
La réforme du Sénat : Est-elle à jamais remise aux oubliettes?

par Normand Grimard, sénateur

Conservatrice était la majorité du Sénat avant le 1^{er} février 1996. La démission du sénateur conservateur John Sylvain et son remplacement par la libérale Shirley Maheu ont alors inversé la balance. La position actuelle des partis s'affiche au moment de rédaction était 51 libéraux contre 50 conservateurs, avec trois indépendants. Le total est de 104 sénateurs. Mais une mince majorité d'une voix au Sénat (ou, même, de quelques-unes), sans toujours exposer à la fébrilité de la danse de trapèze sur la corde raide, n'est pas loin de cette réalité lorsque survient un vote majeur impliquant une question de principe. La discipline de parti peut toujours se fracturer. Cet article examine quelques événements récents au Sénat. L'auteur demande si la réforme du Sénat doit être remise à l'ordre du jour.

Le Sénat dresse contre lui une hargne solide, inébranlable, têtue, voire caricaturale, même quand on veut le réformer. Mordecai Richler, l'auteur si peu cité par les Québécois francophones, écrit par exemple au sujet de l'Accord du lac Meech conclu en 1987 et répudié en 1990 : «Chaque province canadienne jouerait maintenant un rôle dans le choix de ses sénateurs, c'est-à-dire qu'elle pourrait récompenser ses propres solliciteurs de fonds pensionnés et autres personnes de peu d'importance au lieu de ceux qui sont favorisés par Ottawa.»¹ Que cette introduction, autant sur le mode en diminuendo qu'a contrario, me soit permise pour démontrer, quatre ou cinq exemples à l'appui, combien la Chambre haute canadienne garde ses mérites en situation contemporaine.

Au cours de la dernière année, le Sénat a «fait la nouvelle» (disent ceux qui ne nous couvrent pas) lors du vote sur le projet de loi C-28 sur l'aéroport Pearson le 18 juin 1996. Ce projet limitait le droit de poursuite des investisseurs privés dans la transaction d'achat annulée par le gouvernement. Le vote du



Avocat, Normand Grimard fut nommé au Sénat en 1990. Il est l'auteur de l'Indispensable Sénat; Défense d'une institution mal aimée. Éditions vents d'ouest, Hull, 1995.

sénateur libéral Herbert O. Sparrow avec l'Opposition a conduit à une égalité de 48 contre 48 négatrice d'une victoire jusque-là présumée acquise par la majorité gouvernementale.

Plus tard, le 26 novembre 1996, le soutien de quatre libéraux et de deux indépendants a accordé à l'Opposition conservatrice au Sénat la majorité suffisante pour bloquer 46 contre 35 la résolution d'amendement constitutionnel enlevant la confessionnalité des écoles de Terre-Neuve. L'objection du Sénat, en matière de constitution, ne vaut cependant que pour six mois. L'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* le prescrit. Les députés peuvent renverser ce veto par un vote subséquent. Le gouvernement Chrétien a demandé et obtenu ce vote postérieur à la Chambre des communes le 4 décembre 1996. Déjà, cette clause échappatoire de l'article 47 avait aussi servi au gouvernement Mulroney à faire renaître aux Communes en 1987 l'Accord du lac Meech, bloqué au Sénat par le vote des libéraux un mois plus tôt. Comme je l'écrivais en 1995 : «Même de droit nouveau, cette disposition n'est plus théorique.»²

Enlever la confessionnalité, dans le cas de Terre-Neuve, attentait-il à la liberté de religion? Gouvernements (non exclusivement celui de Terre-Neuve) et épiscopat se sont affrontés sur ce point. On pourra argumenter longtemps. Un autre motif pour expliquer les dissidences fut probablement aussi la crainte que l'abolition de la «clause 17» à Terre-Neuve ne porte atteinte aux droits des minorités de langues officielles dans les autres provinces (comme le Québec?). Cependant le Sénat a prouvé une fois de plus son indépendance, même si la résolution de Terre-Neuve fut finalement (et sans surprise) adoptée par la volonté de l'autre Chambre.

En 1996 aussi, le Sénat a servi de pôle de réception ultime pour les opinions hostiles ou favorables à la Loi sur le contrôle des armes à feu. Et Dieu sait combien les télécopieurs ont alors peu dérougi! Cette loi fut également adoptée au Canada. Remonter un peu plus dans le passé récent, c'est signaler que la Chambre haute a défait en 1993 un projet de loi cherchant à unifier le Conseil des arts et d'autres organismes de subvention à la culture (projet de loi C-93). De même, il a bloqué en 1991 le projet C-43 qui voulait recriminaliser l'avortement après le jugement Morgentaler en désaveu des anciennes dispositions du *Code criminel*.

Cette date est à noter. L'ancienne ministre Pat Carney et cinq autres sénateurs ou sénatrices du Parti conservateur ont voté contre le gouvernement Mulroney toujours au pouvoir. Le sénateur Maurice Riel, ancien président en 1983-1984 de la Chambre haute, commentait à la séance du 3 décembre 1996 :

L'exemple du Sénat sur la Loi de l'avortement, qui fut laissé à un vote libre non partisan des sénateurs, indique bien la responsabilité morale et sociale des sénateurs et donc de la fonction.³

Je suis sénateur depuis 1990. Continuer d'explorer le passé amènerait, j'en suis sûr, à découvrir d'autres bouffées d'air

frais, que l'on oublie; ou que l'on feint de ne pas voir, lorsqu'elles proviennent de la Chambre haute. N'être pas élus apporte donc aux sénateurs l'avantage de voter plus librement selon leur conscience.

Et, même s'ils étaient élus, il faudrait souhaiter que cette habileté chez eux à porter un jugement libre de toute entrave soit conservée même si le mandat électoral rendrait, à mon avis, plus difficile de l'envisager. J'avance avec beaucoup de «si». Vous le voyez.

L'élection des sénateurs recueille une popularité certaine. Le chef du Parti progressiste-conservateur, l'honorable Jean Charest, m'écrivait par exemple en conclusion d'une lettre personnelle à la fin de 1996 :

La question de la réforme du Sénat est une réforme majeure. Plusieurs solutions ont été proposées et je suis persuadé que d'autres se pencheront sur cette question. Quant à moi, je poursuis ma réflexion sur cette question tout en gardant bien à l'esprit la volonté de nos militants de voir le Sénat modernisé.

Le témoignage du leader conservateur pourrait être épaulé, je le reconnais, par nombre d'autres. Probablement, une majorité de citoyens, de parlementaires, de chefs politiques, de journalistes et d'universitaires se prononceraient en faveur de l'élection du Sénat comme moyen d'augmenter sa crédibilité. Ce serait parmi les opinions les plus modérées. Je respecte la bonne foi de tous ces collègues et autres témoins éclairés.

Personnellement, je continue cependant à croire qu'une formule mixte d'élection et de nomination du Sénat, à moitié moitié, à mesure que les sénateurs prennent leur retraite ou abandonnent leur siège satisferait tout aussi bien et sinon encore mieux les besoins du Canada.

Une élection et une nomination nous assureraient les avantages des deux. Je répète aussi que je limiterais à dix ans le mandat de tous les nouveaux sénateurs. Dix ans, sans plus! Le nombre des sénateurs grimperait également de 104 à 130 à cause de changements assez substantiels pour faire échec au sentiment d'injustice dans l'Ouest. Mais mon intervention reste théorique pour le moment. Combien je le sais! Je ne m'en formalise pas.

Une histoire houleuse

George-Étienne Cartier, le Montréalais et Canadien français de l'époque, l'ami de John A. Macdonald, à Kingston, deux cent quatre-vingt-dix kilomètres plus à l'ouest, fut un des Pères de la Confédération de 1867. Brian Young a rédigé une biographie de Cartier et Young rapporte ceci de Cartier :

Pendant des années, il s'opposa à l'abolition de la Chambre haute, dans laquelle il voyait la protectrice de la propriété, tout comme il condamnait le suffrage universel car, selon lui, seuls les paresseux et les pervers ne devenaient pas propriétaires.⁴

Bourgeois du 19^e siècle et propriétaire montréalais très considérable, Cartier s'opposait aussi à la disparition de la Chambre haute dans les provinces. Il lui fallait quelqu'un pour

modérer ce que nous appellerons pour lui «l'énergie débordante des députés». Qu'il ait tort ou raison! Ce frein était le Sénat nommé et non élu. Cartier aurait même fixé à 8 000 \$⁵ la barre pour être nommé sénateur; on sait qu'elle le fut à 4 000 \$.

À l'aube du 21^e siècle, peu de politiciens soutiendraient que le Sénat doit être le gardien attiré de «la propriété privée». Mais l'épidémie de critiques a commencé à déferler contre lui dès le lendemain de sa création, en 1867, et elle ne s'est jamais arrêtée depuis. Le nier ne me donnerait rien. En plus, m'en plaindre ne m'attirerait même pas une once de sympathie, tellement l'opinion de certaines gens est faite et même pas toujours en faveur de la réforme du Sénat mais en faveur de sa disparition. Le nombre d'études sur son avenir, gouvernementales ou universitaires, publiques ou privées, indépendantes ou intégrées à l'ensemble de la révision constitutionnelle, n'a jamais cessé de faire plier les tablettes qui les supportent. Il faut ajouter en plus tous les articles des journaux. Les rapports des comités du Sénat, même aussi étoffés et inspirants que *De la vie et de la mort* c'est-à-dire celui d'un Comité spécial sur l'euthanasie et le suicide assisté présidé en 1995 par la sénatrice Joan Neiman, récoltent à peine plus qu'une attention pieuse.

Des coups de coeur constitutionnels nous livrent depuis trente-cinq ans les péripéties d'un débat qui n'en finit pas autour de tous les sens possibles d'au maximum vingt mots du dictionnaire : statut particulier, confédération, fédéralisme coopératif, fédéralisme rentable, fédéralisme renouvelé, la souveraineté culturelle, les deux-nations, le foyer principal des Canadiens français... L'indépendance du Québec, et son sous-produit la souveraineté-association, sont des façons encore plus draconiennes de poser le problème des relations entre francophones et anglophones.

Mais, qu'on l'aime ou non, la réforme du Sénat fait aussi partie de ce vivre-à-deux en définition.

Elle déterminera l'envergure du pouvoir des provinces à Ottawa. Le Sénat deviendra-t-il leur porte-parole? Ou celui des régions? L'Accord du lac Meech en 1987 associait les provinces à la nomination des sénateurs. Ensuite, l'Entente de Charlottetown, répudiée par référendum en 1992, accordait à toutes fins utiles l'égalité par province du Sénat triple-E voulu par l'Ouest. Mais on sait que ces deux tentatives ont connu l'échec.

Le premier ministre Jean Chrétien a maintenant beau jeu pour répondre en Chambre au chef du Parti réformiste, M. Preston Manning, que celui-ci n'avait qu'à faire campagne en faveur de ces deux textes s'il voulait un autre Sénat. En attendant, M. Chrétien continue de nommer les sénateurs selon la méthode traditionnelle. Il paraît même avoir répudié les ouvertures de consultation des provinces, style *pro-Meech*, de l'ancien premier ministre conservateur Brian Mulroney. Ses

nouveaux sénateurs ont été de même d'un âge un peu plus avancé que ceux de l'ancien premier ministre Mulroney à leur nomination.

Au 1^{er} février 1997, les 19 sénateurs nommés par M. Chrétien avaient entre 50 et 73 ans. Quatre⁶, assermentés à 70 ans, ne se qualifiaient même pas pour la pension parlementaire retirable après six ans de service. Or, les sénateurs doivent légalement démissionner à 75 ans. Les autres modifications ont résulté d'une augmentation des sièges par suite de l'entrée de nouvelles provinces ou de nouveaux territoires dans la fédération, c'était plus ou moins prévisible, du veto constitutionnel limité accordé aux sénateurs en 1982 et de la réforme des comités parlementaires qui a avantaagé aussi le Sénat depuis 1970.

Cependant une question reste toujours en suspens : quel rôle législatif doit être réservé au Sénat dans l'adoption de la législation? Peut-il la bloquer? Chambre non élue, jusqu'où peut-il s'opposer? Quand le Sénat doit-il céder? Quelle attitude doit-il adopter dans le cas d'une législation qu'il estime mal ficelée ou indigne d'honorer le recueil des lois du Canada?

Je me demande s'il y a «une» seule position à adopter comme guide. J'estime qu'en déterminer une doit être fait, parti par parti, et en escomptant l'appui de l'opinion publique, ainsi que le sénateur Allan MacEachen – l'amiral des libéraux lors du débat acerbe de 1990 contre la TPS – le reconnaissait lors de son discours d'adieu le 19 juin 1996. Je cite l'honorable MacEachen qui déclara textuellement à cette dernière occasion:

Je croyais, quand je suis arrivé au Sénat [en 1984] – et je le crois toujours –, que le Sénat avait un rôle législatif et qu'il avait le pouvoir de modifier ou de rejeter. Toutefois, ce faisant, il doit faire des calculs prudents pour ne pas s'attirer l'opprobre⁷

Personnellement, je crois cette prudence encore plus de mise pour la législation financière, vu la préséance indiscutable de la Chambre élue. Également, chaque fois où la Chambre haute «moins partisane» est devenue plus partisane, il s'est produit par des situations conflictuelles dont le sénateur Guy Charbonneau a pu voir l'extrême, en 1990, lors du débat sur l'adoption de la TPS.

En bref, le Sénat est «une institution mal aimée» et, comme je l'affirmais aussi en 1995 :

C'est pour décrire ces sentiments que j'écris, mais en même temps avec le rêve, pour mes successeurs plutôt que pour moi, de sortir notre deuxième chambre de ce labyrinthe.

La dévalorisation des sénateurs est répandue. Ils pourraient s'affairer sept jours par semaine et accepter de voir leur salaire coupé en deux : ils n'en demeureraient pas moins, aux yeux d'une partie de la population canadienne, des «parasites» par le simple fait qu'ils ne sont pas élus. Si ce verdict est dur, il s'appuie sur des confidences que je reçois même de la part d'amis : ce qui me blesse encore plus.⁸

Je ne suis pas le seul à constater l'ampleur de cette diffusion si négative. La question qui me désole est ceci : que doit-on penser quand le ministre des Affaires intergouvernementales, Stéphane Dion, riposte à un homme d'affaires de Calgary : «Nous, du Québec, ne voulons rien entendre sur le Sénat»?⁹ Si le ministre présentement responsable du dossier constitutionnel ne veut pas parler du Sénat parce que cela déplaît à sa province, le Québec, qui va le moderniser?

La quasi-défaite au référendum québécois de 1995 semble avoir égratigné plutôt que rongé jusqu'à sa base l'aversion du premier ministre Chrétien à parler de Constitution. Et cette volonté s'accroîtra sans doute peu à l'occasion d'une année présumée d'élection.

Notes

1. Mordecai Richler, *Oh Canada! Oh Quebec!* (Toronto : Penguin Books, 1992), p. 151-152.

2. Normand Grimard, *L'indispensable Sénat*, (Hull : Vents d'Ouest, 1995), p. 140.

3. *Débats du Sénat*, p. 1253.

4. Brian Young, *George-Étienne Cartier, bourgeois montréalais*, traduit par André D'Allemagne, (Montréal : Boréal Express, 1982), p. 43-44.

5. Young, *op. cit.*, p. 113.

6. L'un d'eux, l'honorable Jean-Louis Roux, nommé à 71 ans, n'en retirera pas non plus ensuite comme lieutenant-gouverneur du Québec: cf. *Le Journal de Montréal*, 6 novembre 1996, p. 2.

7. *Débats du Sénat*, 18 juin 1996, p. 747.

8. Grimard, *op. cit.*, p. 188-189.

9. *Macleans*, le 13 janvier 1997, p. 20.