

Nominations au Sénat : le fond du problème

Pour les nominations au Sénat, au Canada, c'est le gagnant qui rafle tout. De tout temps, le premier ministre a effectué les nominations à la Chambre haute. Encore de nos jours, le premier ministre nomme les sénateurs, dont la candidature est néanmoins soumise par le Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat. Dans le présent article, l'auteur propose une procédure pour partager cette responsabilité, qui concrétiserait la représentation équitable des chefs de partis. Si les prochains gouvernements s'y prennent toujours de la même manière pour sélectionner les sénateurs indépendants, les chefs de parti devront être en droit de faire leur choix, à tour de rôle, parmi des candidats sélectionnés par le Comité indépendant.

David Gussow

Le fond du problème à l'égard des nominations au Sénat tient au fait qu'une fois premiers ministres, les chefs de parti se réservent toujours cette responsabilité depuis la Confédération¹. Encore de nos jours, le premier ministre en poste nomme les sénateurs, dont la candidature est néanmoins soumise par le Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat. Or, le problème demeure le même qu'il s'agisse de nommer des sénateurs indépendants ou partisans. Le partage de la responsabilité des nominations entre les chefs de parti reste la seule solution. Fait intéressant, les premiers ministres du Royaume-Uni partagent, eux, la responsabilité des nominations à la Chambre des lords².

Responsabilité partagée

Pour les premières nominations au Sénat, les délégués à la Conférence de Québec ont décidé que « tous les partis [seraient] équitablement représentés³. » Il est désormais temps de permettre aux chefs de parti de concrétiser cette représentation équitable au moyen des nominations. S'il souhaite au moins faire du Sénat « indépendant » une réalité à long terme, le premier ministre en poste doit d'abord partager la responsabilité des nominations. Il faut que les chefs de parti puissent, à tour de rôle, sélectionner une personne parmi celles recommandées par le Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat. Si, dans l'avenir, un premier ministre souhaitait réinstaurer les nominations partisans ou instaurer toute autre méthode, la responsabilité devrait tout de même demeurer partagée.

À qui la responsabilité et combien de nominations?

Les modalités du partage doivent être claires : le plus simple serait de quantifier les nominations en proportion du vote de la population dans chaque province et territoire aux dernières élections fédérales⁴. Tous les chefs de parti procéderaient ainsi à des nominations. Ce serait comme la représentation proportionnelle, mais il s'agirait ici de nomination proportionnelle par les chefs de parti. La chose est très simple; il suffit d'employer la méthode de Sainte-Laguë⁵ pour déterminer à quel chef de parti il revient de nommer des sénateurs, ainsi que le nombre de nominations à effectuer.

Prenons à titre d'exemple les résultats des élections fédérales de 2015 en Ontario. Les chefs actuels⁶ des formations politiques fédérales pourraient nommer le nombre suivant de sénateurs selon la méthode de Sainte-Laguë :

- Justin Trudeau – 11 sénateurs
- Andrew Scheer – 8 sénateurs
- Jagmeet Singh – 4 sénateurs
- Elizabeth May – 1 sénateur

La procédure serait d'une grande simplicité s'il était possible de faire table rase après chacune des élections fédérales. Les chefs susmentionnés procéderaient tout de suite au bon nombre de nominations. Toutefois, le nombre fixe de sénateurs (aucune minorisation⁷) et la possibilité de siéger jusqu'à 75 ans contrecarrent cette possibilité, car il ne serait possible de procéder à une nomination qu'en cas de vacance. Il s'agirait ici d'ajouter une autre modalité à la procédure.

David Gussow, aujourd'hui à la retraite, a été greffier au Bureau de la Chambre des communes.

Pouvoir les vacances

Il est impératif d'établir à quel chef il reviendra d'effectuer la prochaine nomination. La procédure peut ici aussi être d'une grande simplicité : il s'agit de choisir le chef le plus méritant grâce à une formule mathématique univoque. À la prochaine vacance, on choisit donc le chef⁸ qui nommera un sénateur de la manière suivante :

(le nombre de sénateurs par province ou territoire déjà nommés par le chef) x 100

(le nombre de sénateurs par province ou territoire qui peuvent être nommés par ce même chef)

Le chef qui obtient le pourcentage le plus faible est le plus méritant. En cas d'égalité, le chef qui aura obtenu le plus de votes de la population lors des élections générales sera alors choisi.

Ni le chef du Nouveau Parti démocratique (Jagmeet Singh) ni la chef du Parti vert (Elizabeth May) n'ont nommé de sénateur en Ontario; ainsi, selon la formule ci-dessus, ils afficheront un pourcentage nul et seront donc les plus méritants. Puisque le NPD a obtenu plus de voix aux urnes que le Parti vert, M. Singh serait en droit de pourvoir la première vacance en retenant un candidat inscrit à la liste fournie par le Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat. M^{me} May se verrait alors accorder le deuxième choix en cas d'autre vacance. Si un chef décide de ne pas prendre part au processus, la nomination reviendrait alors au prochain chef méritant⁹.

Approbation du Sénat et de la Chambre des communes

Comment est-il possible de mettre en place une telle procédure? Le Sénat et la Chambre des communes devront s'entendre sur ce point. Les résolutions Nickle, qui portaient sur l'abandon des titres honorifiques conférés aux Canadiens¹⁰, peuvent d'ailleurs servir de modèle¹¹. Votée il y a près de cent ans, ces résolutions ont été respectée par tous les premiers ministres jusqu'à aujourd'hui¹². Il est donc dans l'ordre du possible qu'une procédure sur les nominations au Sénat devienne l'usage. La motion visant la création de la procédure pourrait ressembler à ce qui suit :

Que, de l'avis de la Chambre, lorsqu'il y a vacance au Sénat, les noms à présenter au gouverneur général pour une nomination au Sénat soient recommandés par les chefs des partis politiques selon les conditions suivantes : a) pour chaque province et territoire, on emploie la méthode de Sainte-Laguë et on l'applique aux voix exprimées lors des dernières élections fédérales afin de calculer le nombre de candidats que chaque chef

présentera, b) les noms sont recommandés par chaque chef, à tour de rôle, à commencer par le chef qui compte le plus faible pourcentage (i) le nombre de noms déjà présentés, divisé par (ii) le nombre de noms qu'il peut présenter selon la méthode de Sainte-Laguë, c) en cas d'égalité, le chef dont le parti a obtenu davantage de voix lors des dernières élections a le premier choix, d) si un chef ne souhaite pas recommander de noms, on passe au chef suivant.

Mandat du Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat

Le Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat mettrait cette procédure en œuvre si cette dernière était approuvée par le Sénat, la Chambre des communes et le gouvernement. Mis à part les recommandations faites par les autres chefs de parti, la procédure demeurerait telle quelle en ce qui a trait à la nomination des sénateurs indépendants. S'il y avait réinstauration des nominations partisans ou instauration de toute autre méthode de nomination, le Comité on devrait alors revoir les critères de sélection des candidats¹³.

Conséquence du partage

Si le premier ministre actuel est disposé à suivre la procédure expliquée ci-dessus pour nommer des sénateurs indépendants, les inquiétudes exprimées par certains seraient certainement apaisées. Il y aurait davantage de consensus. Si un prochain premier ministre souhaitait, pour des motifs politiques, réinstaurer les nominations partisans ou instaurer une nouvelle méthode, on pourrait à tout le moins espérer que la même procédure donnerait lieu à un consensus et que les chefs de partis politiques partageraient donc la responsabilité des nominations. Pour finir, la même procédure pourrait être appliquée pour « élire » des membres du Sénat et de la Chambre des communes sans discrimination fondée sur le sexe¹⁴.

Notes

- 1 Les nominations effectuées conformément à la proclamation de la Reine établissant l'Union en 1867 font exception. En effet, certains premiers ministres ont fait preuve d'ouverture : MM. P. Trudeau, Mulroney, Martin et Harper ont procédé ou manifesté la volonté de procéder à des nominations partisans, mais pas nécessairement pour leur parti.
- 2 Voir, par exemple, *The Coalition: our programme for government*, publié en mai 2010 par le Bureau du Cabinet. On peut y lire ceci à la page 27 : « la nomination des lords serait effectuée de manière à créer une deuxième chambre reflétant la proportion des votes obtenus par chaque parti lors des dernières élections générales. » Voir aussi l'article *How members are appointed* sur le site Web parlementaire du Royaume-Uni. Dans la rubrique « Types of peerages » de la partie consacrée à la Chambre des lords, on peut aussi lire

ce qui suit : « Les personnes sont nommées selon les partis et les listes politiques de sorte qu'elles renforcent la position des trois principales formations politiques. » Pour finir, voir *Enough is Enough, Regulating Prime Ministerial Appointments to the Lords* publié en février 2015 par Meg Russell et Tom Semlyen de la Constitution Unit, School of Public Policy, University College London. (Dans cette publication, les problèmes d'ordre général sont pertinents pour les nominations au Sénat, mais les solutions ne le sont pas en raison de la taille de la Chambre des lords, du fédéralisme canadien et du nombre fixe de membres à la Chambre haute. Au Canada, les provinces les plus importantes n'ont que 24 sénateurs, ce qui rend l'instauration d'un seuil tout à fait inutile. Quoi qu'il en soit, les solutions proposées dans l'article sont bien trop complexes par rapport au processus simple et précis expliqué ici.)

- 3 Voir la quatorzième résolution adoptée à la Conférence de Québec le 10 octobre 1864.
- 4 D'après le discours du premier ministre du Canada aux pages des *Débats de la Confédération* (pp 241-242), on peut conclure qu'il appuyait l'attribution du nombre de nominations en fonction des résultats obtenus par les partis. En tant que premier ministre et président de la Conférence de Québec, sir Étienne-Paschal Taché a proposé d'adopter les résolutions de Québec au « Sénat » de la province du Canada avant la Confédération. Il a soutenu que la partisanerie constatée de 1841 à 1848 à l'égard des nominations à cette chambre changerait d'après l'intention de la quatorzième résolution. C'est aussi pourquoi l'accord de la coalition britannique convenu en mai 2010 prescrit les nominations à la Chambre des lords (comme cette dernière est exposée à la minorisation, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas au Canada, l'accord peut facilement devenir impossible à appliquer s'il est mal mis en vigueur.).
- 5 Le Parlement de la Nouvelle-Zélande se sert de la méthode de Sainte-Laguë pour déterminer le nombre de nominations par parti. La Chambre des représentants des États-Unis a également employé la méthode, aussi appelée Webster, afin d'établir le nombre des nominations par État.
- 6 Les chefs des diverses formations politiques hériteraient du nombre de nominations possible auquel leur ancien chef avait droit.
- 7 L'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit une exception limitée auquel on a eu recours qu'une seule fois depuis la Confédération.
- 8 Les nominations des anciens chefs de parti seraient attribuées aux chefs en poste.
- 9 Par exemple, si Jagmeet Singh refuse de participer, la nomination reviendrait à Elizabeth May. S'il refuse toujours à la prochaine vacance, elle reviendrait alors au chef du Parti conservateur, Andrew Scheer.
- 10 Voir, par exemple, la résolution Nickle : les *Journaux de la Chambre des communes*, deuxième session, 13^e législature, 14 avril 1919, p. 173.
- 11 En ce qui a trait à la résolution Nickle, seule la Chambre des communes l'a approuvée. Il serait approprié que les Chambres donnent toutes deux leur accord. Une Chambre qui approuve la motion enverra un message à l'autre pour lui demander son accord.
- 12 Le premier ministre R. B. Bennett n'a pas respecté la politique durant les deux dernières années de son mandat de cinq ans.
- 13 Au Royaume-Uni, la Commission de nomination de la Chambre des lords s'occupe aussi bien des membres indépendants que des membres partisans. Même si un autre mode de nomination est retenu, il importe de pérenniser l'utilité du Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat.
- 14 Voir le mémoire soumis par l'auteur au Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale à la première session de la 42^e législature. Au paragraphe 4.5 de la p. 3, on approfondit l'aspect « électoral » et du quotient de Droop, depuis remplacé par la méthode de Sainte-Laguë, beaucoup plus simple. On aborde ensuite au paragraphe 4.2 de la p. 2 l'aspect non discriminatoire. Ces propositions sur les élections ne nécessitent pas de modifications à la Constitution. Tout comme les nominations de sénateurs indépendants ou partisans, elles peuvent être apportées ou annulées par le prochain premier ministre. Cependant, il faudrait d'abord ajouter l'aspect non discriminatoire à la loi en ce qui concerne la Chambre des communes, puis décider si on adopte la même approche pour le Sénat.