

Le Sénat ne doit pas être une copie conforme de la Chambre des communes

Daniel Lang, sénateur

Je ne pense pas que l'initiative prise par le gouvernement en vue de réformer le Sénat soit opportune. Le public canadien a été exposé à certaines pressions qui n'émanent pas de la population dans son ensemble mais qui viennent du sommet, du milieu universitaire, de différentes associations et fondations. Sur-tout depuis l'étude du Bill C-60 en 1978, le public a atteint un point de saturation à force d'entendre les préoccupations des universitaires et des parlementaires sur la réforme. Je ne crois pas que le public comprenne vraiment ces préoccupations, ou du moins je crains qu'il ne s'y intéresse pas beaucoup. Je déplore qu'aujourd'hui le gouvernement pousse cet aspect de la révision constitutionnelle. Le public, j'en suis persuadé, a des préoccupations beaucoup plus profondes, beaucoup plus réelles et beaucoup plus personnelles à l'égard de notre économie, de l'emploi et d'autres questions.

Devons-nous tenter de modifier notre Constitution afin de tenir compte de ce que j'estime être des échecs politiques : l'échec de nos partis politiques à obtenir une représentation adéquate, d'une part dans l'Ouest et d'autre part au Québec? Une constitution n'est pas conçue pour accommoder les échecs politiques. Le déséquilibre actuel n'est peut-être qu'une aberration temporaire et il est possible d'espérer d'ici peu un Parlement mieux équilibré sur le plan géographique, semblable à celui constitué par l'élection générale de 1958.

En matière de réforme constitutionnelle, je crois qu'il est important de rechercher ce qui est réalisable. Je soutiens que le but du document gouvernemental n'est probablement pas réalisable.¹ Il nous faut être réalistes et ne rechercher que ce qui est pratique, réalisable et souhaitable sur le plan politique. Je siège à la Chambre rouge depuis 20 ans; je ne suis pas un novice. Quand j'y suis entré, on a pu dire honnêtement que c'était une nomination libérale partisane. J'avais travaillé pour les organisations du parti, mais je n'avais jamais été député d'une assemblée législative ni député à la Chambre des communes. Aujourd'hui, bien que je sois Libéral avec un grand «L», je ne siège pas avec les autres

sénateurs libéraux, mais avec un petit groupe de sénateurs à l'esprit indépendant qui croient que notre mandat exige de nous un esprit indépendant et qui savent également que le Sénat n'est pas et ne doit jamais devenir une «Chambre de confiance». Nous reconnaissons les limites que nous impose notre statut de «nommés», mais nous n'admettons pas que ce statut exige de nous une obéissance aveugle aux lignes partisanes.

Vers la fin des années 60 ou au début des années 70, un changement de climat au Sénat déclencha une étude par le comité des règlements du Sénat, sous la présidence du Sénateur Molson. Cette enquête visait avant tout à mettre à jour nos règlements et procédures, mais elle se transforma en enquête sur les mécanismes internes de l'institution elle-même.

Notre rapport de l'époque préconisait de rehausser le rôle du Sénat comme surveillant de l'exécutif. Pour ce faire, il nous fallait adopter une position beaucoup plus indépendante, quasi judiciaire, sans préjugé partisan. La Chambre des communes est une Chambre de confiance qui exige un haut niveau de discipline de parti et, dans l'ensemble, on ne saurait s'attendre à ce que les sénateurs jouent ce rôle.

On a également constaté, à l'époque, l'échec du Sénat à agir comme organisme indépendant. Cela provient en grande partie du fait que le leader du gouvernement au Sénat se trouve dans une situation de conflit d'intérêts. Comme ministre du Cabinet et leader du gouvernement au Sénat, il tente de servir deux maîtres à la fois.

Lorsque ce conflit se présente – heureusement, cela ne se produit pas souvent – ce sont les intérêts du Sénat qui en souffrent; et dans une grande mesure, cela explique la diminution du rôle du Sénat depuis 10 ou 15 ans.

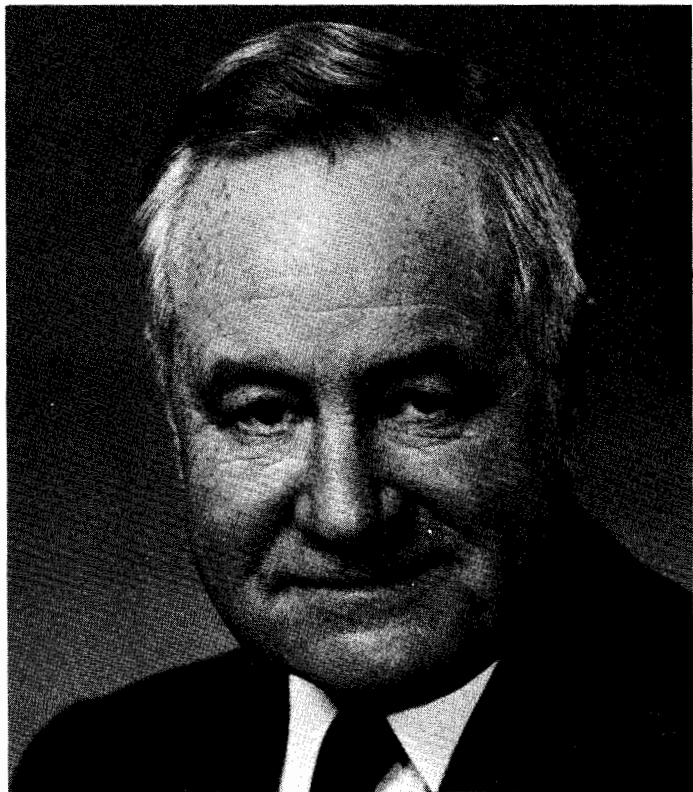
Le Livre vert du gouvernement se fonde énormément sur le modèle australien d'une chambre haute élue. Je me suis efforcé au cours des mois d'été de mieux connaître ce régime, et j'en suis venu à la conclusion que le Sénat australien élu, avec représentation proportionnelle, ne fonctionnera pas au Canada à cause de notre système de partis. Au Canada, comme vous le savez tous, le pouvoir, au sein de nos partis politiques, prend naissance au sommet et se répand vers le bas, en commençant par l'élection de nos leaders nationaux lors de congrès. Le pouvoir descend alors

Le sénateur Daniel Lang, originaire de Toronto, siège à la Chambre haute depuis 1964. Il a comparu devant le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, le 27 septembre 1983.

au niveau des comités directeurs nationaux de nos partis, pour ensuite se diluer jusqu'aux organisations locales des circonscriptions. En Australie, si j'ai bien compris, c'est l'inverse: le pouvoir se dirige des sections locales du parti, qui ressemblent beaucoup à nos succursales de la Légion canadienne, vers le conseil d'État et le conseil fédéral. Il n'y a aucune organisation de circonscription. Ce sont ces conseils qui décident qui figurera sur les bulletins de vote et dans quel ordre, déterminant presque à l'avance lesquels de leurs membres et quels partis seront élus.

Le régime australien, comme je l'ai compris, est véritablement démocratique, puisque c'est la démocratie populaire qui décide quels seront les membres élus de la chambre haute. Je dois reconnaître à regret que nos organisations de partis, fondées comme elles le sont sur les circonscriptions et divisées en organisations provinciales et groupements fédéraux, n'ont que le pouvoir que leur confèrent les groupes qui contrôlent le haut de la structure.

Bien qu'il soit vrai que le Sénat australien soit puissant parce qu'élus, il est élu d'une façon telle que le gouvernement y est souvent minoritaire. C'est un système extrêmement compliqué. Ce n'est pas uniquement le cas en Australie, mais c'est également le cas des diverses formules présentées dans le Livre vert. Il ne faut pas oublier qu'en Australie le vote est obligatoire, et que les électeurs sont obligés d'indiquer leur préférence à l'égard de chaque candidat sur le bulletin de vote. Il peut s'en trouver 30 ou plus. Je ne crois vraiment pas que l'on puisse imposer un régime du genre aux électeurs canadiens en espérant réussir. Il faut une évolution échelonnée sur de nombreuses années.



Le sénateur Daniel Lang

En Australie, l'organisation des partis est très puissante et elle contrôle les dirigeants. Les leaders ne contrôlent pas les partis. Si nous transposons ce modèle au Canada, nous aurons sur le bulletin de vote le choix des sénateurs en ordre de préférence, établi par le Premier ministre, et cet ordre numérique déterminerait en fait leur élection. Le candidat en dernière position n'est qu'un candidat symbolique. Les premiers ministres provinciaux auraient la possibilité de faire la même chose. Cela donnerait un système de patronage reposant d'une part sur la prérogative du Premier ministre et d'autre part sur la prérogative des premiers ministres provinciaux.

Le système préconisé dans le Livre vert ne peut fonctionner non plus parce que le Canada a deux organisations pour chaque parti, l'une au niveau provincial et l'autre au niveau fédéral. En Australie, chaque parti ne compte qu'une organisation (peu importe le nombre de partis) qui fonctionne au niveau de l'État et au niveau du Commonwealth; c'est l'organisation qui détermine qui figurera sur le bulletin de vote et dans quel ordre. La machine électorale des partis s'occupe des élections et, lors d'une élection, la plupart des électeurs ne savent pas pour qui ils votent, pas même le nom des candidats, et les candidats passent leur temps à attendre le résultat déterminé d'avance.

J'aimerais enfin présenter quelques observations sur le Livre vert. Je crois que les auteurs de ce document veulent faire d'un Sénat élu selon une représentation proportionnelle, un forum à juridiction limitée pour traiter des intérêts régionaux. Vous trouverez souvent mentionnés, dans ce document, les mots: «région» ou «régional»; je crois qu'on les retrouve d'ailleurs plus de dix fois rien que dans la préface.

Quelle est l'intention du gouvernement? Je soupçonne que le gouvernement essaie de rétablir une représentation des deux principaux partis au niveau national pour rétablir le déséquilibre qui existe au Québec et dans l'Ouest. Devons nous vraiment modifier la constitution pour corriger une anomalie du processus électoral et pallier les déficiences politiques des partis libéral et conservateur? Si, par exemple, nous décidions de recommander que cette chambre soit élue, il deviendrait impossible de revenir en arrière et l'étape suivante serait l'abolition pure et simple de la deuxième chambre.

À mon humble avis, ce document est tout à fait irréaliste. Il penche beaucoup en faveur d'un sénat élu, mais on laisse entendre qu'en fait on limiterait les pouvoirs du Sénat en intégrant des limites à ses pouvoirs dans le cadre constitutionnel. Je ne crois pas que ce soit possible. De plus, on laisse entendre qu'on pourrait prévoir une disposition constitutionnelle qui n'obligerait le gouvernement à donner sa démission que lorsqu'il n'aurait plus la majorité à la Chambre des communes. Soyez prudents lorsque vous arriverez à ce passage car cette disposition supprimerait les pouvoirs de réserve de la Couronne et n'attribuerait au gouverneur général qu'un rôle symbolique. On ne peut pas imposer des limitations à un Sénat élu en lui retirant son droit de veto. Au bout du compte, les deux chambres se trouveront devant une impasse. Toutefois, le document de travail laisse entendre que le gouvernement n'est pas tenu de démissionner à moins qu'il ne détienne plus la majorité à la Chambre des communes. Mais que se produira-t-il alors si l'on supprime les pouvoirs de la Couronne, comme le recommande le document?

Je ne veux pas m'attarder sur les autres réserves que j'éprouve à l'égard du document de travail. Bon nombre des hypothèses qu'on y trouve sont plutôt naïves. On dit que le public exige une réforme du Sénat. Eh bien, si vous demandez aux gens dans la rue s'ils préfèrent un Sénat élu, ils répondront oui, bien sûr. Et pourquoi répondraient-ils autrement? C'est manquer de réalisme que d'inclure cela dans le document. Selon moi, un Sénat élu ne changerait rien au caractère partisan d'une seconde chambre. Au contraire, il me semble que la partisanerie serait accrue et que le Sénat deviendrait une copie conforme de la Chambre des communes.

À l'étape de la rédaction d'un rapport, j'espère qu'on se reportera au rapport Goldenberg-Lamontagne² publié en novembre 1980. Les recommandations du rapport peuvent se traduire par des mesures concrètes. Elles sont réalistes. Le rapport ne présente pas de problèmes sur le plan constitutionnel. Ces recommandations nous permettraient de procéder à une véritable réforme de notre Chambre rouge sans aller trop loin et sans nous aventurer dans l'inconnu.

Notes

¹Voir le document de travail intitulé «La réforme du Sénat», présenté au Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat par le ministre Mark MacGuigan, le 16 juin 1983.

²Voir le rapport du Sous-comité sur certains aspects de la Constitution déposé au Sénat par le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 26 novembre 1980.



Le Comité mixte sur la réforme du Sénat s'est rendu dans les dix provinces, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest pour écouter les témoignages et recevoir les mémoires des particuliers et des groupes concernés.
(Photo John Terry)