
Table ronde sur la réforme du Sénat

par L'hon. Gary Mar, MAL; l'hon. Marie Bountrogianni, MAL et l'hon. Benoît Pelletier, MAN

Le 30 mai 2006, le gouvernement a présenté le projet de loi S-4, qui limiterait à 8 ans le mandat des nouveaux sénateurs, en remplacement de la disposition actuelle, qui prévoit que les sénateurs demeurent en fonction jusqu'à l'âge de 75 ans. Un comité sénatorial spécial, présidé par les sénateurs Dan Hays et David Angus, a été créé en juin suivant pour étudier le projet de loi, de même qu'une motion des sénateurs Jack Austin et Lowell Murray qui vise à accroître la représentation de l'Ouest canadien. Le 7 septembre, le premier ministre Stephen Harper a témoigné devant le Comité spécial. C'était la première fois qu'un premier ministre en exercice comparaisait devant un comité sénatorial. Par la suite, des ministres de trois provinces sont venus présenter au Comité leur point de vue sur la réforme du Sénat : Gary Mar, ministre des Relations internationales et intergouvernementales de l'Alberta, Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario, et Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec. Suivent des extraits de leur témoignage devant le Comité sénatorial.



Gary Mar Alberta (le 19 septembre 2006) : La position de l'Alberta est très claire. Depuis plus d'un quart de siècle, nous appuyons la réforme du Sénat. Au fil de ces années, de nombreux comités, rapports et documents ont été consacrés à ce sujet. Quasiment tous sont parvenus à la même conclusion, soit que le Sénat du Canada doit être réformé.

Les Albertains et les Albertaines veulent un sénat selon la proposition « des trois e », c'est-à-dire un sénat élu, avec une représentation égale des provinces et des pouvoirs efficaces pour s'acquitter de son mandat historique, qui est de représenter les intérêts des provinces. Cette position a sa source dans la recommandation du comité spécial de l'Alberta sur la réforme du Sénat. En 1985, tous les partis de l'Assemblée législative de l'Alberta ont approuvé les recommandations du comité. À deux autres reprises, en 1987 et en 2002, l'Assemblée législative a avalisé les recommandations du comité. De nos jours, les Albertains veulent et appuient encore vivement une vaste réforme du Sénat.

En juin 1989, l'Alberta a adopté une mesure importante pour favoriser la réforme du Sénat quand le gouvernement de l'Alberta a proposé le *Senatorial Selection Act*. Cette loi permet à notre province de procéder à l'élection de candidats au Sénat afin que la population albertaine puisse choisir démocratiquement ses représentants au Sénat. Jusqu'ici, trois de ces élections au Sénat ont eu lieu, soit en 1989, 1998 et, plus récemment, en 2004. En vertu de la loi, ce sont les Albertains et les Albertaines qui choisissent des candidats de toute la province, qu'ils soient indépendants ou membres de partis politiques provinciaux enregistrés, qui pourront les représenter au Sénat. La liste des élus est remise au premier ministre, dans l'espoir que ces candidats seront invités à combler les sièges sénatoriaux de l'Alberta qui sont devenus vacants.

En 1990, le gouvernement fédéral conservateur du premier ministre Brian Mulroney a nommé le premier candidat au Sénat élu par l'Alberta, Stan Waters. Les gouvernements libéraux fédéraux suivants n'ont nommé personne de la liste de candidats au Sénat. Actuellement, cette liste de l'Alberta comporte quatre noms de candidats au Sénat, tous élus lors des élections tenues le 22 novembre 2004. En dépit du fait que trois sièges de l'Alberta ont été libérés après leur élection, aucun

d'eux n'a été nommé au Sénat. Au lieu de cela, les sièges vacants ont été comblés par des non élus, le 24 mars 2005.

L'Alberta est convaincue de l'absolue nécessité de réformer le Sénat canadien, et continue d'appuyer une refonte constitutionnelle fondamentale pour créer une chambre haute selon la proposition « des trois e » qui donne corps aux trois principes clés suivants.

L'hon. Gary Mar

Le premier principe est celui de la représentation égale de chaque province au Sénat. Ce que l'on oublie parfois, ou que l'on ne saisit pas facilement, c'est que, dans un régime parlementaire fédéral, les fonctions de représentation du Sénat et de la Chambre des communes sont censées être très différentes. La Chambre des communes, fondée sur une représentation par la population, illustre le principe démocratique. Le Sénat, fondé sur la représentation de chaque région du pays, doit illustrer l'élément fédéral. Ensemble, les deux chambres reflètent la volonté nationale. Cette structure est voulue ainsi pour assurer une expression appropriée de la démocratie et du fédéralisme.

Certains membres de la fédération qui possèdent de vastes populations disposent d'une majorité de représentants à la Chambre des communes et leurs intérêts sont reflétés en conséquence. En même temps, avec une chambre haute forte où chaque membre de la fédération est représenté également, on fait en sorte que les intérêts des plus petits membres ne sont pas laissés pour compte ou éclipsés par ceux de la majorité écrasante. Cette chambre haute s'avère un rouage essentiel d'une fédération qui fonctionne bien, particulièrement quand elle est aussi vaste que le Canada, où les priorités, les besoins, les objectifs et les intérêts varient largement d'une province à l'autre.

Un grand érudit, K.C. Wheare, a écrit :

Les États peuvent être réticents à s'intégrer à une union fédérale à moins d'avoir la garantie de mesures de sauvegarde, dans une chambre de l'assemblée législative, contre un écrasement par les membres de cette union qui sont plus peuplés [...] Une représentation équitable au Sénat donne une espèce d'assurance aux plus petits États que les pouvoirs qui ont été attribués exclusivement au gouvernement fédéral ne seront pas exercés, en règle générale, dans l'intérêt de quelques États seulement. À moins qu'il y règne ce sentiment de sécurité et à moins d'un mécanisme régulateur et de restrictions qu'une telle deuxième chambre suppose, il pourrait être impossible de créer une fédération ou d'assurer son fonctionnement efficace.

La majorité des fédérations du globe sont dotées de chambres hautes avec une représentation équitable pour

chacune de ses éléments constituants. Par exemple, en Australie, chaque État, quelle que soit sa population, est représenté par six sénateurs. La Chambre haute du Mexique est composée de trois sénateurs de chaque État.

À l'époque de la Confédération, sir John A. Macdonald a reconnu la nécessité de l'égalité au Sénat du Canada. Il a dit :

Afin de protéger les intérêts locaux et d'empêcher des jalousies régionales, on a jugé nécessaire que les trois grandes divisions qui composent l'Amérique du Nord britannique soient représentées à la Chambre haute en fonction du principe de l'égalité.

Bien que le concept de l'égalité ait été adopté, son application a malheureusement été imparfaite : un nombre égal de sénateurs a été attribué à chaque région du Canada plutôt qu'à chaque province. Peut-être cette formule était-elle justifiable en 1867, par le fait que chaque région aurait eu des intérêts similaires qui nécessitent d'être protégés et représentés.

En 2006, toutefois, cette répartition ne reflète pas le caractère moderne du Canada. Chaque province a évolué à sa manière propre, et possède des priorités, des intérêts, des préoccupations et des buts qui lui sont uniques. C'est pourquoi chaque province devrait avoir ses propres représentants au Sénat.

L'idée n'a rien de nouveau. En 1908 déjà, le premier ministre sir Wilfrid Laurier revendiquait la représentation égale des provinces au Sénat. Il a déclaré :

J'insiste pour 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.

Si le Sénat veut traduire la véritable volonté nationale, alors le principe d'égalité qui y existe actuellement doit être élargi, de la notion archaïque de régions à la réalité moderne des provinces.

Le deuxième principe clé de l'Alberta est que les membres du Sénat du Canada doivent être élus. Il est évident qu'un des principes fondamentaux de la démocratie est que le gouvernement doit être responsable devant ses citoyens. Ces derniers devraient pouvoir choisir leurs représentants et de leur demander des comptes au moyen d'élections libres et régulières. Le Sénat actuel ne reflète pas ces idéaux démocratiques fondamentaux.

Cette absence de fondement démocratique fait obstacle à la capacité du Sénat de pleinement s'acquitter de son mandat constitutionnel. Il ne fait aucun doute dans mon esprit que les sénateurs de notre chambre haute actuelle prennent très au sérieux leur rôle de réflexion pesée, mais la nature des attentes modernes est telle que la population canadienne ne juge pas approprié qu'un organe non élu puisse bloquer, modifier ou juger les objectifs de la Chambre des communes qui, elle, est

élue. Ceci met nos sénateurs, malgré toute leur bonne volonté, dans une position ce que je qualifierais de très frustrante.

Il est clair que l'absence de fondement démocratique limite la capacité du Sénat de s'acquitter de la fonction originale de représentation que lui assigne notre constitution. Pour la population albertaine, tout cela plaide en faveur de l'élection des sénateurs par les citoyens.

Les Albertains et les Albertaines exigent le droit d'élire leurs représentants, y compris leurs sénateurs, et estiment qu'ils devraient le pouvoir. L'Alberta a fait sa part pour trouver une solution en tenant des élections pour nommer des candidats au Sénat, afin que ses habitants puissent choisir ceux qu'ils souhaitent voir les représenter à la Chambre haute. L'Alberta estime que le reste du pays devrait suivre son exemple pour faire en sorte que les sénateurs soient élus par les résidents de la province qu'ils représentent.

L'Alberta estime aussi que les élections sénatoriales devraient se tenir lors d'élections provinciales, et les candidats devraient être indépendants ou membres d'un parti politique enregistré. C'est essentiel pour que le Sénat soit ce pour quoi il a été créé, soit un forum représentant les intérêts provinciaux.

Deux grands enjeux se posent si les élections sénatoriales se déroulent dans le contexte de processus électoraux fédéraux. Tout d'abord, les candidats non indépendants devraient être membres de partis politiques enregistrés à l'échelon fédéral, et y être assujettis, ce qui saperait leurs capacités de représenter les intérêts de leur province. Deuxièmement, la composition du Sénat risquerait de devenir le simple écho de la Chambre des communes plutôt que d'être un organe élu en toute indépendance, dont la composition et la perspective sont distinctes et différentes. À mon avis, cela serait contraire à l'esprit et à l'objet du Sénat.

Actuellement, les sénateurs restent en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Pour beaucoup, cela revient à une nomination à vie, sans même avoir à faire d'effort pour faire renouveler son mandat, ni avoir à rendre des comptes à la population. En vertu du système actuel, un sénateur pourrait être en poste pendant jusqu'à 45 ans, sans même avoir à être évalué par les citoyens qu'il représente. Les législateurs de la Chambre haute du Canada devraient se soumettre à une élection à intervalles réguliers, à l'instar des membres des assemblées législatives provinciales et de la Chambre des communes. L'Alberta estime que les sénateurs devraient être élus pour un mandat fixe et défini.

Enfin, en matière de réforme, le troisième principe clé de l'Alberta est que le Sénat doit être un organe efficace. Si le Sénat veut s'acquitter du rôle pour lequel il est créé, il doit posséder et être en mesure d'exercer des pouvoirs législatifs efficaces. Comme on l'a dit plus tôt, le Sénat a été conçu pour représenter le caractère fédéral du Canada et pour être un organe de second examen objectif.

Il est important de reconnaître, cependant, que l'efficacité du Sénat dans la réalisation de son rôle est largement tributaire de

sa légitimité aux yeux du public canadien. Constitutionnellement parlant, il ne fait aucun doute que le Sénat jouit actuellement d'un pouvoir considérable pour assumer un rôle dans le processus de passation des lois. Il peut bloquer un projet de loi adopté par la Chambre des communes ou y opposer son veto. En pratique, toutefois, le Sénat ne manque quasiment jamais de ratifier les lois dont le saisit la Chambre des communes.

Les sénateurs, je pense, reconnaissent que les Canadiens ne verraient pas d'un bon œil qu'une chambre non élue fasse obstacle à la volonté d'une chambre élue. Un sénat élu aurait la légitimité voulue pour jouer un rôle efficace et concret dans le processus parlementaire.

Pour terminer, conformément à la position qu'elle défend depuis longtemps à l'égard de la réforme du Sénat, l'Alberta assume les positions qui suivent relativement aux questions qu'examine le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

L'Alberta peut appuyer l'objectif du projet de loi S-4 de limiter le mandat des sénateurs à seulement huit ans.

Comme on l'a dit plus tôt, l'Alberta estime que le mandat des sénateurs, à l'instar des députés, devrait être de durée limitée pour assurer leur responsabilisation à l'égard de la population canadienne.

Cependant, l'Alberta estime que le projet de loi ne devrait être qu'un pas dans le sens d'une réforme plus approfondie de la manière dont les sénateurs sont choisis.

Des sénateurs nommés unilatéralement par le premier ministre tous les huit ans ne seraient pas plus démocratiques que ceux qui sont en poste jusqu'à l'âge de 75 ans.

L'imposition d'un mandat plus court, bien que le concept soit valable, ne règle pas la question de la composition et de la structure fondamentalement antidémocratiques du Sénat.

L'Alberta n'appuie pas la motion des sénateurs Murray et Austin. Cette motion augmenterait la représentation de l'Alberta au Sénat, mais, à mon avis, elle ne ferait que perpétuer l'iniquité de la composition du Sénat.

L'Alberta estime que, puisque l'objectif de la Chambre est de représenter les intérêts des provinces, chaque province devrait être représentée également au Sénat.

Le Canada n'est pas une fédération de régions; c'est une fédération de provinces. De plus, la distinction archaïque des divisions du Sénat, qui suit des frontières régionales arbitrairement tracées ne reflète plus les réalités de notre pays moderne.

Chaque province de notre fédération a évolué et crû de sa façon bien à elle, et chacune possède des priorités, des objectifs, des intérêts et des défis qui lui sont propres. C'est pourquoi chaque province a besoin d'être également représentée au Sénat.

Aux termes de la motion Murray-Austin, les divisions régionales seraient maintenues et les provinces qui sont plus

peuplées continueraient de dominer le Sénat, qui ne serait encore que l'écho de la Chambre des communes.

Le point de vue de l'Alberta n'a quasiment pas changé depuis un quart de siècle. La population albertaine appuie vigoureusement la réforme du Sénat, pour que notre chambre haute soit égale, élue et efficace.



Marie Bountrogianni Ontario (le 21 septembre 2006) : Je suis persuadée que les membres du Comité l'ont déjà entendu : la réforme du Sénat est pas une priorité pour l'Ontario, ni pour les 39 p. 100 de Canadiens et Canadiennes qui vivent dans la province. Parmi toutes les questions névralgiques qui se posent au pays, les modifications du Sénat ne devraient pas constituer une haute priorité.

Permettez-moi d'anticiper une question avant que je poursuive mon allocution. Vous pouvez demander : si l'Ontario déclare que la réforme du Sénat n'est pas une priorité, pourquoi une ministre a-t-elle consacré une partie de son emploi du temps à se rendre à Ottawa pour discuter de la question? La réponse est simple. Nous craignons vraiment que la question de la réforme du Sénat nous mène sur des chemins inattendus et rouvre des dossiers constitutionnels qu'il ne convient pas d'aborder de nouveau pour le moment. L'Ontario veut s'assurer que l'attention des dirigeants du Canada se concentre sur les bons enjeux. Nous ne pouvons permettre qu'on détourne notre attention sur des discussions constitutionnelles qui risquent de traîner en longueur sans apporter d'avantages réels à la population canadienne.

Nous estimons qu'il convient de circonscrire l'objet de notre attention. En Ontario, nous nous sommes attachés à améliorer les résultats de notre système d'éducation, de notre système de soins de santé, ainsi que des domaines de l'emploi, de l'infrastructure, de l'économie et de la prospérité. Le gouvernement fédéral actuel a aussi reçu des éloges pour son programme ciblé. Nous aimerions inciter le gouvernement fédéral à privilégier les priorités de la population canadienne et craignons qu'un débat constitutionnel sur le Sénat soit une activité qui, en ce moment, ne serait pas très appréciée par les Canadiens et les Canadiennes.

Débattre l'avenir du Sénat écarte le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de l'étude de besoins plus pressants du Canada, comme la réforme significative de notre architecture fiscale, la consolidation de l'union économique et l'investissement dans notre population et notre infrastructure pour s'assurer que le Canada et ses habitants restent prospères dans une économie mondiale de plus en plus compétitive.

***Une réforme constructive du Sénat
nécessite un changement constitutionnel.
À l'heure actuelle, l'Ontario n'appuie
pas le réexamen de la Constitution.***

L'hon. Marie Bountrogianni

Le processus de réforme du Sénat conduit inévitablement à de nouvelles séries de discussions constitutionnelles, ce qui, de l'avis de l'Ontario, ne serait pas au mieux des intérêts du Canada. Les pays du monde entier s'emploient à investir dans leur population et leur infrastructure. Il nous faut faire de même.

Le projet de loi S-4 semble peut-être constituer une petite étape, mais le premier ministre du Canada lui-même, répondant à une question posée par le présent comité a déclaré qu'il « espérait franchement » que ce processus finirait par « forcer les provinces » à « étudier sérieusement d'autres questions de la réforme du Sénat » qui nécessitent des modifications constitutionnelles.

Le premier ministre du Canada sera peut-être en faveur d'une discussion constitutionnelle axée seulement sur le Sénat. Cependant, à mon avis, nous savons tous et toutes que ces propositions risquent fort de nous mener sur le chemin emprunté pendant les débats sur l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown, questions qui ont mobilisé les gouvernements pendant plus de cinq ans aux dépens d'autres questions. Ces débats constitutionnels vont diviser la population canadienne en éprouvant énormément le pays. Le gouvernement de l'Ontario ne tient pas à revivre ces expériences. Nous incitons le gouvernement fédéral à ne pas s'engager dans cette voie sans en avoir pleinement évalué toutes les conséquences probables.

Si le gouvernement fédéral insiste pour rouvrir le débat sur la Constitution au sujet du Sénat, la préférence de l'Ontario serait d'abolir celui-ci. Dans un autre ordre d'idées, toute réforme conçue pour faire du Sénat un organisme démocratique plus valable nécessiterait d'y remédier à la sous-représentation de la population ontarienne. Si l'on veut poursuivre la réforme du Sénat, il faudra s'attaquer à la question de la sous-représentation des citoyens et citoyennes de l'Ontario. Élire des sénateurs suivant le système actuel institutionnaliserait et exacerberait les iniquités qui seraient acceptables pour un corps nommé faisant fonction de « chambre de réflexion », mais qui ne le seraient clairement pas dans un organisme qui deviendrait un concurrent démocratique éventuel de la Chambre des communes.

Dans les réformes proposées, il y aurait une chambre législative qui s'apparenterait beaucoup à la Chambre des communes, qui disposerait de pouvoirs analogues et qui serait considérée comme démocratique et légitime tant par l'électorat

que par les sénateurs. Ce serait aussi, toutefois, un organisme où l'Ontario ne disposerait que de 23 p. 100 des sièges, alors que sa population représente 39 p. 100 de celle du Canada.

Quand on créa le Sénat à l'époque de la Confédération, ce fut d'après des principes de nomination des sénateurs, de mandat à vie et d'égalité régionale, plutôt que d'après celui de la représentation selon la population. Il est clair que toute modification d'un de ces principes constituerait un important changement par rapport au rôle confié au Sénat — celui d'une chambre de réflexion —, et qu'elle nécessiterait une discussion nationale de grande envergure et l'assentiment du public canadien.

Une fois que le Canada aura élu les sénateurs d'une manière qui s'apparente beaucoup au mode d'élection des députés de la Chambre des communes et que les pouvoirs et les responsabilités des deux groupes seront analogues, il existe un risque très réel d'impasse entre les deux chambres, en particulier si la composition des deux diffère en matière de partis, comme nous le voyons si souvent au Congrès des États-Unis. À l'heure actuelle, le Canada ne possède aucun mécanisme qui permette de lever les impasses. En outre, les propositions actuelles ne traitent pas du danger que cet état de fait présente pour l'efficacité du Parlement et du gouvernement.

Nous aimerions aussi avancer que, si le gouvernement fédéral s'intéresse à une réforme parlementaire et démocratique, il devrait se pencher sur la question de la sous-représentation, à la Chambre des communes, de la population canadienne qui vit en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Ce changement a été promis par le parti au pouvoir pendant la dernière élection. Il s'agit d'une réforme qui ne nécessiterait pas de changement constitutionnel et qui améliorerait beaucoup la représentation démocratique au Canada. En conséquence, l'Ontario propose qu'au lieu de réformer le Sénat, on remédie à cette sous-représentation dans la Chambre des communes, ce qui constituerait un bien meilleur emploi de temps et d'énergie.

Le gouvernement de l'Ontario croit que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes sont égaux. Nous croyons au principe « Une personne, une voix ». Nous croyons que l'ensemble de la population canadienne mérite une représentation égale à la Chambre des communes. Comme nous le savons, les habitants de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique sont nettement sous-représentés à la Chambre des communes et le gouvernement fédéral a promis de s'occuper de cette question.

Les 106 circonscriptions de l'Ontario, à la Chambre des communes, représentent juste 34 p. 100 des 308 sièges. Ainsi l'Ontario, qui compte 39 p. 100 de la population du Canada, est loin de posséder une part équitable des places à la Chambre des communes.

L'un des principes de la fondation de la Confédération est celui de la représentation selon la population et d'une distribution proportionnelle des sièges à la Chambre des

communes entre les provinces. Mais, en 1991, la Commission royale fédérale sur la réforme électorale et le financement des partis a critiqué la formule alors appliquée pour distribuer les sièges, en déclarant que cette formule :

modifiait beaucoup le principe de la représentation proportionnelle et ce, à un point encore jamais vu.

Depuis la publication du rapport de la Commission royale en 1991, il est survenu deux redistributions qui ont encore réduit la part des sièges des Communes occupés par l'Ontario par rapport à la proportion de sa population. Nous nous éloignons de plus en plus du principe « Une personne, une voix ». La population canadienne qui vit en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique est de plus en plus sous-représentée à la Chambre des communes. Il en résulte que les néo-Canadiens et les néo-Canadiennes, les Canadiens et Canadiennes dont la première langue n'est ni le français, ni l'anglais, et les minorités visibles sont aussi sous-représentés. Je sais que le gouvernement fédéral est au courant de la situation et l'Ontario l'incite à s'acquitter de son engagement pris à l'égard de la population de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Voici une autre citation du rapport de la Commission royale :

En défavorisant ainsi les provinces dont les populations s'accroissent plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne, elle [la formule] ne peut que créer des frictions inutiles au sein du pays.

Voici donc notre position globale sur la réforme du Sénat : ce n'est une priorité ni pour l'Ontario, ni pour sa population. Cela conduit à une réforme constitutionnelle qui n'est pas dans l'intérêt du pays. L'abolition est préférable à de tortueuses tentatives visant à dégager un consensus national sur les réformes. On pourrait procéder à de véritables réformes de la Chambre des communes qui amélioreraient beaucoup la qualité de notre démocratie, sans nécessité de changements constitutionnels.



Benoît Pelletier Québec (le 21 septembre 2006) : Pour le gouvernement du Québec, il n'est pas habituel d'intervenir devant le Parlement fédéral. Mais il arrive que des circonstances se présentent où il lui paraît nécessaire de venir y exprimer sa position sur un enjeu d'importance.

Je prends donc la parole, aujourd'hui, au nom du gouvernement du Québec, parce que les intentions législatives annoncées par le gouvernement fédéral concernent une institution, le Sénat, dont les dimensions fondamentales participent des bases mêmes du compromis fédératif.

Il y a beaucoup de valeur dans l'institution parlementaire qu'est le Sénat. Bien que son apport au processus législatif fédéral soit peu connu, il demeure un rouage important du système parlementaire canadien. Le gouvernement du Québec accueille avec ouverture l'idée que l'on veuille moderniser cette institution.

Votre comité est chargé d'étudier le projet de loi S-4, qui porte sur la durée du mandat des sénateurs. Ce projet de loi modifie l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en transformant en un mandat d'une durée déterminée de 8 ans le mandat viager dont jouissent actuellement les sénateurs et sénatrices jusqu'à la retraite obligatoire, à l'âge de 75 ans.

Le gouvernement du Québec ne s'objecte pas à cette proposition en tant que changement limité qui serait apporté au Sénat. Nous croyons cependant que le nouveau mandat de huit ans ne devrait pas être renouvelable, et ce, pour assurer l'indépendance des sénateurs par rapport au pouvoir exécutif fédéral.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec n'est pas sans savoir que le projet de loi S-4 est accompagné de déclarations qui le décrivent, essentiellement, comme une première étape.

Lors de la présentation du projet de loi, il a été affirmé, par madame la leader du gouvernement au Sénat, que le projet de loi S-4 marquait un premier pas important vers la réalisation d'un objectif à plus long terme, soit celui d'une réforme fondamentale du Sénat.

Nous ne savons pas quels sont les paramètres exacts de ce projet de réforme fondamentale. Nous comprenons cependant qu'il s'agirait d'une approche graduelle fait d'un ensemble de propositions. Nous comprenons aussi que la deuxième étape de cette approche graduelle serait un autre projet de loi par lequel — après la modification de la durée du mandat des sénateurs — le gouvernement fédéral voudrait agir à l'égard de la sélection des sénateurs. Le premier ministre Harper déclarait en effet devant ce comité, le 7 septembre dernier, que :

[...] le gouvernement a l'intention de déposer un projet de loi pour créer un Sénat élu.

Les détails exacts de ce projet de loi ne sont pas encore connus et certaines déclarations fédérales ont leur part d'ambiguïté quant au mécanisme précis que l'on songe à mettre en place. Cela dit, l'élection des sénateurs semble être sérieusement envisagée, et ce, dans la perspective d'un changement unilatéral.

Cette compétence fédérale unilatérale est, par définition, limitée dans notre fédéralisme. Cette réalité fut très bien expliquée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la Chambre haute* rendu en décembre 1979. Permettez-moi de rappeler certains des grands principes qui se dégagent de cet avis, qui constitue un important jalon de la pensée constitutionnelle canadienne.

La Cour établit, premièrement, le caractère limité de la compétence législative fédérale sur les institutions, alors

prévue par l'ancien paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce pouvoir de modification était :

[...] limité à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral. [Ce pouvoir] se rapporte à la constitution du gouvernement fédéral dans les matières qui concernent uniquement ce gouvernement.

La Cour constate, en particulier, que les différents usages auxquels, à l'époque, avait donné lieu l'exercice de la compétence législative fédérale sur les institutions, introduite dans la Constitution en 1949, n'avaient visé que des questions qui n'étaient pas susceptibles d'avoir une répercussion appréciable sur les relations fédérales-provinciales.

La possibilité d'effets sur les relations fédérales-provinciales est l'une des prémisses importantes à partir desquelles la Cour dégage un premier constat, soit le caractère limité du pouvoir fédéral unilatéral. Ces effets, la Cour ne les envisage pas uniquement du point de vue d'une modification au partage formel des compétences, mais également en fonction de changements à la structure institutionnelle par laquelle s'exerce la compétence législative fédérale globale, compétence d'une grande ampleur et susceptible d'entraîner des répercussions sur l'autonomie provinciale. Cette structure peut être en jeu lorsque le Sénat est visé.

Deuxième constat qui se dégage de son avis : les matières qui participent du compromis fédératif échappent à la compétence fédérale unilatérale. La Cour suprême établit que le Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, est une composante de ce compromis à l'origine de la fédération canadienne. Le Québec est d'accord avec ce point de vue.

La Cour montre, en effet, que le Sénat n'est pas simplement une institution fédérale au sens strict. Elle dit :

[Le] Sénat a un rôle vital en tant qu'institution partie du système fédéral.

Les institutions fédérales, créées en 1867, expriment donc, dans leurs caractéristiques essentielles, le pacte fédératif lui-même. Il est ainsi normal qu'une province se sente interpellée lorsqu'il s'agit de modifier ces mêmes caractéristiques essentielles. Cette réalité a d'ailleurs été réitérée récemment par le Conseil de la fédération, lequel a rappelé au gouvernement fédéral que les provinces doivent être partie aux réformes touchant aux caractéristiques importantes de grandes institutions canadiennes telles que le Sénat.

Le mandat originel du Sénat en ce qui a trait à la défense des intérêts régionaux et provinciaux est un autre élément à partir duquel la Cour suprême conclut à l'existence de limites importantes dans la capacité du Parlement fédéral à légiférer au regard de cette institution. Les intérêts régionaux et provinciaux se confondent pour ce qui est du Québec, car il est une région en soi au sein du Sénat. Ces intérêts comportent, en outre, une dimension spécifique ayant trait à l'identité nationale du Québec et à la dualité canadienne. L'un des Pères

de la fédération, George Brown, rappelait, dans le cadre des débats préfédératifs, que :

[L']essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif [c'est-à-dire le Sénat]. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement et, pour ma part, je les ai acceptés de bonne volonté.

On comprendra ici que toute réforme du Sénat devrait être conforme à l'intention originelle d'une chambre haute inspirée des intérêts régionaux, provinciaux et minoritaires, où la dualité canadienne trouve également son expression.

Enfin, dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, la Cour suprême a explicitement identifié trois aspects du Sénat qui, parmi d'autres, représentent des caractéristiques essentielles de l'institution.

Les pouvoirs du Sénat en sont un premier aspect. Ils sont au cœur même du mandat et de l'existence de cette institution.

Le mode de représentation régionale est une deuxième caractéristique essentielle du Sénat mentionnée par la Cour. Ce mode de représentation, nous dit-elle :

[...] était l'un des caractères essentiels de cet organisme lors de sa création. Sans lui, le caractère fondamental du Sénat en tant que partie du système fédéral canadien disparaît.

La troisième caractéristique essentielle du Sénat a trait au mode de sélection des sénateurs. La Cour affirme à cet égard :

La substitution d'un système d'élection à un système de nomination implique un changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement. [L]e préambule de l'Acte [constitutionnel de 1867] parle d'« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », où la Chambre haute n'est pas élective. En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie. Si l'on faisait du Sénat un organisme entièrement ou partiellement électif, on en modifierait un trait fondamental.

La Cour s'est donc prononcée sur le Sénat élu en affirmant que la Chambre haute, en tant que chambre nommée et chargée d'un rôle de second regard législatif, était protégée constitutionnellement. Le mode de sélection actuel des sénateurs, c'est-à-dire le fait qu'ils soient nommés plutôt qu'élus, procède d'un choix fondamental et délibéré du Constituant. Avant la fédération, la province du Canada-Uni avait fait l'expérience d'un sénat élu. C'est en toute connaissance de cause que les Pères de la fédération ont décidé de ne pas reconduire ce modèle.

Ces choix constitutionnels initiaux se sont par la suite actualisés dans la Constitution canadienne en 1982, où a été confirmé le caractère intangible des trois grandes

caractéristiques essentielles du Sénat qui se dégagent de l'avis de la Cour suprême, à savoir les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges et le mode de sélection des sénateurs, notion large qui n'est probablement pas limitée à l'idée seule du pouvoir de nomination.

Le *Renvoi sur la Chambre haute* garde, par conséquent, son actualité dans le contexte de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il exprime l'ampleur des considérations en jeu lorsqu'on aborde la réforme de caractéristiques essentielles d'une institution comme le Sénat. C'est un environnement constitutionnel complexe qui fait intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif lui-même, aux effets sur les relations fédérales-provinciales, à la prise en compte de la diversité au sein de la fédération ou, encore, à l'exercice des pouvoirs au sein du Parlement fédéral.

Bien que louable, l'idée de transformer le Sénat en une chambre élue illustre cette complexité, compte tenu de ses impacts prévisibles.

Parmi ceux-ci, soulignons, en premier lieu, la question de l'équilibre des rapports fédératifs. Le passage à un sénat composé d'élus n'est pas neutre sur le plan du fédéralisme. Il est porteur d'enjeux pour les provinces quant à leur rôle dans les rapports intergouvernementaux. Le Parlement fédéral serait susceptible de revendiquer une légitimité accrue. Mais le changement n'apporterait pas nécessairement une meilleure représentation des intérêts provinciaux. Les nouveaux élus auraient, en effet, tendance à s'intégrer progressivement à la dynamique politique propre à la scène fédérale, notamment à la dynamique des partis politiques fédéraux. L'expérience étrangère, en particulier celle de l'Australie, est instructive à cet égard.

La loyauté des sénateurs envers leurs partis a grandement contribué à la sublimation du rôle confié à l'origine au Sénat : être à la fois une chambre des États et une chambre d'examen.

L'hon. Benoît Pelletier

Bon nombre des fondateurs de la fédération australienne voyaient le Sénat élu comme une chambre du Parlement dont le rôle consisterait à représenter les intérêts des États au sein du processus législatif fédéral. Or, le bilan du Sénat australien à cet égard a souvent été critiqué. Dès les années 1950, un comité parlementaire mixte portant sur la révision de la Constitution concluait que le Sénat ne s'était pas comporté comme une chambre des États, ses travaux ayant été dominés par la politique des partis fédéraux, à l'instar de la Chambre des représentants. Pour le comité :

Deuxièmement, le recours aux élections risque de changer la nature du Sénat. On a toujours jugé important que le Sénat soit à l'abri de la tourmente politique et des aléas électoraux.

Les élections modifieraient aussi l'équilibre entre les chambres du Parlement fédéral. En effet, un nouveau type de légitimité serait associé à la Chambre haute. Cette légitimité — élément important du point de vue de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Sénat — pourrait s'avérer une question d'appréciation particulièrement délicate si devaient coexister des sénateurs élus et des non élus. Comment se concevrait l'exercice des pouvoirs du Sénat dans un tel contexte? Nous savons, par exemple, que le veto législatif absolu que possède le Sénat s'explique largement par le caractère de l'institution : une chambre nommée, chargée d'un rôle de second examen législatif. L'équilibre est créé par la nature très différenciée des deux chambres et cet équilibre risque d'être affecté si le Sénat devient peu à peu composé d'élus.

Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que, dans la Constitution, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat sont évoqués ensemble, en tant que questions nécessitant le recours à la procédure du 7/50, au sein d'un alinéa qui leur est propre. Cela reflète les liens qui unissent ces deux questions de réforme constitutionnelle.

L'évolution du Sénat vers une chambre élue est également susceptible d'entraîner des demandes concernant la représentation, comme l'illustre d'ailleurs la motion du sénateur Lowell Murray sur la représentation de l'Ouest, qui fait également l'objet de vos travaux. La représentation est certes une question où, du point de vue du Québec, les intérêts qui seraient en jeu ont des racines profondes qui touchent à la dualité canadienne et aux origines de la fédération, comme en témoignent, en particulier, les déclarations de George Brown que je citais précédemment.

Monsieur le Président, la Constitution canadienne est une constitution fédérale. Il existe, par conséquent, des raisons fortes pour lesquelles la transformation des caractéristiques essentielles du Sénat doit échapper à la compétence d'un seul parlement et relever plutôt du processus constitutionnel multilatéral.

La première de ces raisons tient aux équilibres dans nos rapports fédératifs. Une action constitutionnelle concertée est

nécessaire, compte tenu des impacts d'un sénat élu sur les équilibres existants, au sein de la fédération, dans les rapports entre les ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral ne peut modifier ces équilibres par des mesures que les institutions fédérales mettraient en œuvre seules, sans le débat élargi associé aux questions d'importance dans un contexte de fédéralisme où les différents acteurs concernés ont voix au chapitre. Le recours au processus constitutionnel multilatéral est lui-même un facteur d'équilibre, dès lors que, dans l'unilatéralisme fédéral, les provinces seraient privées des leviers leur permettant de faire valoir efficacement et légitimement leurs droits et intérêts.

La seconde raison tient à la mission propre à ce type de processus dans notre fédéralisme. Comme on le sait, les majorités ont le contrôle des parlements. Le recours à des procédures plus complexes pour modifier la Constitution permet la prise en considération des intérêts minoritaires lorsque sont en jeu des éléments constitutionnels intangibles.

Ce rôle habilitant des procédures multilatérales a une importance particulière pour la nation québécoise, qui est en situation de minorité politique dans l'ensemble canadien. Et cette importance est fondamentale en ce qui concerne les questions constitutionnelles relatives à la réforme des institutions fédérales, dès lors que c'est justement dans ces institutions que les Québécoises et les Québécois se retrouvent, en quelque sorte, face à leur situation minoritaire le plus directement.

Monsieur le Président, pour le gouvernement du Québec, il est clair qu'une éventuelle transformation du Sénat en une chambre élue serait une question qui relèverait des négociations constitutionnelles, et non du simple exercice de la compétence fédérale unilatérale.

Depuis 1982 et même avant, la réforme du Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, a toujours été vue comme une question pleinement constitutionnelle, nécessitant des négociations. Du reste, la réforme d'une institution qui est une composante fondamentale du compromis fédératif de 1867 ne devrait pas pouvoir s'effectuer sans égard à la situation du Québec. L'avenir du Sénat dans ses caractéristiques essentielles doit donc être envisagé en prenant pleinement en compte ce contexte.