

---

# Arguments à l'appui de l'élection du président du Sénat

---

par le sénateur Donald Oliver

*Le 20 mars 2003, le sénateur Donald Oliver a présenté le projet de loi S-16, qui prévoit la modification du mode de sélection du président du Sénat. Actuellement, aux termes de l'article 34 de la Loi constitutionnelle de 1867, le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre, nomme le président du Sénat. Le projet de loi abrogerait l'article 34 qu'il remplacerait par une disposition selon laquelle le Sénat procéderait à l'élection d'un de ses membres au poste de président et d'un autre au poste de vice-président. Le projet de loi institue une procédure de vote semblable à celle de la Chambre des communes, soit l'élection par scrutin secret, et prévoit que le président élu n'a droit de vote qu'en cas d'égalité des voix sur les questions soulevées au Sénat. Le présent article souligne certains arguments à l'appui de telles modifications.*



J'ai été nommé au Sénat le 7 septembre 1990 par le premier ministre Brian Mulroney. Au cours de mes premiers mois dans cette institution, j'ai éprouvé des sentiments contradictoires à l'égard du Sénat. Je reconnaissais son pouvoir et son rôle dans la formulation des politiques, mais je ressentais l'urgence d'une réforme visant à le rendre plus pertinent et responsable.

Dans ce sens, j'ai dirigé récemment une séance de discussion de deux jours tenue par le caucus conservateur sur la réforme du Sénat. Nous en sommes venus à certaines conclusions pertinentes, notamment sur le remaniement des comités, et avons recommandé que davantage de projets de loi d'initiative ministérielle soient présentés au Sénat. Toutefois, un des thèmes dominants de nos

discussions a été que le Sénat (afin de jouer de façon appropriée son rôle dans la Confédération, c'est-à-dire offrir un « second examen objectif » des lois) devrait être aussi indépendant et éloigné que possible de l'ingérence et du contrôle gouvernementaux.

***Selon moi, en élisant son président par scrutin secret, le Sénat sera plus indépendant et plus digne. C'est pourquoi j'ai présenté un projet de loi d'initiative parlementaire modifiant la Loi constitutionnelle pour ce qui est du mode de sélection du président du Sénat.***

La procédure de nomination du président du Sénat est un des symboles de ce contrôle. Je suis impressionné par les effets que la procédure d'élection par scrutin secret du président de la Chambre des communes a eus dans cette institution et j'ai proposé qu'une telle procédure soit instituée au Sénat.

---

*Le sénateur Oliver a été nommé au Sénat en 1990. Il préside le Comité sénatorial permanent de l'agriculture.*

---

Comme je l'ai signalé dans mon exposé lors du débat en deuxième lecture de ce projet de loi, celui-ci ne vise en rien la présidence actuelle ou toute autre présidence passée. J'espère que cette modification améliorera l'image et l'efficacité de la charge, tout en maintenant les traditions qui remontent au début de la Confédération<sup>1</sup>.

Un président élu devrait pouvoir exercer l'indépendance dont une chambre législative évoluée a besoin. L'élection par scrutin secret devrait renforcer l'idée selon laquelle le président n'est pas au service du premier ministre, du gouvernement ou de l'opposition, mais qu'il est au service du Sénat. L'élection impose une responsabilité considérable aux sénateurs et répartit entre tous les membres de la Chambre haute la responsabilité relative au fonctionnement du Sénat.

### **Évolution historique de la présidence**

---

La présidence est une charge qui remonte pour ainsi dire à la création du Parlement. À l'origine, les présidents étaient des porte-parole choisis par leurs collègues pour présenter les griefs et les pétitions au roi. Cette pratique semble remonter à 1376.

En Grande-Bretagne, la charge a évolué graduellement jusqu'à ce qu'elle devienne celle de président d'assemblée. Toutefois, ce ne fut qu'en 1728 qu'Arthur Onslow commença à remanier la présidence, l'éloignant de la partisanerie pour en faire une fonction d'arbitre plus impartial des délibérations et des débats des Communes. Il a coupé ses liens politiques et renoncé à la fonction lucrative de trésorier de la marine, qui était considérée comme un privilège de la présidence. Il a établi un modèle de présidence non partisane, capable de trancher objectivement, au-dessus de la mêlée politique.

Au Canada, au cours des premières années de la Confédération, la présidence de la Chambre des communes du Canada était manifestement considérée comme une charge partisane. Toutefois, au fil du temps, l'objectivité de la charge s'est imposée plus fermement, bien que le président ait toujours été associé au parti au pouvoir. À deux occasions seulement a-t-on vu un président d'un parti autre que celui du premier ministre. Le président Lemieux, sous le règne du premier ministre Meighen, en 1926 était un libéral et le président Jerome, sous le règne du premier ministre Clark en 1979, était aussi un libéral, alors que, dans les deux cas, le premier ministre était un conservateur.

Avant les modifications apportées en 1985, la coutume voulait que le président de la Chambre des communes soit nommé par le premier ministre après consultation du chef de l'opposition. La nomination était habituellement appuyée par le chef de l'opposition, puis approuvée à l'unanimité par la Chambre. La procédure était vaine dans le sens où la Chambre n'avait pas le choix et que la nomination ne faisait pas l'objet d'un débat.

L'abolition de l'appel des décisions de la présidence a été l'une des étapes importantes de l'évolution de cette charge. Depuis, un président peut prendre une décision sur une controverse procédurale sur le seul bien-fondé du cas qui lui est soumis. Cette mesure a permis de renforcer l'objectivité et l'indépendance du président.

Dans les années 1960 et 1970, il y a eu un mouvement visant à rendre permanente la charge de président de la Chambre des communes. On a alors lancé l'idée de créer une circonscription spéciale, la colline du Parlement, dans laquelle seul le président serait candidat. Cette proposition visait à assurer la continuité de la charge et à rehausser le rôle non partisan du président.

Dans les années 1980, le mouvement pour une réforme a pris de l'ampleur, surtout à la lumière du rapport unanime du Comité de la procédure, publié en 1982, qui établit que « la présidence » relève de la Chambre, et non du gouvernement ou de l'opposition. Dans son rapport, le Comité exprime le désir de voir rehausser la nature indépendante de la charge, notamment par le retrait du processus de nomination des mains du premier ministre.

En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la chambre des Communes, présidé par James McGrath, a recommandé ceci :

Le président relève de la Chambre et non du gouvernement ou de l'opposition. Bien qu'il soit au service de la Chambre, il doit faire preuve de leadership afin de promouvoir et de sauvegarder les intérêts de la Chambre et de ses députés. Les décisions de la présidence sont sans appel sauf par le truchement d'une motion de fond. Le président jouit donc de l'entière confiance de la Chambre, confiance dont il a besoin pour exercer ses difficiles fonctions. Grâce aux présidents qui se sont succédé au fauteuil de la Chambre des communes, la présidence canadienne a établi une tradition d'objectivité et de sens du devoir dont nous pouvons être fiers.

Son rapport a été adopté et le *Règlement de la Chambre des communes* a été modifié de manière à prévoir le vote par scrutin secret. Selon moi, on peut conclure sans se tromper que ces modifications ont fondamentalement changé la nature de la charge de président de la Chambre des communes.

### **Le président du Sénat**

---

La charge de président du Sénat s'inspire de celle de lord chancelier, président nommé d'office de la Chambre des lords du Royaume-Uni. Le véritable pouvoir de nomination relevant du premier ministre, la nomination du président, ou à tout le moins la charge de président, est partisane<sup>2</sup>.

Après la Confédération, le président du Sénat n'intervenait dans le débat que lorsqu'un sénateur le réclamait. Toutefois, le *Règlement du Sénat* a été modifié en 1906 de manière à conférer au président du Sénat le même rôle que celui du président de la Chambre des communes. Aux termes d'un article du Règlement de 1906, que l'on trouve encore dans la version actuelle du document, le président maintient l'ordre et

le décorum au Sénat, et tranche les rappels au Règlement. On peut en appeler au Sénat de toutes les décisions du président.

Cet article, ainsi que d'autres modifications apportées au Règlement en 1991 et l'influence du nouveau rôle du président de la Chambre des communes, ont donné lieu à une pratique voulant que le président n'intervienne que rarement dans les débats et ne vote que rarement sur un projet de loi ou une motion dont le Sénat est saisi.

Malheureusement, bien que l'on tente de soutenir que la charge est moins partisane, le président n'exerce habituellement son droit de vote qu'en cas de presque égalité des voix.

### **Autres autorités législatives où les présidents sont élus**

D'autres pays du Commonwealth ont instauré une procédure d'élection du président de leur corps législatif. Par exemple, le Sénat australien élit son président par scrutin secret depuis 1901. Celui-ci se voit confier un mandat de trois ans. En 1937, la Chambre basse de ce pays, la Chambre des représentants, a commencé à élire son président. Au Canada, des assemblées législatives provinciales ont aussi choisi d'élire leur président par scrutin secret. Cela a été le cas de l'Ontario en 1990, de la Saskatchewan en 1991, de l'Alberta en 1993 et de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick en 1994. Plus récemment, le Québec a institué une procédure prévoyant l'élection du président de l'Assemblée nationale par scrutin secret dans le cas où il y a plus d'un candidat à la présidence.

***Le Sénat souhaitera peut-être voir son président présider le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Il est évident que cela rehausserait les responsabilités administratives du président.***

Je crois que le Sénat devrait suivre l'exemple de ces corps législatifs et élire son président par scrutin secret. Une autre réforme qui viendrait compléter la procédure d'élection du président serait l'abolition de la disposition prévoyant que les décisions du président du Sénat peuvent faire l'objet d'un appel. L'abrogation de ce passage rehausserait l'autorité et la crédibilité de la présidence, car il lui appartiendrait de juger si les arguments présentés sont suffisants sans aucun égard à des préoccupations politiques. Aux termes de ma proposition, le président n'a pas le droit de participer à des débats et ne peut voter sur une question qu'en cas d'égalité des voix. Cela s'inscrit dans le droit fil de la théorie de l'élection d'un président non partisan.

Dans l'avenir, le Sénat envisagera peut-être de s'inspirer de la Chambre des communes, dont le président a un rôle administratif, et de conférer un tel rôle à son président. À la Chambre des communes, le président joue un rôle important en tant que président du Bureau de régie interne.

### **Procédure de modification**

Le projet de loi S-16 modifie la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais je crois qu'il s'inscrit dans le droit fil de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en cela que son entrée en vigueur ne nécessite que son adoption par le Parlement. Le projet de loi S-16 est une modification visant exclusivement la puissance exécutive du Canada, ou le Sénat et la Chambre des communes, si bien qu'il s'inscrit dans le cadre de l'article 44.

D'aucuns peuvent invoquer l'argument selon lequel toute modification au Sénat touche les provinces, surtout si elle semble modifier les pouvoirs de cette chambre. Selon moi, le meilleur point de vue à cet égard est basé sur la décision que la Cour suprême a rendue relativement à la Chambre haute en 1979. Il s'agissait d'une modification du « caractère essentiel du Sénat ». Or, je ne crois pas que la modification proposée aux termes du projet de loi S-16 touche au cœur des objectifs de la Confédération qui ont établi le Sénat comme faisant contre-poids à la Chambre des communes.

Si elles sont mises en vigueur, les modifications proposées relativement au mode de sélection du président du Sénat aux termes du projet de loi S-16 auront un effet considérable sur la présidence du Sénat et le Sénat en soi. Elles rehausseront l'indépendance, la neutralité et la crédibilité du président et susciteront un respect accru à son égard. En tant que parrain du projet de loi S-16, je suis convaincu qu'il s'agit là d'un premier pas naturel dans la voie d'une réforme fondamentale du Sénat du Canada.

### **Notes**

1. Avant la Confédération, le Conseil législatif, prédécesseur du Sénat, avait le pouvoir de choisir son propre président. En 1868, le sénateur Letelier de St.-Just a présenté au Sénat une résolution en faveur de l'élection du président. De nombreux autres sénateurs étaient d'accord avec la motion, mais on s'est entendu pour dire qu'il était prématuré de changer la *Loi constitutionnelle de 1867* avant qu'elle ait été mise à l'essai pendant un certain nombre d'années. Voir les *Débats* du Sénat, 6 mai 1868, p. 248-254.
2. Voir W.F. Dawson, « The Speaker of the Senate of Canada », *The Table*, vol. 38 (1969), p. 20-32.