
La réforme du Sénat et l'Accord du lac Meech

L'hon. Jim Horsman, député

Nous avons tous beaucoup entendu parler de la réforme du Sénat et de l'Accord du lac Meech au cours des derniers mois.

L'Accord du lac Meech mettra un terme à l'isolement constitutionnel du Québec qui, à titre de membre à part entière de la Confédération, ne saurait être écarté de tout processus de réforme du Sénat ou de modification à la Constitution.

L'Accord établit aussi plusieurs autres principes dont l'assurance de l'égalité constitutionnelle des provinces et la définition de la marche à suivre en vue de la réforme du Sénat.

Au sujet du principe d'égalité, voici ce que dit le préambule de l'Accord : « Les premiers ministres du Canada et des provinces, en réunion à Ottawa, ont conclu à l'unanimité un accord sur des modifications constitutionnelles propres à assurer la participation pleine et entière du Québec à l'évolution constitutionnelle du Canada dans le respect du principe de l'égalité de toutes les provinces et, par de nouveaux arrangements, à renforcer l'harmonie et la coopération entre le gouvernement du Canada et ceux des provinces ».

L'Accord veillera donc à ce qu'il n'y ait pas de province de « second rang » quand les premiers ministres se réuniront pour discuter des principes fondamentaux de notre Constitution. Le premier ministre de l'Alberta, M. Don Getty, s'est employé à faire approuver le principe de l'égalité des provinces par tous ses homologues et notre gouvernement s'engage fermement à le respecter.

L'Accord applique le principe d'égalité à la modification des institutions fédérales. En effet, il prévoit que pour modifier des dispositions de la Constitution portant sur les pouvoirs du Sénat ou la méthode de sélection des sénateurs, il faudra l'approbation de toutes les provinces et du gouvernement fédéral et non pas seulement celle de sept provinces sur dix, représentant au moins 50 p. cent de la population, comme c'est le cas maintenant.

D'aucuns se sont demandé pourquoi l'Alberta avait accepté cette condition, insinuant qu'elle vouerait à l'échec toute véritable réforme du Sénat.

L'Alberta y souscrit entièrement parce qu'elle sait pertinemment que notre Constitution renferme des dispositions à ce point fondamentales qu'elles ne peuvent être modifiées sans l'approbation unanime de tous les membres de la Confédération ; la modification de l'office de la Reine en fait partie et, selon nous, la réforme du Sénat aussi.

La réforme préconisée par l'Alberta pour le Sénat aura des répercussions radicales sur nos institutions gouvernementales. Elle améliorera considérablement le processus législatif et décisionnel du Parlement canadien, eu égard à la nature de notre Confédération.

Le gouvernement de l'Alberta croit que les premiers ministres peuvent s'entendre à ce sujet. Ils ont déjà réussi à se mettre d'accord sur la formule d'amendement proposée par l'Alberta, laquelle a été ratifiée par neuf provinces et le gouvernement fédéral en novembre 1981, puis par le Québec en avril 1987, ainsi qu'à propos de bien d'autres modifications constitutionnelles et je ne peux admettre qu'il soit impossible d'en arriver à un accord au sujet de la réforme du Sénat.

« L'Accord du lac Meech n'empêche pas la réforme du Sénat. Au contraire, il établit clairement comment elle s'effectuera et il veille à ce qu'elle satisfasse tous les gouvernements ».

On y énonce les mesures provisoires permettant aux provinces de se prononcer sur le choix des sénateurs. Ainsi, quand un poste de sénateur devient vacant, le Premier ministre doit nommer un remplaçant parmi la liste de candidats proposée par la province à représenter.

Il y a un siège vacant au Sénat pour la province de l'Alberta et jusqu'ici, notre gouvernement s'est refusé à fournir au premier ministre une liste de candidats. Nous examinons plutôt le processus législatif qui permettra à la population de

Jim Horsman est député de la circonscription de Medicine Hat à l'Assemblée législative de l'Alberta. Il est ministre des Affaires intergouvernementales de la province depuis 1986. Le présent article est inspiré d'une allocution qu'il a prononcée devant le Canadian Club à Toronto le 30 janvier 1989.

la province de choisir elle-même le sénateur chargé de la représenter. Le scrutin général semble être la meilleure solution.

Il est indéniable que le premier sénateur élu au Canada changera à jamais l'image du Sénat et nous sommes persuadés que cette démarche audacieuse aidera le Canada à apporter en temps opportun les modifications qui s'imposent à sa Constitution.

Toutefois, bien que nous estimions que l'élection des sénateurs sera un aspect important dans la réforme du Sénat, la marche à suivre pour l'accomplissement de la réforme est claire.

D'abord, l'Accord du lac Meech doit être approuvé par le Manitoba et le Nouveau-Brunswick. La ratification de l'Accord permettra l'adoption des modifications constitutionnelles qui, entre autres, assureront la participation pleine et entière du Québec aux futures négociations constitutionnelles. Elle nous permettra d'entamer la prochaine série de discussions.

« En 1986, à la conférence des premiers ministres tenue à Edmonton, M. Don Getty a obtenu le consentement de tous ses homologues pour faire de la réforme du Sénat le premier sujet au programme des discussions, après l'étude des cinq propositions du Québec à l'origine de l'Accord du lac Meech. »

L'Alberta est prête pour la prochaine série de discussions et a conçu un Sénat réformé selon la formule des trois E : élu, égal et efficace.

En novembre 1983, l'Assemblée législative de l'Alberta créait le Select Special Committee on Senate Reform, lequel devait examiner le rôle, les fonctions et l'organisation qui conviendraient à la Chambre haute dans le régime fédéral canadien, et, ensuite, faire rapport sur la question. La position de l'Alberta sur ce sujet s'inspire des recommandations formulées par le comité dans son rapport déposé en mars 1985. À l'unanimité, l'Assemblée législative les a approuvées en principe, avant et après les élections générales de 1986.

Il est important de noter qu'avant de formuler ses recommandations, le comité a tenu des audiences publiques et engagé des discussions avec des centaines de particuliers et d'organismes de la province. Il a aussi rencontré des représentants de toutes les autres provinces et du gouvernement fédéral.

Au sujet de la formule des trois E proposée dans le rapport, je crois que la majorité des Canadiens convient qu'un Sénat réformé doit être élu. Actuellement, le Sénat n'a pas les

fondements démocratiques voulus pour s'acquitter de ses responsabilités.

Il arrive que le Sénat se décide à défier la Chambre des communes, comme il l'a fait dans le cas du projet de loi sur le libre-échange.

Pourtant, indépendamment de ce qu'on pense du libre-échange, comment pourrait-on accepter que des sénateurs nommés viennent contrecarrer la volonté de nos élus ?

Je crois aussi que, dans l'ensemble, on tient à ce que le Sénat exerce efficacement ses pouvoirs législatifs, s'il doit jouer un rôle significatif. La forme exacte de ces pouvoirs fait l'objet d'un grand débat entre les provinces et le gouvernement fédéral et a aussi été un important sujet de discussion au cours de notre tournée canadienne.

La principale responsabilité de la deuxième chambre dans un régime fédéral est de représenter les intérêts de tous les membres de la Confédération.

Un des rôles du Sénat consiste donc à veiller à ce que les projets de loi soient examinés dans une perspective différente de celle de la Chambre. Pour cela, le Sénat doit être investi de pouvoirs réels.

Ce qui m'amène au dernier élément de la formule des trois E, le principe de l'égalité. Comme je l'ai indiqué plus tôt, l'égalité des provinces a été reconnue dans le préambule de l'Accord du lac Meech et l'est en fait depuis la Confédération.

En 1867, sir John A. Macdonald avait déclaré que pour protéger les intérêts locaux et prévenir les jalousies entre les différents « secteurs », il avait été jugé nécessaire que les trois grandes « divisions » ou régions qui formaient l'Amérique du Nord britannique soient représentées à la Chambre haute selon le principe de l'égalité.

Le principe de l'égalité avait donc été reconnu au moment de la Confédération, mais il était bien mal appliqué par le concept d'égalité régionale. Aujourd'hui, depuis l'entrée de nouvelles provinces dans la Confédération et l'agrandissement de notre pays d'un océan à l'autre, la perspective régionale n'est plus une formule satisfaisante. En fait, dès 1908, le premier ministre de l'époque, sir Wilfrid Laurier, revendiquait la représentation égale des provinces au Sénat. Il demandait que toutes les provinces soient représentées par un nombre égal de sénateurs, qu'elles soient traitées sur un pied d'égalité au Sénat et que, grandes ou petites, elles puissent se prononcer sur les projets de loi, non pas en fonction de la taille de leur population, mais bien comme entité provinciale.

Le principe démocratique est respecté et protégé par la représentation proportionnelle à la Chambre des communes. Le principe fédéral doit être respecté et protégé par l'égalité de la représentation des provinces au Sénat. Ces deux principes sont conciliés et véhiculés par les deux Chambres oeuvrant au sein du même Parlement, porte-parole de la volonté nationale.

Après avoir élaboré ce modèle de Sénat réformé, et s'être assuré que la réforme du Sénat serait prioritaire une fois l'Accord du lac Meech ratifié, notre gouvernement a voulu évaluer la position des provinces et du gouvernement fédéral à ce sujet et sensibiliser la population à la question.

En 1988, à la conférence des premiers ministres tenue à Saskatoon, M. Getty a été autorisé par tous ses homologues à engager des discussions avec les autres gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. C'est ainsi qu'on a créé le Groupe de travail sur la réforme du Sénat, que j'ai été chargé de présider et qui était aussi composé de M. Bert Brown, président du comité pour un Sénat élu, égal et efficace, M. Stan Schumacher, ancien député fédéral et député à l'Assemblée législative de l'Alberta, un suppléant de l'Assemblée législative, et M. Peter Meekison, spécialiste reconnu des questions constitutionnelles et vice-président des études de l'Université de l'Alberta.

À ce jour, nous avons consulté toutes les provinces et le gouvernement fédéral, et nous nous rendrons dans les Territoires la semaine prochaine. Nos consultations nous ont amenés à discuter avec nos homologues des autres gouvernements et avec des journalistes, à passer des entrevues à la radio et à la télévision, à donner des conférences et à prononcer des allocutions devant des universitaires, des gens d'affaires et des clubs sociaux.

« D'après nos discussions avec la population et les médias, il est évident que la réforme du Sénat est une question d'intérêt public qui prend de plus en plus d'importance, et je sais que les Canadiens surveilleront avec intérêt les progrès que nos gouvernements accompliront par ce plan quand nous entamerons notre prochaine série de discussions ».

Nos consultations nous amènent à conclure qu'il est généralement admis que le Sénat réformé devrait être élu. On semble aussi très favorable à un Sénat représentant également chacune des dix provinces. Tous les gouvernements provinciaux conviennent que le Canada est un pays composé de provinces – pas de régions – grandes et diversifiées, et qu'un Sénat égal est le mieux en mesure de préserver le principe fédéral. Enfin, il est clair qu'il y aura de nombreuses discussions sur la définition des pouvoirs

efficaces du Sénat au cours des prochaines conférences. Différents aspects de ces pouvoirs et leurs répercussions sur la tradition parlementaire canadienne ont été discutés, et je suis certain que plusieurs idées seront lancées sur le sujet d'ici le début des négociations constitutionnelles.

À l'heure actuelle, cinq provinces, les quatre provinces de l'Ouest et le Nouveau-Brunswick, ont officiellement donné leur accord de principe à la formule des trois E. Jusqu'ici, c'est le seul modèle qui a été proposé et notre gouvernement est convaincu que lorsque les provinces, les Territoires et le gouvernement fédéral se réuniront à la première conférence constitutionnelle, c'est de ce modèle dont il sera question. Quelle est donc la prochaine étape en vue de la réforme du Sénat ?

C'est, comme je l'ai déjà dit, la ratification de l'Accord du lac Meech, parce que sans son approbation, l'avenir des modifications constitutionnelles est bien sombre.

Peut-on croire que le Québec, après avoir été exclu de l'entente constitutionnelle de 1981 et avoir pris part aux difficiles négociations qui ont abouti à la déclaration d'Edmonton et à l'Accord du lac Meech, accepterait de discuter de la réforme du Sénat s'il était écarté de la table des négociations constitutionnelles par les détracteurs de l'Accord ?

Et quel politicien, quel premier ministre provincial oserait croire à une réforme constitutionnelle sans la présence du Québec ou de toute autre province comme intervenant à part entière à la table des négociations ?

Pourquoi un politicien, issu d'une province autre que l'Ontario ou le Québec, céderait-il sur le principe de l'égalité des provinces pour accepter un rang de second violon ? En cédant, il nierait l'égalité de ses citoyens avec ceux des plus grandes provinces dans le processus d'évolution constitutionnelle du Canada !

On aurait tort d'imposer la réforme du Sénat à l'un des membres de la Confédération sans son consentement. Par ailleurs, l'Alberta n'acceptera pas de légers remaniements ni un simple rapiécage en guise de réforme ! Nous ne pouvons ni ne devons admettre de changements inutiles ou superficiels.

Il reste que j'ai foi en notre pays. Je suis convaincu que, sur ce territoire immense et diversifié qu'est le nôtre, la volonté politique de régler la controverse et de ratifier l'Accord du lac Meech se manifestera. Ensuite, le Canada amorcera la réforme du Sénat, prochaine étape dans notre évolution constitutionnelle.■