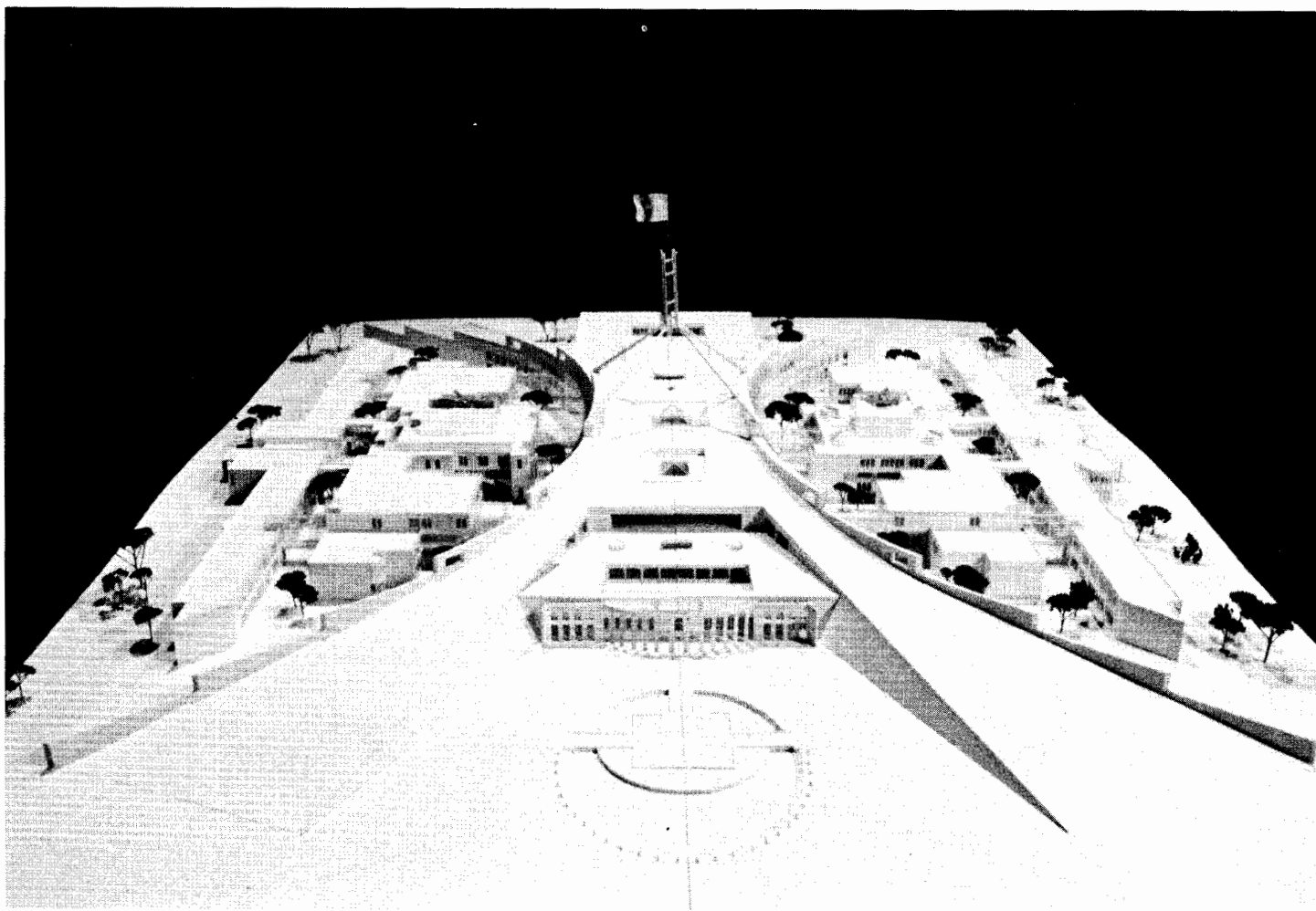
Considérons un moment la question des territoires électoraux. Notre mode actuel prévoit un certain nombre de territoires sénatoriaux. À l'origine, il y en avait trois, et chacun comportait 24 sénateurs. Nous en comptons actuellement 4, soit les Maritimes, le

Québec, l'Ontario et l'Ouest, et nous avons prévu certains accommodements pour Terre-Neuve et les Territoires du Nord-Ouest. Mais le principe sur lequel se fonde la répartition, à toute fin pratique, c'est que les territoires doivent comprendre le même nombre de représentants et qu'ils soient représentatifs des régions.

Certains diront que si l'on veut avoir un Sénat électif, il faudra que chaque province ait le même nombre de sénateurs, comme aux États-Unis, et cette idée vaut la peine d'être examinée. Si l'on me demande mon avis, je dirai que pour des raisons d'ordre historique et pratique, une certaine modification du système actuel de répartition serait tout indiquée au Canada pour la prochaine étape, chaque province élisant ses propres sénateurs. Dans le cas du Manitoba par exemple, il y en aurait six pour toute la province. Les territoires plus étendus, comme l'Ontario, pourraient être subdivisés en régions qui éliraient chacune six sénateurs. Voilà des choses qu'il y aurait lieu d'examiner et de discuter en temps et lieu. Comme je l'ai dit, la répartition actuelle pourrait peut-être être modifiée pour tenir compte de l'évolution récente, ce qui constitue selon moi une base raisonnable de départ.

Quand devrait avoir lieu l'élection du sénateur, et quelle serait la durée de son mandat? Trois possibilités au moins se présentent à mon esprit. Il pourrait y avoir des élections sénatoriales indépendantes des autres. Ces élections pourraient avoir lieu en même temps que celles de la Chambre des communes, ou encore en même temps que les élections provinciales. Si l'on tient à bien marquer le caractère régional du Sénat, cette dernière solution pourrait avoir ses avantages. Toutes ces solutions pourraient être étudiées plus à fond, si le Sénat le désirait. La durée du mandat pourrait être de six ans, chiffre qui me semble remporter la faveur. Peut-être les élections pourraient-elles être décalées, la moitié de l'assemblée étant renouvelée à chaque élection. Il y a diverses possibilités quant aux modalités propres de l'élection, au mode de représentation et aux divers points que j'ai examinés.

Il y a une question d'égale importance dont il faudrait nous occuper. Ce serait celle de savoir comment un Sénat électif fonctionnerait dans un système parlementaire comme le nôtre, et quels pouvoirs ce Sénat aurait pour s'acquitter des responsabilités régionales dont j'ai parlé. J'ai dit qu'un Sénat électif devrait avoir



L'Australie est un État fédéral dont le Sénat est élu. De nouveaux édifices du Parlement seront inaugurés d'ici 1988. On voit ci-dessus la maquette de l'architecte lauréat. La Chambre des représentants est à gauche, le Sénat à droite. (Michael Jensen, Service d'information australien)

exactement les mêmes pouvoirs que le Sénat actuel. Il faut que la Chambre des communes demeure l'assemblée primordiale. Il faut que le gouvernement ne soit responsable que devant la Chambre des communes, que seule la Chambre des communes puisse investir les gouvernements ou les premiers ministres, que seule la Chambre des communes ait l'initiative des lois de finances.

Cependant, un Sénat électif pourrait conserver les pouvoirs actuels du Sénat nommé. À vrai dire, il faudrait qu'il en soit ainsi. D'ailleurs, quant à moi, j'élargirais ses attributions. Je dirais que lorsque le gouvernement fédéral désigne des représentants aux organismes régionaux, nationaux ou autres, ces nominations pourraient être soumises à la ratification du Sénat électif.

Mais si l'on donne à un Sénat électif des pouvoirs de ce genre, l'harmonisation des travaux du Sénat et de la Chambre des communes prend alors une importance capitale. Il est absolument vital d'éviter entre la Chambre des communes et le Sénat une situation d'impasse permanente empêchant l'adoption des projets de loi. Il ne faut pas que le système fédéral soit paralysé par un Sénat électif, il faut que la résolution des conflits entre les deux Chambres soit réglementée et efficace, la primauté devant rester à la Chambre des communes.

À prime abord, il y aurait un certain nombre de possibilités. Évidemment, nous chercherions à renforcer la collaboration entre le Sénat et la Chambre des communes pour ce qui est du système de consultation, d'administration et de communication et nous pourrions peut-être même établir un comité de gestion mixte. Cela nous permettrait de chercher ensemble des solutions mutuellement acceptables, comme c'est sans doute possible sur bien des plans.

Si la Chambre des communes propose une mesure que le Sénat n'approuve pas, on pourrait stipuler que le Sénat doit s'y opposer avec une majorité des deux-tiers pour appuyer sa position. Ou encore, si le Sénat rejette une proposition de la Chambre des communes d'abord par une majorité simple et si la Chambre des communes présente de nouveau le projet, il faudrait alors une majorité des deux-tiers pour que le Sénat étudie la question. Ou encore, le Sénat et la Chambre des communes pourraient régler ensemble leurs différends et ce serait alors à la majorité simple. Le premier ministre fédéral pourrait peut-être, comme dernier recours, ordonner une double dissolution. La Chambre des communes et le Sénat pourraient alors aller consulter les citoyens et les laisser décider de la voie à suivre.

Il ne s'agit là que de quelques suggestions en vue d'intégrer un sénat élu dans le système parlementaire actuel. J'estime qu'à elles seules ou ensemble ou encore associées aux idées que d'autres sénateurs pourront suggérer, ces propositions permettraient à un Sénat élu de répondre aux critères qui

caractérisent un gouvernement représentatif et responsable de ses actes. Les deux Chambres doivent reconnaître la souveraineté des citoyens.

Par conséquent, je considère qu'un Sénat élu ferait beaucoup pour harmoniser les intérêts de nos régions dans le cadre de l'appareil législatif central et des pouvoirs du gouvernement fédéral.

Je ne prétends pas qu'il s'agisse d'une panacée pour tous les maux qui affaiblissent le fédéralisme canadien. Il y aura toujours un premier ministre fédéral, des premiers ministres provinciaux et des conférences fédérales-provinciales qui permettront aux divers gouvernements de communiquer directement. Un Sénat élu ne ferait certainement pas disparaître toutes les difficultés régionales. Comment le pourrait-il ? Il jouerait surtout un rôle à l'égard de la législation fédérale, dans le cadre des pouvoirs constitutionnels fédéraux. La répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces serait la même. Ce nouveau Sénat ne représenterait pas les provinces; il représenterait les citoyens des diverses régions. À cet égard, je pense que son rôle serait clair et sans équivoque.

On peut concevoir un Sénat dont les membres seraient élus de façon à réduire au minimum les inconvénients qui pourraient se présenter. Il faudrait le concevoir bien soigneusement en tenant compte de l'expérience d'autres secondes chambres dans d'autres régimes parlementaires, et le façonner de manière à répondre aux besoins et aux exigences du Canada.

La question de la réforme du Sénat est presque au premier rang du programme des travaux constitutionnels. La question de savoir si les sénateurs seront élus plutôt que nommés constitue clairement la principale alternative. Selon moi, l'opinion publique tout comme les experts en la matière sont au moins favorables à ce qu'on examine une proposition du genre de celle que je vous soumets.

Si l'on veut que le Sénat conserve ses pouvoirs législatifs actuels, ses membres devraient très certainement être élus. Si, par contre, il redevient un organisme consultatif dont l'avis ne compte pas, quoi que l'on fasse n'a vraiment aucune importance.

Je crois cependant que le Sénat actuel est bien qualifié pour prendre l'initiative et étudier cette question. Je soutiens même que notre amour propre devrait nous pousser à prendre cette initiative. Si nous ne réussissons pas à proposer nous-mêmes un changement opportun et effectif, d'autres se chargeront sans doute de le faire pour nous. Je tiens à ce que le Sénat prenne l'initiative. Nous nous le devons à nous-mêmes; nous le devons au pays.

(Traduit de l'anglais)