
La première « élection » au Sénat du Canada

par Patrick Malcolmson

Le 19 juin 1990, Stan Waters est devenu le premier sénateur « élu » du Canada. Pour un certain nombre de raisons, cet événement revêt plus qu'une importance passagère ou purement historique. D'abord, l'organisation d'une élection, représentant une certaine forme de référendum consultatif sur les nominations au Sénat, prouve que la volonté de renforcer la présence régionale au sein du gouvernement national est assez forte pour amener les autorités politiques provinciales à instituer de nouvelles conventions constitutionnelles. Ensuite, le choix de M. Waters soulève quelques questions intéressantes sur la nature de la stratégie électorale à adopter si d'autres élections sénatoriales avaient lieu à l'avenir. On peut se demander si les provinces continueront à appuyer avec autant de vigueur le principe de telles élections quand le candidat du parti politique au pouvoir dans la province en cause ne s'est classé que troisième, très loin derrière le gagnant. Enfin, il convient de considérer cette première élection au Sénat dans le contexte de l'américanisation progressive de la vie politique canadienne. Les Canadiens semblent déterminés à adopter à petites doses le système de gouvernement de nos voisins du Sud, l'élection d'un sénateur étant une autre étape de ce processus.

La Loi albertaine sur la sélection des sénateurs

L'Alberta fait depuis longtemps partie des partisans les plus ardents de la réforme du Sénat. En 1983, l'Assemblée législative albertaine avait établi un Comité spécial chargé d'étudier la réforme de la Chambre haute, dont le rapport publié en 1985, *Strengthening Canada: Reform of Canada's Senate*, a constitué depuis la base des propositions de la province.

L'Accord du lac Meech, qui a été signé en 1987 par les premiers ministres de toutes les provinces, mais qui n'a jamais été ratifié par toutes les assemblées législatives, prévoyait des nominations conjointes au Sénat par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province où une vacance se produit : la province aurait présenté une liste de candidats parmi lesquels Ottawa aurait fait son choix. L'élection sénatoriale tenue en Alberta devait permettre à la province de se conformer tant aux

dispositions existantes de la Constitution qu'aux modifications qui semblaient alors imminentes. Il ne devait s'agir que d'une réforme provisoire qui, dans l'esprit des dirigeants de la province, favoriserait une réforme future dans le sens du Sénat dit « EEE » (élu, efficace et à représentation égale) préconisé dans le rapport du Comité spécial.

Les conservateurs provinciaux avaient consciencieusement travaillé pour faire de la réforme du Sénat leur propre cause : nulle part ailleurs qu'en Alberta cette question n'a joué un rôle aussi important dans la politique provinciale. Cependant, en 1988, le Parti réformiste, qui en était encore à ses débuts, semblait vouloir devenir le nouveau champion de cette cause. Craignant de perdre leur avantage, les conservateurs ont présenté le *Senatorial Selection Act* à l'Assemblée albertaine en février 1989. Leur inquiétude était fondée. Quelques semaines plus tard, au cours d'une élection fédérale partielle, Deborah Grey était élue à la Chambre des communes. Le Parti réformiste avait ainsi son premier député fédéral. Bientôt, il aurait son premier sénateur.

Dans un discours du Trône dont la nature pré-électorale s'est révélée plus tard, le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de faire adopter des mesures législatives conçues pour « donner une base démocratique au processus de sélection des candidats au Sénat ». Le projet de loi a en fait été le seul que le gouvernement ait présenté au cours de la session d'un jour tenue en février, avant les élections provinciales du printemps.

Ces élections ont eu lieu le 20 mars. Les principaux thèmes de la campagne portaient sur la responsabilité du gouvernement dans l'effondrement du Principal Trust, les tractations financières avec l'industrie de la conservation de viande et les capacités de M. Getty, à titre de chef de parti et de premier ministre. Comme on pouvait sans doute s'y attendre, les conservateurs se sont servis du projet d'élection sénatoriale pour détourner l'attention du public de ces questions. On peut dire, par conséquent, que la première élection au Sénat du Canada a été, du moins en partie, le résultat de manoeuvres électorales du gouvernement provincial. M. Getty a essayé d'adopter la méthode classique, bien éprouvée en Alberta, pour gagner les élections provinciales. Il se battait contre Ottawa et la réforme du Sénat était son cheval de bataille. Cette stratégie n'a pas tout à fait réussi, mais il est probable que, sans elle, les résultats des élections auraient été

Patrick Malcolmson est professeur au département de sciences politiques de l'Université St. Thomas, à Fredericton (Nouveau-Brunswick).

encore moins favorables aux conservateurs. Leur majorité n'a que légèrement diminué, mais leur part des suffrages exprimés a baissé de 7 p. 100. Fait plus important, M. Getty lui-même a été défait.

Le projet de loi 11, intitulé *The Senatorial Selection Act*, a été déposé à nouveau à la nouvelle législature le 26 juin. Il a été adopté en troisième lecture le 15 août, malgré le vote négatif des deux partis d'opposition. Lorsqu'il a reçu la sanction royale le 18 août, le terrain était enfin préparé pour la première élection sénatoriale du Canada.

La Loi avait été conçue en fonction des dispositions existantes concernant les nominations au Sénat. L'article 8 reconnaît explicitement les exigences de l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : les candidats doivent être citoyens canadiens, être âgés d'au moins 30 ans et posséder des biens immobiliers d'une valeur minimale de 4 000 \$; ils doivent résider dans la province et ne doivent appartenir ni à la Chambre des communes ni à l'Assemblée législative albertaine. Pour être mis en candidature, il faut présenter au directeur des élections de la province une pétition portant la signature de 1 500 électeurs et faire un dépôt de 4 000 \$ (qui n'est remboursable que si l'on obtient au moins la moitié du nombre de voix recueilli par le gagnant). Les candidats peuvent se présenter au nom d'un parti politique ou comme indépendants.

Le candidat choisi n'est pas déclaré élu au Sénat. Son nom est « soumis par le gouvernement de l'Alberta au Conseil privé de la Reine pour le Canada à titre de personne pouvant être appelée au Sénat ». D'après la convention constitutionnelle, les nominations au Sénat ne se font en effet que sur avis du premier ministre du Canada.

De toute évidence, l'élection tenue en Alberta n'était qu'une tentative de modifier cette convention. Grâce à la nouvelle loi provinciale, le premier ministre du Canada aurait l'avis de la population albertaine, mais, comme dans le cas de toutes les conventions constitutionnelles, il pouvait en faire abstraction, à ses risques et périls. L'échec de l'Accord du lac Meech n'a rien changé à cela.

La campagne électorale

La nouvelle loi laisse au gouvernement provincial le choix de la date des élections au Sénat, qui peuvent avoir lieu en même temps que des élections provinciales, partielles ou municipales, ou encore se tenir à une date distincte. Comme le projet de loi 11 avait reçu la sanction royale en août, le gouvernement a décidé de tenir la première consultation parallèlement aux élections municipales, en octobre 1989.

Les exigences de mise en candidature ne se sont pas révélées restrictives, puisque six candidats ont été désignés. Fin août, le Parti réformiste a élu Stan Waters pour le représenter; le Parti libéral a choisi Bill Code sans opposition, avocat bien connu en Alberta parce qu'il venait de mener une enquête sur

l'effondrement du Principal Trust; et Bert Brown, qui défendait depuis des années le principe du « Sénat EEE », a été mis en candidature par le Parti conservateur. Les néo-démocrates n'avaient pas de candidat. (Ivor Dent a présenté ses documents de candidature, mais s'est retiré par la suite.) De plus, Tom Sindlinger, Ken Paproski et Gladys Taylor se sont présentés comme indépendants. Aucun ancien ministre fédéral ou provincial n'a posé sa candidature, bien que quelques-uns aient laissé entendre qu'ils allaient peut-être le faire. Deux anciens membres de l'Assemblée législative provinciale ont bien participé à la course, mais ils l'ont fait à titre d'indépendants.

Au début, la campagne n'a pas suscité beaucoup d'intérêt parmi les électeurs. Au premier débat entre les candidats, il n'y avait en tout et pour tout que 20 personnes dans l'auditoire. Cependant, les débats suivants ont attiré un plus grand public et l'intérêt suscité par la campagne s'est constamment accru. Le jour J, sur un maximum possible de 1,6 million d'électeurs, 621 616 ou 40 p. 100 ont voté. C'était là un taux de participation très respectable, de 10 p. 100 supérieur au taux moyen de participation aux élections municipales.

Ironiquement, l'Accord du lac Meech était l'un des principaux sujets de la campagne. Bien que l'Accord ait favorisé le projet d'élections sénatoriales, à titre d'option politique valable pour le gouvernement albertain, quatre des six candidats s'y opposaient ouvertement. Le Parti conservateur l'appuyait, ce qui n'a certes pas aidé son candidat, Bert Brown.

Le projet fédéral de taxe sur les produits et services était l'autre grand thème de la campagne. En dépit de l'opposition des conservateurs provinciaux à cette taxe, les liens qu'entretenait M. Brown avec le Parti conservateur fédéral lui ont encore fait du tort. C'est en effet en Alberta que la réforme fiscale d'Ottawa était la plus impopulaire.

Ces deux sujets ont mis en évidence un aspect intéressant de l'élection. Tous les candidats étaient d'avis qu'un sénateur doit être libre de voter contre la Chambre des communes, s'il le juge bon. Or, comment M. Brown pouvait-il remplir efficacement des fonctions de sénateur alors qu'il était membre du parti qui contrôlait la Chambre? Pour les candidats indépendants, seul un sénateur sans affiliation politique pouvait être efficace. Cela a nettement désavantagé M. Brown et, dans une mesure moindre, M. Code. Pour sa part, M. Waters avait la meilleure position. Il bénéficiait de tous les avantages électoraux acquis à un parti politique, mais son indépendance ne faisait aucun doute, puisque les réformistes n'avaient qu'un seul siège aux Communes.

Enfin, les conservateurs albertaines avaient perdu de leur popularité depuis les dernières élections provinciales. De toute évidence, la défaite de M. Getty avait relancé le mouvement de contestation de son leadership, sans compter les retombées troublantes de la campagne électorale et de l'affaire du Principal Trust. Les résultats de l'élection sénatoriale n'ont donc pas surpris, étant donné qu'elle ressemblait beaucoup à

une élection partielle typique. Ils étaient toutefois sans précédent parce qu'ils reflétaient l'opinion de la population albertaine tant sur le gouvernement d'Edmonton que sur celui d'Ottawa.

Voici ces résultats :

- Waters (réformiste), 259 293 (42 %)
- Code (libéral), 139 809 (22,5 %)
- Brown (conservateur), 127,638 (20,5 %)
- Taylor (indépendante), 38 534 (6 %)
- Paproski (indépendant), 30 851 (5 %)
- Sindlinger (indépendant), 25 491 (4 %)

Stan Waters a remporté la victoire tant dans les villes que dans les campagnes. Il a gagné dans 13 des 16 grandes agglomérations urbaines de l'Alberta, ne cédant que Medicine Hat à Bert Brown, qui vit dans la région, et Edmonton et Fort MacMurray à Bill Code. En même temps, Waters a remporté 53 p. 100 du vote rural. Il a recueilli près de 100 000 voix à Calgary, tandis que son plus proche rival, Code, n'en obtenait que 42 000. Chose curieuse, cela correspondait au schéma courant du vote aux élections provinciales : l'appui à M. Waters était le plus fort dans les régions qui votaient traditionnellement pour les conservateurs provinciaux.

Au cours des neuf mois suivants, M. Getty, qui avait été réélu à l'Assemblée lors d'une élection partielle, a pressé le premier ministre du Canada de nommer Stan Waters au Sénat, ce que M. Mulroney n'a fait qu'en juin 1990. Ce qui surprend, ce n'est

pas qu'il ait mis si longtemps à prendre une décision, c'est plutôt qu'il ait accepté de prendre le risque d'établir un tel précédent. Bien sûr, le gouvernement fédéral pourra continuer à faire ses nominations au Sénat en fonction du parti et des services rendus, mais il devra sans doute tenir compte aussi de l'avis de la population, exprimé dans le cadre d'un référendum consultatif sur les nominations au Sénat.

Cependant, les chances semblent favoriser Ottawa. Par suite de l'échec de l'Accord du lac Meech, M. Getty a déclaré qu'il n'y aurait plus d'autres « élections » sénatoriales en Alberta. D'autres premiers ministres provinciaux pourraient également considérer les résultats de la consultation albertaine et en conclure qu'ils auraient davantage à perdre qu'à gagner dans de telles élections. Néanmoins, la perspective de faire élire des sénateurs pourrait être fort attrayante pour les partis d'opposition, surtout dans l'Ouest, sans compter qu'aucun motif juridique ne pourrait empêcher d'autres provinces de suivre l'exemple de l'Alberta. Bien sûr, le premier ministre du Canada aura toujours la possibilité de faire abstraction, à ses risques et périls, de l'avis de la population d'une province.



Note du rédacteur en chef : le sénateur Waters est décédé le 24 septembre 1991, le jour même où le gouvernement a présenté ses propositions de réforme constitutionnelle relatives à un Sénat élu.