

Le sénat : perspectives d'avenir

R.M. Burns

L'intérêt que l'on porte actuellement à la réforme du Sénat canadien n'est pas dû à l'éveil d'un nouveau souci de réforme parlementaire. Si c'était le cas, nous pourrions espérer voir naître un intérêt pour la refonte du système électoral qui n'intéresse encore qu'une élite. La volonté de faire du Sénat un organisme efficace de représentation régionale découle en grande partie de la fragmentation croissante du Canada due à la lutte que se livrent les politiciens fédéraux et provinciaux pour se gagner l'attention des médias. Ce n'est pas qu'un tel intérêt soit injustifié ou que les préoccupations régionales soient sans fondement, mais plutôt que le processus tout entier soit devenu confus et mal orienté. Le temps est venu pour nous d'élaborer de grands principes et de définir les priorités essentielles avant de nous engager pour l'avenir.

À l'origine, les secondes chambres ou chambres hautes avaient pour but de garantir le pouvoir des classes dirigeantes devant l'influence croissante des assemblées élues au vote populaire ou chambres basses. Une seconde chambre pouvait faire obstacle aux initiatives de l'assemblée élue quand elles étaient jugées inopportunes ou qu'elles empiétaient sur des privilèges acquis (ce qui revenait le plus souvent au même). Dans un système fédéral, la seconde chambre joue un rôle supplémentaire. Étant donné que le principal corps législatif est élu au vote populaire et en fonction de la population, on voit dans la seconde chambre le moyen d'assurer un meilleur équilibre politique au bénéfice des régions les moins peuplées de la fédération.

En raison de la diversité croissante des intérêts et des préjugés régionaux dans les systèmes fédéraux modernes, la réforme de la seconde chambre a porté de plus en plus sur sa fonction régionale. La fonction de surveillance ou de «réexamen objectif» a été reléguée au second plan du fait que les organismes existants ont cessé de l'exercer de façon objective ou cohérente.

Le problème que nous abordons comporte deux volets. Comment une seconde chambre nationale peut-elle contribuer à la rationalisation des besoins tant régionaux que nationaux et des questions spéciales tout en procédant à un examen objectif des lois à caractère essentiellement national?

Lorsqu'ils ont voulu créer un Sénat canadien, les Pères de la Confédération ont été largement influencés par leur connaissance du rôle de la Chambre des Lords en Grande-Bretagne. Ils savaient également qu'il était important, dans un système fédéral, d'avoir une seconde chambre qui représentât les intérêts régionaux auprès du gouvernement national. Mais ils jugeaient aussi que la guerre civile américaine était la conséquence des «droits concédés aux États», et ils n'étaient pas disposés à accorder aux provinces trop de pouvoirs dans les domaines de portée nationale. Ils ont tenté d'en arriver à un compromis acceptable entre les intérêts nationaux et provinciaux en prévoyant pour la seconde chambre une représentation fondée sur les divisions régionales. Or, il est vite apparu qu'ils avaient mieux réussi à créer une chambre de révision qu'un organisme capable de représenter efficacement les préoccupations régionales. La recherche d'une solution viable à cet aspect du problème demeure un objectif permanent.

Au Canada, les discussions intermittentes sur la réforme du Sénat ont porté davantage sur le mode de sélection de ses membres et l'absence d'un rôle positif pour le Sénat que sur ses faiblesses en tant qu'organisme de représentation régionale ou provinciale au sein du Parlement national.

Le mode actuel de sélection

La façon dont les sénateurs sont nommés par le gouverneur-général (en réalité par le premier ministre en consultation avec l'organisation du parti) a fait du Sénat un lieu de refuge politique et de retraite. C'est du moins ainsi qu'il apparaît aux yeux du public. La représentation géographique n'y est pas équilibrée et, sur le plan politique, il représente assez peu les principaux courants qui existent au Canada.

Ce mode de sélection a fait que le Sénat est tout à fait coupé de la réalité toujours changeante de la société canadienne. Même s'il pouvait la comprendre, il ne pourrait s'opposer efficacement aux politiques d'un gouvernement ayant l'appui d'une majorité à la Chambre élue.

En fin de compte, les sénateurs actuels ne peuvent même plus prétendre être des représentants régionaux. Ils deviennent des résidents de la Chambre rouge sans grand contact avec les provinces d'où ils viennent. Ils se trouvent passablement isolés des influences qui s'exercent à l'extérieur de leur milieu politique immédiat. Aucune allégeance politique ne les lie et la discipline de parti n'est pas aussi rigide qu'à la Chambre des communes. Mais

R.M. Burns est le fondateur et l'ancien directeur de l'Institute of Intergovernmental Relations de l'Université Queen's. À présent à la retraite, il vit à Victoria en Colombie-Britannique.

ces allégeances existent néanmoins et elles ont plus de poids que les attaches régionales. Même s'il n'en était pas ainsi, l'absence d'une base politique active les priverait des moyens de s'opposer efficacement à la Chambre des communes sur des questions de grande importance à caractère régional ou autre. Bien que le Sénat se soit de temps en temps distingué dans des cas particuliers et même comme Chambre de «réexamen objectif», son influence en tant que représentant des régions a été minime.

Autres méthodes de sélection

Le système de nomination des sénateurs, qui est à l'origine du mécontentement actuel, pourrait être remplacé par d'autres méthodes.

1. Pouvoir mixte de nomination

Puisqu'il nous faut des porte-parole régionaux, certains ont suggéré un partage égal du pouvoir de nomination entre les deux paliers de gouvernement. Diverses méthodes ont été proposées, notamment dans le projet de loi C-60. Bien que le système de nomination mixte puisse le plus facilement s'adapter aux conditions actuelles, de nombreux observateurs se demandent si le partage du pouvoir de nomination réussirait à assurer une représentation régionale plus efficace. En fait, on risque de remplacer l'inaction par la confusion. Des coalitions mouvantes pourraient se former ou se défaire entre divers intérêts provinciaux ou entre des sénateurs nommés par le gouvernement fédéral. Certes, la représentation régionale y serait plus forte mais elle y serait souvent faussée et mal exprimée. Il n'y a aucune raison de croire que les représentants ainsi nommés seraient de meilleur calibre ou que ce mode de nomination éliminerait les faiblesses actuelles de l'institution. Il semble peu probable que les nominations mixtes donnent des résultats satisfaisants.

2. Nomination provinciale exclusive

Bien des arguments énoncés précédemment peuvent être invoqués à l'égard des nominations provinciales exclusives car, si les sénateurs sont choisis par les premiers ministres provinciaux — plutôt que par le premier ministre fédéral — les intérêts régionaux risquent de prendre le pas sur les autres, du moins jusqu'à ce que les nouveaux sénateurs s'habituent à l'atmosphère de la Chambre rouge. Mais, à moins que les personnes nommées ne soient d'un calibre supérieur — ce dont on peut douter — les problèmes que posent les nominations politiques à la seconde Chambre continueront d'exister.

L'exemple du mode de sélection des membres de Bundesrat en République fédérale d'Allemagne a retenu l'attention de ceux qui cherchent de nouvelles solutions. Les *länder* (ou États) sont directement représentés à la seconde chambre par leurs exécutifs. La représentation directe des gouvernements des États se défend bien lorsqu'il s'agit de débattre des questions qui les intéressent tout particulièrement. De cette façon, le critère de représentativité populaire est rempli, bien qu'indirectement. Le partage des responsabilités crée un lien direct entre ceux qui s'occupent des affaires des régions et ceux qui exercent le pouvoir législatif au gouvernement central.

Or, ce n'est pas parce qu'un système fonctionne bien dans un pays qu'il en sera ainsi ailleurs, même s'il y a beaucoup à retenir

de l'expérience des autres. Les traits historiques, politiques, géographiques et nationaux de l'Allemagne de l'Ouest tendent à être plus homogènes et mieux disciplinés que ceux d'une société fluide et hétérogène comme la nôtre. L'attitude du public qui a, par le passé, permis une coopération efficace entre le Bundestag et le Bundesrat n'existe certainement pas au Canada à l'heure actuelle.

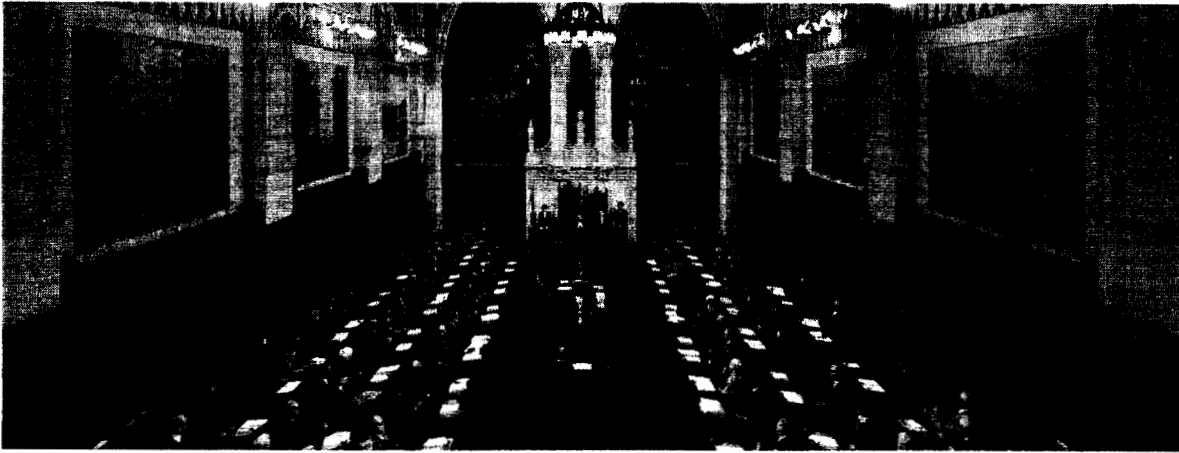
Le climat politique qui régnait en République fédérale après la guerre rendait la coopération essentielle. C'est un peu pour la même raison que la collaboration fédérale-provinciale au Canada a été meilleure au cours des années 40 et 50 qu'elle ne l'a été depuis. Toutefois, la situation semble s'être détériorée en Allemagne de l'Ouest parce que la poursuite d'objectifs politiques divergents par les deux chambres, a miné l'ancienne harmonie. La fragmentation régionale qui s'effectue actuellement au Canada ne nous permet pas de tenir pour acquis que l'harmonie sera toujours possible entre le gouvernement central et une seconde chambre contrôlée par les provinces.

De nombreuses propositions ont été faites pour adapter le régime allemand à la réalité canadienne. Si elles varient dans le détail, elles prévoient toutes une représentation provinciale à la seconde chambre grâce à la nomination directe de représentants des gouvernements provinciaux. Ceux-ci voteraient en bloc sur toutes les questions intéressant directement les provinces et à l'égard desquelles ils auraient un droit de veto absolu. Dans les autres cas, ils n'auraient en général qu'un veto suspensif. La durée du mandat des représentants du gouvernement provincial coïnciderait avec celle du gouvernement qui les aurait nommés.

Le gouvernement du Canada se montra intéressé par une proposition de ce genre présentée en 1978 par la Colombie-Britannique. Les autres provinces lui réservèrent d'abord un accueil mitigé mais elles se sont montrées plus réceptives depuis. Il y a maintenant lieu de se demander si le gouvernement central pourra consentir à céder aux provinces pareil contrôle sur ses pouvoirs constitutionnels. Certains considèrent cette formule incompatible avec les principes fondamentaux d'une fédération. Si la nécessité d'une voix provinciale limitée à la seconde chambre se défend bien, nombreux sont ceux qui voient mal comment on pourrait justifier que les provinces exercent des pouvoirs sur des questions d'ordre purement national.

Le consensus serait plus facile à réaliser si le rôle d'une seconde chambre sous contrôle provincial se limitait aux domaines intéressant directement les provinces, comme l'exercice du pouvoir discrétionnaire, le pouvoir de dépenser, les lois fédérales administrées par les provinces, etc. On les appelle généralement les pouvoirs de la catégorie A. La responsabilité pour les questions d'intérêt essentiellement national (pouvoirs de la catégorie B) pourrait être réservée exclusivement au Parlement fédéral ou, comme le proposait la Colombie-Britannique dans la proposition révisée, à un organisme dont les membres seraient nommés, en partie par le fédéral et en partie par les provinces.

Cette éventualité a été tacitement reconnue dans un rapport du Comité permanent des ministres qui s'est réuni du 8 au 12 septembre 1980 pour étudier la question de la réforme sénatoriale. Ce rapport proposait la création d'une nouvelle chambre haute au sein de laquelle toutes les provinces seraient représentées également et devant laquelle le gouvernement du Canada pourrait se présenter sans toutefois pouvoir voter.



Une large part du débat sur la réforme du Sénat porte sur ceux qui occuperont ces sièges et sur la façon dont ils y accéderont. (Office national du film)

Les pouvoirs de cette institution, appelée "Conseil des provinces", porteraient sur des domaines précis, surtout ceux de la catégorie A, et sur des questions connexes. Les affaires dont elle serait saisie devraient être approuvées par une majorité des deux tiers. Toutes celles qui toucheraient la langue et la culture française nécessiteraient l'approbation du Québec.

Une des plus importantes recommandations du rapport touchait la limitation des pouvoirs des provinces. On n'y parlait pas d'un pouvoir de révision des questions de la catégorie B, c'est-à-dire celles qui sont essentiellement de portée ou d'importance nationale.

Les premiers ministres ne semblent pas avoir donné suite aux propositions contenues dans ce rapport dont la valeur tient au fait qu'il reconnaît les limites de la compétence des provinces. Le «Conseil des provinces» dont il propose la création ressemble à de nombreux égards à des institutions déjà en place, notamment les conférences des premiers ministres et celles qui réunissent les premiers ministres provinciaux.

En étudiant quelles formes pourraient prendre la seconde chambre, on ne doit pas perdre de vue qu'elle fera partie intégrante de la structure du Parlement national. La survie du gouvernement dépend largement de la confiance que lui accordent les représentants élus, ou du moins la majorité d'entre eux. Même si la seconde chambre ne peut aucunement contester la validité du mandat du gouvernement, il faut se méfier de tout mode de sélection qui minerait cette confiance et qui favoriserait les conflits. Même si la seconde chambre n'a aucune incidence directe, elle peut avoir une grande influence, indirectement, et ceci dépendra de l'ampleur des pouvoirs qui lui seront accordés. S'ils ne touchent que les actions du gouvernement central qui intéressent directement les provinces, le Parlement pourra, malgré certaines contraintes, conserver toute son autorité. C'est là un aspect bien réel de la complexité de notre régime fédéral.

Cependant, si les provinces, et plus particulièrement les gouvernements provinciaux, nommaient à la seconde chambre des représentants ayant davantage de pouvoirs, il y aurait lieu de se demander quel pouvoir aurait le gouvernement central de formuler et d'appliquer des politiques qui seraient contraires aux désirs de certaines provinces.

Dans sa proposition de 1978, la Colombie-Britannique tentait de parer à cette éventualité en prévoyant un vote libre sur toutes les questions de la catégorie B, alors que le vote sur celles de la catégorie A se ferait *en bloc*. Or, étant donné le mode de nomination, on peut se demander dans quelle mesure les membres voteraient librement, dans certains cas, contre les politiques du gouvernement provincial qui les auraient nommés. En guise de solution, on pourrait donner aux membres qui ne feraient pas partie du gouvernement provincial un mandat d'une durée déterminée. Les gouvernements maintiendraient toutefois leur sphère d'influence. Une proposition révisée de la Colombie-Britannique, prévoyant une représentation fédérale égale pour toutes les questions de la catégorie B, pourrait accroître les pouvoirs du fédéral, mais créer aussi de nouvelles occasions de conflit, à en juger par l'expérience.

3. Suffrage populaire direct

L'élection directe de la seconde chambre au moyen d'une forme de suffrage populaire jouit d'un appui assez généralisé. Cela tient, plus souvent qu'autrement, aux sentiments démocratiques plutôt qu'à une bonne compréhension du fonctionnement du système. On n'a pas encore précisé, ni même suffisamment étudié au cours du débat, si nous voulions créer un autre palier de gouvernement représentatif ou un nouveau foyer de décision au sein de la structure gouvernementale actuelle.

En ce qui concerne les questions de la catégorie A, nous cherchons à créer un centre d'influence capable de contribuer à la protection de certains intérêts provinciaux de base et non pas un autre organisme législatif élu. Il est fort possible que cette influence soit exercée de façon plus efficace par ceux qui ont une responsabilité directe, par exemple les membres des gouvernements provinciaux ou les personnes qu'ils nommeraient, plutôt que par ceux dont l'élection pourrait dépendre de considérations souvent peu pertinentes. On ne saurait ignorer le jeu des allégeances de parti. Il y aurait parfois un manque d'harmonie entre les gouvernements provinciaux et ceux qui sont élus pour défendre les intérêts des provinces. Cela pourrait aggraver la paralysie qui caractérise souvent les relations fédérales-provinciales.

Ce n'est pas un problème négligeable dans notre régime de gouvernement parlementaire. Il nous suffit de voir ce qui s'est

passé jusqu'ici au Sénat australien pour remettre en cause l'opportunité de créer une seconde chambre dont les membres seraient élus au vote populaire. En Australie, certains membres originaux du Comité constitutionnel avaient jugé que les influences politiques partisanes l'emporteraient sur les responsabilités d'ordre régional. Les faits leur ont donné raison car une étude parue récemment démontre que, dans presque tous les cas, les sénateurs élus ont voté conformément à la politique de leur parti et non dans l'intérêt de l'État qu'ils étaient censés représenter. La crise qu'a vécue l'Australie en 1975 illustre bien comment pareille situation peut nuire au fonctionnement efficace du gouvernement national. À cette occasion, le Sénat avait refusé de voter une loi des subsides pour des motifs essentiellement partisanes. Étant donné la nature fragmentée des politiques de partis au Canada, on imagine aisément qu'une situation semblable puisse se produire ici. Le gouvernement vivrait dans un climat d'incertitude constante s'il devait rendre des comptes à deux chambres élues.

4. Collège électoral

On a proposé, pour mettre la seconde chambre à l'abri des influences partisanes directes, de créer un collège électoral ou une autre institution du même genre, qui aurait pour mandat de choisir les meilleurs candidats parmi la collectivité. Le collège pourrait être constitué de diverses façons, soit par des nominations fédérales unilatérales soit par des nominations mixtes, soit par vote populaire. Aux critères applicables à la sélection directe s'ajouterait celui d'une plus grande objectivité. Toutefois, si le collège électoral était élu au vote populaire, toute remise en cause de la suprématie de la chambre basse par une seconde chambre ainsi constituée aurait moins de poids que si ses membres étaient élus au suffrage direct.

Conclusions

Nombreux sont ceux qui mettront en doute la sagesse d'accorder aux gouvernements provinciaux de vastes pouvoirs à l'égard des activités du gouvernement central. Celles-ci sont la responsabilité du Parlement qui a le droit légitime de prétendre représenter les intérêts des régions dans les domaines d'ordre constitutionnel. Cette prétention serait certainement plus convaincante si l'on procédait aux réformes électorales nécessaires pour assurer à la Chambre une représentation plus équilibrée. Il serait peut-être plus logique de supprimer dans la Constitution tous les pouvoirs fédéraux qui empiètent sur les droits fondamentaux des provinces.

Il n'y a pas de réponse facile. Il est peu probable qu'une seconde chambre, apte à s'acquitter de façon satisfaisante de ses fonctions de révision, puisse en même temps être la représentante idéale des intérêts des régions. Il vaudrait peut-être mieux ne pas confier ces deux tâches à une seule institution. La solution consisterait peut-être à limiter l'intervention des provinces aux seules lois fédérales applicables dans les domaines qu'elles administrent. Il ne sera pas facile de déterminer de quels domaines il s'agit. Ceux-ci ne semblent pas nombreux et nous trouverons sûrement la solution si nous y tenons réellement. Si ces domaines étaient définis et enchâssés dans la Constitution, il serait alors moins nécessaire de créer une institution spéciale chargée de veiller à la

protection des droits des provinces. Toutefois, tant que la jurisprudence n'aura pas été créée, il faudra qu'un corps judiciaire soit habilité à trancher les litiges. Il faudra décider s'il s'agira de la Cours suprême du Canada ou d'un tribunal constitutionnel quelconque.

Si nous examinons attentivement les institutions dont nous disposons déjà, nous découvrirons peut-être qu'il est inutile d'en créer encore une autre pour protéger les intérêts des provinces. Ce rôle pourrait sans doute être confié au système permanent des conférences fédérales-provinciales auxquelles sont représentés divers niveaux d'autorité. Dotée d'une reconnaissance constitutionnelle et d'une structure de soutien appropriée, la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres pourrait jouer ce rôle de façon tout aussi efficace qu'une nouvelle chambre. Elle aurait l'avantage additionnel d'institutionnaliser la participation des gouvernements fédéral et provinciaux à l'examen et au règlement des questions soulevées. Il faudrait déterminer les pouvoirs et arrêter les procédures de vote, ce qui ne se fera pas sans problèmes, surtout en ce qui concerne le droit de vote du gouvernement fédéral. Or, comme la conférence serait saisie de questions d'importance nationale, son succès ne saurait être assuré que si le gouvernement fédéral est en mesure de jouer un rôle actif plutôt qu'un rôle purement consultatif. Si une telle participation fédérale ne peut faire l'objet d'un consensus, les règles devront stipuler qu'elle se limitera aux questions de la catégorie A.

Cette solution semble peut-être nécessiter une grande organisation bureaucratique, mais la création d'une nouvelle institution parlementaire en exigerait probablement autant. Il ne faut pas oublier que le Bundesrat allemand, dont s'inspirent un grand nombre des solutions envisagées à l'heure actuelle, a une bureaucratie impressionnante. Le Bundesrat s'occupe essentiellement d'approuver les recommandations de son organisation de soutien (qui ne portent pas sur des questions d'ordre purement politique). Certains observateurs estiment que le Bundesrat est en réalité un organe du pouvoir exécutif plutôt qu'un véritable corps législatif.

Dans un tel système, la fonction de «réexamen objectif» pourrait être confiée au Sénat actuel, à un Sénat réformé ou, s'il était aboli, à la Chambre des communes qui assumerait cette responsabilité après modernisation de ses procédures. C'est une fonction à laquelle les provinces n'ont pas à participer. En effet, si elles s'intéressent aux résultats de politiques nationales, c'est surtout parce qu'elles doivent se protéger contre les actions du gouvernement fédéral qui empiètent sur leurs domaines de compétence.

Les efforts que nous avons déployés pour trouver une solution acceptable prouvent qu'il n'existe aucune solution définitive ou parfaite aux problèmes d'un système fédéral. La simplicité et la clarté sont des atouts essentiels; or, un trop grand nombre des propositions de réforme de la seconde chambre sont tellement complexes qu'il est impossible de savoir quels en seront les résultats dans la pratique. Nous ne pouvons espérer trouver un système qui fonctionne que si nous faisons vraiment en sorte qu'il fonctionne.

(traduit de l'anglais)