
Réflexions sur la réforme du Sénat

par L'hon. Serge Joyal, sénateur

Dans un discours présenté au Sénat en 1982, Eugene Forsey faisait observer qu'au lendemain de la Confédération, la réforme du Sénat était déjà à l'ordre du jour; et de fait, lorsque le Premier Ministre Mackenzie King inscrivit dans sa plate-forme électorale une promesse typiquement vague sur le sujet, en 1925, le chef conservateur, Arthur Meighen, lança d'un ton méprisant : « On va donc attacher des ailes neuves sur un vieil oiseau et lui demander de reprendre l'air! »

Cet article examine la question de la réforme du Sénat et propose différents moyens de l'aborder au cours des quelques prochaines années.



À peine sept ans après la Confédération, le Sénat du Canada faisait l'objet de critiques et d'appels en faveur d'une réforme. Le 12 avril 1874, la Chambre des communes étudia la résolution suivante de David Mills, qui allait devenir ministre de la Justice et juge à la Cour suprême :

« Que le présent mode de constituer le Sénat est incompatible avec le principe fédéral de notre gouvernement, rend le Sénat également indépendant, et du peuple et de la Couronne, et est sous d'autres rapports importants défectueux; et que notre

constitution devrait être changée de manière à conférer à chaque province le pouvoir de nommer ses propres sénateurs et de définir le mode de les nommer »¹.

Même s'il fut parmi les premiers, M. Mills n'allait certes pas être le dernier Canadien à réclamer une réforme du Sénat. Au cours des 118 années qui ont suivi la présentation de cette motion², le Sénat est devenu la cible privilégiée du mécontentement vis-à-vis le fédéralisme canadien. Dans une certaine mesure, la réforme de la Chambre haute en est venue à représenter la panacée aux difficultés inhérentes à l'édification, puis au maintien, d'une fédération vaste et diversifiée.

De par sa nature même, le fédéralisme incarne un élément de tension entre d'une part les forces de l'unité, d'autre part les forces favorables aux « particularités » régionales³. Dans le cas du fédéralisme canadien, cette tension a constitué un trait saillant de la politique nationale. Et on considère qu'un Sénat réformé permettrait d'éliminer cette tension fondamentale ou à tout le moins de l'atténuer – en devenant l'improbable plaque tournante où les antagonismes régionaux et les points de friction fédéraux-provinciaux pourraient être examinés et résolus.

Pourtant, malgré toutes les propositions visant la réforme du Sénat, très peu de voix se sont accordées sur ce que l'institution devrait être et sur ce qu'elle devrait accomplir. En toute équité, la question de la composition et des pouvoirs des secondes chambres est difficile à résoudre.

« Comment créer une seconde chambre fondée sur le principe de la responsabilité directe et qui, en même temps,

Serge Joyal fut député à la Chambre des communes de 1974 à 1984 et Secrétaire d'État du Canada de 1982-1984. Il fut nommé au Sénat en 1997. Il travaille actuellement à un recueil d'essais sur le Sénat canadien. L'ouvrage devrait être publié à l'automne de l'an 2000 par le Centre canadien de gestion.

offre les freins et contrepois que même les pays les plus démocratiques estiment nécessaires pour assurer la stabilité et la continuité du gouvernement populaire? Il s'agit toujours d'un problème extrêmement difficile à résoudre pour les hommes d'État du monde entier ».⁴

Le Canada ne se trouve pas dans une situation unique. « La réalité, c'est que, pour une raison ou pour une autre, la réforme du Sénat est constamment à l'ordre du jour politique des démocraties parlementaires...⁵ » En France, le Sénat fait actuellement l'objet d'une proposition de réforme⁶ et, au Royaume-Uni, une commission royale d'enquête étudie la réforme de la Chambre des lords.

Par ailleurs, un élément persistant a marqué le « mouvement » en faveur de la réforme du Sénat : l'idée qu'une véritable réforme nécessiterait un amendement constitutionnel. Cette vision des choses s'est imposée et n'a pas été remise en cause. L'absence de consensus se conjugue donc à l'extrême difficulté de modifier la Constitution canadienne, et on peut voir d'emblée pourquoi le Sénat est demeuré fondamentalement inchangé depuis 1867. En dépit de critiques innombrables et d'appels historiques répétés en faveur d'une réforme de la Chambre haute, voire de son abolition, il n'y a eu que deux modifications importantes aux dispositions constitutionnelles pertinentes : la fixation d'un âge pour la retraite, en 1965, et une limite au consentement requis du Sénat aux modifications apporté selon la formule d'amendement adopté en 1982. De fait, on pourrait dire que le Sénat actuel a été confirmé en 1982, lorsqu'on a décidé de ne pas aller de l'avant avec sa réforme constitutionnelle.

Au cours des 30 dernières années seulement, on a présenté au moins 26 propositions de réforme du Sénat. Toutes ont été rejetées ou sont demeurées au stade de projet. La dernière, contenue dans l'Accord constitutionnel de Charlottetown, aurait profondément modifié l'institution. L'Accord de Charlottetown – et ses dispositions visant la réforme du Sénat – a été rejeté lors du référendum national de 1992, ce qui a mis fin pour longtemps à l'ère de la « politique mégaconstitutionnelle » ayant caractérisé les trois décennies précédentes de relations intergouvernementale au Canada. Cela a aussi donné le coup d'envoi à une période prolongée de « renouvellement non constitutionnel ». Curieusement, au moment où les Canadiens et leurs gouvernements devenaient totalement allergiques aux questions constitutionnelles, l'appui populaire en faveur d'un changement radical du Sénat et de son abolition atteignait des sommets inégalés, malgré le fait que ces deux options nécessiteraient une modification constitutionnelle⁷.

Dans le premier siècle qui a suivi la Confédération, la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux a fait l'objet d'importants ajustements non constitutionnels. Puisque les modifications constitutionnelles relevaient de la compétence d'un parlement étranger, l'adaptation non constitutionnelle devint la pierre angulaire de

l'évolution du pays⁸. Depuis le rejet de l'Accord de Charlottetown, en 1992, le gouvernement fédéral a cherché à renouveler le fédéralisme au moyen d'accords et de mécanismes intergouvernementaux. On a apporté des changements importants sans recourir à la formule complexe de modification de la Constitution avec tous les consentements requis⁹. Je crois qu'on devrait appliquer la même dynamique – celle de l'évolution non constitutionnelle – au Sénat canadien. Pour ce faire, on devra se pencher sur les origines, l'évolution et le fonctionnement actuel du Sénat, de même que sur le contexte institutionnel et politique au sein duquel il doit travailler.

C'est dans cette optique que j'entreprends la compilation d'un recueil d'essais sur la nature et le rôle du Sénat canadien. Mon travail a pour objet d'examiner le rôle des secondes chambres au sein des parlements de manière générale, ainsi que l'histoire, l'évolution et l'adaptabilité du Sénat depuis 1867 en particulier, dans le contexte du régime bicaméral canadien et du système du gouvernement responsable opérant dans une monarchie constitutionnelle. En invitant des universitaires canadiens à rédiger les différents essais, je souhaite qu'on élargisse les perspectives et qu'on aborde la question du Sénat avec un regard neuf, en vue de mieux comprendre l'institution et le système au sein desquels il fonctionne.

Pour faire avancer le débat, nous devons mettre de côté le corset intellectuel de la Constitution et envisager de quelles façons les institutions canadiennes pourraient répondre efficacement aux besoins contemporains en s'ajustant autant par la pratique que par les conventions.

Dans un projet visant à aborder le manque de compréhension à l'égard du Sénat et de son potentiel, on devrait examiner un certain nombre de questions, dont plusieurs sont résumées ci-dessous.

Le rôle des secondes chambres dans un régime fédéral de gouvernement parlementaire

Le bicaméralisme caractérise la plupart des démocraties parlementaires parvenues à maturité à tout le moins celles des pays du G-7, et ils sont essentiels au fonctionnement efficace de la plupart des États fédéraux – par exemple les États-Unis, l'Australie, l'Allemagne et l'Inde. Les seules fédérations ayant une assemblée législative nationale unicamérale sont celles des Émirats arabes unis, de la Micronésie et de St-Kitts et Nevis.

En Grande-Bretagne, l'avènement du gouvernement responsable instaura une nouvelle dynamique entre la Chambre des Lords et la Chambre des communes. Au 19^e siècle, cela eut des répercussions sur les institutions coloniales et sur la relation proposée entre le Sénat canadien et la Chambre des communes. Même si les deux chambres fédérales canadiennes se virent attribuer les mêmes privilèges et compétences que la Chambre des communes britanniques, il ne fit aucun doute au départ que la Chambre des communes seule occuperait la première place en tant que chambre habilitée à prendre un vote de « confiance ». Ces impératifs institutionnels sont différents de ceux qui régissent les institutions américaines. Les États-Unis opèrent selon un système républicain caractérisé par la séparation des pouvoirs et assujéti à un incontournable dispositif de poids et contrepoids entre les branches exécutive, législative et judiciaire du gouvernement.

Les fondements du Sénat canadien

Pour comprendre le rôle et le *potentiel* du Sénat, il est essentiel de faire un survol historique de l'institution en tenant compte de son évolution et de son adaptation. L'histoire attache naturellement de l'importance à l'expérience du Conseil législatif de la Province Unie du Canada ainsi qu'aux débats de la Confédération relatifs à la question du Sénat.

Les Pères de la Confédération accordèrent énormément d'attention à la question de la Chambre haute, précisément à cause du rôle essentiel qu'ils entendaient lui faire jouer. À l'époque de la Confédération, les principaux arguments en faveur et contre un Sénat nommé étaient les suivants : le fait qu'on enlevait aux citoyens le pouvoir de choisir leur sénateur¹⁰; la probabilité plus faible d'une impasse avec un Sénat nommé; et la possibilité que le Sénat devienne trop partisan s'il était élu. Certains intervenants affirmèrent en outre qu'un Sénat nommé deviendrait une institution irresponsable, faisant peu de cas de l'intérêt véritable et des désirs de la population. Néanmoins, tous étaient d'accord pour dire que le Sénat devait exercer un contrôle sur la Chambre des communes.

L'expérience de la Province Unie, dotée d'un conseil législatif partiellement élu, influença directement le type de Sénat retenu. Selon sir John A. Macdonald, « Les raisons que l'on donne à l'appui [du principe électif] sont fortes et nombreuses [...] Cependant [...] je dois dire que plusieurs raisons l'ont empêché de réussir autant que nous nous y attendions. »¹¹. M. Macdonald rejeta l'argument selon lequel l'indépendance du Conseil (Sénat) créerait une impasse entre les deux chambres, soulignant qu'il y avait « de plus grands dangers de conflits entre les deux chambres si la constitution du conseil législatif (Sénat) au lieu d'être laissée entre les mains de la Couronne devait être remise entre celles du peuple »¹².

M. Allan¹³ rappela en outre aux délégués qu'il n'y avait pas eu d'impasse avant la mise en œuvre du principe électif.

Ces arguments, à l'origine de notre institution, ont continué à influencer sur l'évolution et le rôle du Sénat. En fin de compte, cet examen historique visera à déterminer dans quelle mesure le Sénat a su évoluer avec le temps dans ses fonctions et son rôle législatifs.

Examen des critiques du Sénat en vue de relever ses carences véritables

Un tel examen ferait porter la discussion sur les problèmes réels auxquels doivent répondre les initiatives de réforme non constitutionnelles. Le Sénat existant, en tant que chambre du Parlement, a certes besoin d'être amélioré; mais cela ne signifie pas qu'il faut admettre d'emblée comme légitimes toutes les critiques de l'institution. Il convient d'envisager les réformes du Sénat conjointement avec celles d'autres institutions fédérales, en particulier la Chambre des communes et les pouvoirs du gouvernement exécutif.

L'abolition du Sénat est un « raccourci intellectuel » permettant d'éviter la question fondamentale de savoir s'il est possible d'envisager une forme unicamérale de gouvernement pour la fédération canadienne. L'abolition soulève des questions très concrètes – des questions qu'on ne pose à peu près jamais –, comme celles-ci : Quels seraient les avantages d'un changement aussi radical? Quelles modifications devrait-on apporter à la fonction et à la composition de la Chambre des communes? Quelles balises un système unicaméral imposerait-il à l'exécutif et au rôle législatif de la Chambre des communes, compte tenu du vaste pouvoir que l'exécutif exerce sur la Chambre en vertu du système de partis en vigueur au Canada?¹⁴

Il importe également de se demander si le Sénat constitue le meilleur mécanisme pour répondre à des besoins non satisfaits et d'anticiper l'impact de réformes particulières sur l'ensemble du processus politique – et de déterminer si celles-ci permettraient le maintien d'un gouvernement fondé sur le modèle britannique. Bref, il convient de distinguer les lacunes réelles des mythes communs entourant le Sénat, ses membres et son rôle dans notre système politique, compte tenu du fait que les provinces canadiennes disposent d'une autonomie législative considérable.

Évolution du Sénat vers sa forme actuelle en tant qu'organe législatif

Le Sénat est demeuré essentiellement un organe législatif, mais il s'est adapté pour exercer un rôle complémentaire à celui de la Chambre des communes. La plus récente « incarnation » du Sénat s'est matérialisée au cours de la période 1984-1993.

De 1984 à 1993, le Sénat a été, de bien des façons, le véritable foyer d'opposition au gouvernement. Sur de nombreuses

questions cruciales, tant les débats que les études en comité de la Chambre haute étaient plus libres, plus exhaustifs et plus intéressants que ceux de la Chambre basse. Le Sénat a rempli son rôle en tant que Chambre de second examen objectif¹⁵.

On a établi le Sénat pour faire contrepoids au pouvoir de l'exécutif¹⁶; pourtant, on ne se gêne pas pour lui reprocher d'utiliser ses pouvoirs parce qu'il n'est pas élu.

En analysant le comportement « moderne » du Sénat, on répondra aux deux critiques selon lesquelles le Sénat est soit trop actif, soit trop inactif, et on déterminera si les conclusions qui en résultent sont valables à la fois pour les périodes où le gouvernement est minoritaire et pour celles où il est majoritaire au Sénat.

Analyse comparative du travail législatif et études spéciales des deux chambres

En comparant le travail législatif des deux chambres, il sera possible de découvrir comment le Sénat peut contribuer le plus utilement au processus législatif. La recherche pourrait être axée sur différents thèmes, par exemple les droits individuels, les droits linguistiques des minorités et la représentation régionale. Une telle analyse permettrait d'approfondir le rôle particulier du Sénat dans l'examen de la législation.

Dans certains cas, le travail des comités « spéciaux » ou d'enquête du Sénat a eu une influence et un impact comparables à celui des commissions royales. Le groupe de pression « Charter 88 », voué à l'avancement de la démocratie en Grande-Bretagne, vient de proposer dans son mémoire à la Commission royale sur la réforme de la Chambre des lords qu'elle suive le modèle tracé par le Sénat canadien. Le groupe fait remarquer que les comités sénatoriaux enquêtent sur les grands dossiers et suscitent d'importants changements dans les politiques gouvernementales, et ce à moindre coût que les commissions royales. Qu'il s'agisse du rapport sur l'utilisation des terres, du rapport sur les médias de masse, du rapport du Comité spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide ou de l'étude du Groupe de travail sur la STbr, comment les études du Sénat se comparent-elles à celles des commissions royales au cours des dernières décennies? Une analyse comparative devrait indiquer la qualité de la recherche, l'état de la politique gouvernementale, le coût de l'enquête et la participation du public. En outre, la mémoire institutionnelle, le rôle législatif et les longs états de service des sénateurs permettent à ces derniers d'assurer un suivi et de contribuer à la mise en œuvre des recommandations plusieurs années après le dépôt de l'étude initiale.

L'amélioration du Sénat par des avenues non constitutionnelles

Il importe de tirer certaines conclusions au sujet du rôle du Sénat et de mettre à profit cette recherche aux fins d'améliorer le fonctionnement de l'institution. Par exemple, si on constate

que la diversité de la représentation constitue un caractère important du Sénat, on pourrait examiner des options lui permettant de remplir ce rôle grâce à d'autres moyens que des modifications constitutionnelles formelles. Si son rôle législatif apparaît comme primordial, il conviendrait de se tourner vers d'autres institutions parlementaires en vue de déterminer comment le Sénat peut faire efficacement contrepoids et fournir un complément plutôt qu'un dédoublement au travail de la Chambre des communes.

Je crois qu'il est temps d'arrêter de dénoncer le Sénat par des critiques faciles et tenter réellement d'ajuster l'institution aux besoins contemporains.

On peut admettre – comme moi – que le Sénat fait partie intégrante du processus parlementaire au Canada, ou on peut le rejeter, mais il faut voir qu'il sera peut-être impossible d'apporter des modifications à la Constitution dans un avenir prévisible. Nous devons donc décider si nous voulons que le Sénat joue un rôle constructif et déterminer en quoi celui-ci devrait consister. À cette fin, nous devons entamer un nouveau type de débat sur le Sénat, c'est-à-dire un débat axé sur des échanges rationnels, réfléchis et productifs. En fin de compte, il pourrait s'agir là du véritable défi à relever.

Notes

1. Voir les *Journaux* de la Chambre des communes du Canada, 13 avril 1874. La réforme du Sénat fut également le premier sujet de discussion à la conférence suivante du dominion et des provinces, tenue en 1927. Les provinces adoptèrent des points de vue radicalement différents sur la question de la composition du Sénat, et on ne parvint pas à s'entendre.
2. De 1874 jusqu'à la mort de l'Accord de Charlottetown (le dernier plan de réforme du Sénat) en 1992.
3. Voir *Federalism and Constitutional Change*, de William S. Livingston (Oxford, Clarendon Press, 1956).
4. Sir George Ross, *The Senate of Canada: Its Constitution, Powers and Duties Historically Considered*. (Toronto: The Copp Clark Company Limited, 1914), p. 95. M. Ross cite également le professeur W.E. Hearn: « Sur le plan pratique, la formation d'une Chambre haute dans un nouveau pays s'avère peut-être la question politique la plus difficile, ou celle pour laquelle l'analyste politique est le moins en mesure de trouver une solution. »
5. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, publié par Samuel C. Patterson et Anthony Mughan (Columbus: Ohio State University Press, 1999), p. 340.
6. Voir Jean Cluzel, *À propos du Sénat et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, Éditions l'Archipel, Paris, 1999.
7. En mai 1998, un sondage Angus Reid a révélé que très peu de Canadiens voulaient du Sénat tel quel: 43 p. 100 des personnes interrogées préféraient qu'il soit réformé, 41 p. 100 appuyaient l'abolition et 11 p. 100 étaient en faveur du statu quo (*Canadians*

-
- and the Senate*, 11 mai 1998, Angus Reid Group Inc.). Dans un rapport subséquent de la Canada West Foundation, on soutenait que les gens favoriseraient l'abolition parce que le statu quo n'obtenait plus aucun appui et qu'il y avait eu diminution du nombre de personnes sans opinion (Canada West Foundation, *Taking a Look : Public Opinion in Alberta and Canada on Senate Reform*, sept. 1998, p. 9).
8. De 1867 à 1982, il n'y eut que 20 modifications officielles à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.
 9. Bien sûr, il y a eu quelques modifications constitutionnelles bilatérales depuis 1982, notamment en ce qui concerne l'éducation (Québec) et les termes de l'Union (Terre-Neuve), le raccordement permanent (l'Î.-P.-É.) et le statut des deux communautés linguistiques (Nouveau-Brunswick). Il y eut aussi une modification multilatérale en ce qui concerne les droits des peuples autochtones.
 10. Le principe « démocratique ».
 11. *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 3^e session, 8^e Parlement provincial du Canada (Québec : Hunter, Rose & Co.), 1865, p. 36. Ces raisons étaient doubles : « la grandeur des collègues électoraux [et] le travail considérable [...] » (p. 36) à fournir par le candidat, de même que les dépenses d'élections, si élevées qu'elles étaient propres à éloigner des rangs beaucoup d'hommes appelés naturellement à siéger au Conseil.
 12. *Ibid.* p.37.
 13. Député (York, Haut-Canada) du Conseil législatif de la Province unie du Canada.
 14. À cet égard, voir Donald J. Savoie, *Governing From the Centre*, University of Toronto Press, 1999.
 15. C.E.S. Franks, « The Canadian Senate : Not Dead Yet, But Should it be Resurrected? », in Patterson and Mughan, *Senates*, 1999, p. 139-140.
 16. Même au tournant du siècle, on considérait que le Sénat jouait un tel rôle, comme l'a exprimé sir Clifford Clifton : « On doit également se rappeler que dans notre système, les pouvoirs du Cabinet ont tendance à croître aux dépens de la Chambre des communes. [...] Le Sénat n'exerce pas tant un contrôle à l'égard de la Chambre des communes qu'à l'endroit du Cabinet, et il ne fait aucun doute que son influence à cet égard a un caractère salutaire. (« The Foundation of a New Era », in J.O. Miller, éd., *The New Era in Canada*, Londres, 1917, p. 50.
-