

# Contre un Sénat élu

*Peter Bosa*

Il a souvent été question de la réforme du Sénat ces derniers temps et on a fait autant de propositions différentes qu'on a tenu de débats. Il est temps de trier les différentes propositions pour bien faire la distinction entre une réforme applicable dans la pratique, et les grandes théories. C'est pourquoi il importe d'étudier le sujet sous tous ses angles. C'est la seule façon de se mettre tous d'accord sur la nature de la réforme à effectuer.

D'une manière générale, on est déjà d'accord, tant au Sénat qu'à l'extérieur, sur le fait que le Sénat ne doit pas demeurer tel qu'il est actuellement. Avant d'adopter un projet de réforme du Sénat, il serait peut-être bon toutefois de réfléchir aux structures législatives du Canada et de les comparer à celles d'autres pays.

Le Canada a appliqué le régime parlementaire britannique à un État fédéral. L'Australie a fait la même chose, mais dans ce pays-là, le Sénat est composé de membres élus, comme aux États-Unis. Les sénateurs canadiens sont nommés. En étudiant les régimes parlementaires des autres pays démocratiques du monde, on constate que les institutions législatives ne sont jamais absolument identiques. Chaque pays a adopté les institutions qui répondaient le mieux au caractère et aux aspirations de son peuple. Il est préférable qu'un pays ait ses propres institutions parlementaires, et que ces institutions évoluent pour répondre à ses propres besoins.

Lorsque le Nigeria accéda à l'indépendance, il adopta à la sauvette le régime parlementaire britannique qui s'avéra insatisfaisant. Il lui fallut l'abandonner au profit d'un régime mieux adapté à l'expérience et aux besoins du peuple nigérien. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi l'adoption du régime britannique fut un échec dans ce pays. L'Angleterre a une tradition parlementaire vieille de 700 ans. On ne peut pas transposer du jour au lendemain ce régime dans un pays ne possédant pas la base culturelle ni les traditions permettant au système d'être efficace. De même, si l'on instaurait au Canada un Sénat composé de membres élus, sur le modèle australien, comme le préconise le sénateur Roblin, on risquerait de disloquer nos institutions parlementaires pour la bonne raison que ce système ne serait pas le fruit de l'évolution naturelle de notre régime parlementaire.

C'est le gouvernement de la Colombie-Britannique qui a proposé pour le Canada le genre de Chambre haute qui existe en Allemagne de l'Ouest et qui est connu sous le nom de Bundesrat. Cette assemblée se compose de représentants provinciaux qui sont dirigés par des ministres provinciaux. L'organisation des

provinces, ou Länders, comme on les appelle dans la loi fondamentale de l'Allemagne de l'Ouest, est tout à fait différente et une Chambre haute du type Bundesrat ne pourrait pas s'appliquer au cas du Canada. Une telle assemblée deviendrait comme le sénateur Forsey l'a dit en 1978, une «Chambre de l'obstruction». Il serait souhaitable, dans le débat sur la réforme de la Chambre haute, d'en prévoir les répercussions sur le reste du régime parlementaire à défaut de quoi cela équivaldrait à détourner le cours d'une grande rivière et à inonder une grande vallée sans se soucier des conséquences que cette initiative aurait sur l'environnement.

## La raison d'être du Sénat

Voyons maintenant la raison d'être du Sénat et les aspects de son rôle qui font le plus souvent l'objet de critiques. Les Pères de la Confédération concevaient le Sénat comme la Chambre où les intérêts des régions seraient exprimés, où les mesures législatives seraient polies, perfectionnées, et où les minorités seraient protégées. À ce propos, il faut préciser qu'on désignait par là les minorités linguistiques, anglaise et française, et non pas les minorités ethniques comme le sous-entend l'expression depuis quelques années.

Le Sénat s'est bien acquitté de sa tâche pour ce qui est de polir les mesures législatives, l'aspect de son rôle le plus important à l'heure actuelle. Tout projet de réforme du Sénat doit tenir compte de ce fait. Le perfectionnement de la législation exige une expérience qui ne peut être acquise que par des propositions. Ces dernières années le Sénat a dépassé le cadre de son mandat initial en prenant sur lui d'examiner bon nombre de problèmes importants d'intérêt public. À titre d'exemple, mentionnons la pauvreté, le chômage, l'inflation, la vieillesse, l'usage des terres, la politique scientifique, les affaires indiennes et les relations commerciales avec les États-Unis. À leurs travaux très importants, les comités permanents du Sénat ont ajouté, innovant en la matière, l'étude préliminaire des projets de loi.

## La critique majeure à l'endroit du Sénat

Passons maintenant à l'impression persistante que le Sénat ne parle pas au nom des régions. Permettez-moi de vous parler de mon expérience à titre de sénateur de l'Ontario. Je suis membre du Sénat depuis plus de cinq ans et jamais, depuis mon arrivée ici, les sénateurs de l'Ontario ne se sont réunis pour discuter de problèmes régionaux. Il n'y a pas de caucus des sénateurs représentant l'Ontario, pas plus que de formule leur permettant de se faire les porte-parole du Sénat auprès du gouvernement de la province de l'Ontario. Ni les membres du gouvernement, ni ceux de l'opposition n'ont jamais demandé mon aide pour l'avancement

---

*L'honorable Peter Bosa fut nommé au Sénat en 1977. Cet article est une version abrégée d'un discours prononcé au Sénat le 12 mai 1982.*



**En République fédérale allemande, chaque État a droit à trois, quatre ou cinq voix au Bundersat, la Chambre haute. Ses membres ne sont pas élus; ils sont choisis par le gouvernement de chaque État.**

des intérêts de la province. Toutes les interventions que j'ai faites au Sénat sur des questions d'intérêt régional étaient d'inspiration personnelle et fonction de situations spéciales; elles n'étaient pas le résultat d'une action concertée des sénateurs de l'Ontario.

Il y a donc lieu de nous demander si le Sénat joue bien son rôle. La conviction voulant que le Sénat ne représente pas véritablement les régions est, à mon avis, fondée. On critique également le Sénat pour le veto absolu dont il jouit et la nomination de ses membres. La méthode de nomination est jugée fort peu démocratique. Cette insatisfaction est d'autant aggravée par la croyance, sans aucun fondement, voulant qu'un bon nombre des nominations au Sénat soient faites à partir d'une liste d'hommes politiques défaits aux élections, d'organiseurs du financement des partis et de ministres du cabinet qui ont fait leur temps. Ce qui sous-entend que toute personne faisant partie de cette catégorie de gens n'est pas digne d'occuper son poste. Or, il suffit de jeter un coup d'œil sur la composition de cette Chambre pour voir à quel point cette idée est injuste.

La motion du sénateur Roblin se lit en partie comme suit: «la nature fédérale du gouvernement représentatif et responsable au Canada sera renforcée si les sénateurs sont élus et non pas nommés». Je suis sûr que ce sera le cas. Notre institution retrouverait de sa crédibilité aux yeux de la population et je souscris à part entière à toute réforme qui relèvera le prestige et la crédibilité de la Chambre haute. À mon avis, les Canadiens tiendraient en haute estime un Sénat dont les membres seraient élus. Je suis également persuadé qu'un tel Sénat exigerait des pouvoirs bien définis et une certaine influence. Aujourd'hui, c'est l'autre endroit qui jouit de ce pouvoir et de cette influence, et toute

réforme en ce sens dépendrait entièrement de l'importance du pouvoir que le gouvernement et la Chambre des communes voudront bien céder.

Quelle serait l'autonomie d'un Sénat dont les membres seraient élus? Il serait peu réaliste de présumer que les partis politiques ne s'intéresseraient pas aux élections sénatoriales. Il est probable que les campagnes électorales sénatoriales dans une région donnée auraient des résultats identiques à ceux des circonscriptions de la Chambre des communes. Les sénateurs élus auront alors à respecter les programmes politiques et la discipline de leur caucus. Ces sénateurs subiront les mêmes pressions en vue d'atténuer les dissensions régionales que les autres parlementaires qui doivent faire preuve de solidarité ministérielle et se soumettre à la discipline de parti.

Si les sénateurs étaient élus, il est certain qu'on demanderait: Qui parle au nom du Canada, la Chambre des communes ou le Sénat? Même si les lignes de démarcation du pouvoir sont clairement définies, croyons-nous vraiment que nous pouvons parler au nom des régions et éclipser les premiers ministres?

Les conférences provinciales, qui ont débuté dans les années 1880, ont pris au cours des 25 dernières années la forme de tribunes pour la tenue de débats en règle et la prise de décisions. Les premiers ministres provinciaux jouent un rôle des plus importants à ces conférences. Il n'est pas réaliste de croire que les premiers ministres céderaient ce rôle à des sénateurs élus. En outre, il y aurait une forte résistance à un Sénat élu de la part de la Chambre des communes et des assemblées provinciales. En fait, je crois que personne ne veut d'un Sénat élu à l'heure actuelle,

sauf ceux qui échafaudent des théories et prétendent qu'une chambre élue renforcerait notre institution aux yeux du public.

## Vers une réforme du Sénat

J'ai moi-même commencé ma carrière de sénateur en me faisant l'avocat d'un Sénat élu et une fois, quelque temps après ma nomination, j'ai abordé ce thème ici même à la Chambre. Après coup, je peux dire que j'étais convaincu qu'un Sénat élu remplirait son mandat de façon plus crédible. Mais à mesure que je me familiarisais davantage avec les rouages du Parlement, j'ai acquis la ferme conviction qu'un Sénat réformé serait plus efficace. En pratique, la création d'un Sénat élu ne constitue pas l'aboutissement logique de cette institution au sein de notre système actuel de gouvernement.

Une seconde chambre constituée différemment pourrait être munie de pouvoirs qui toucheraient directement les provinces. Par exemple, il existe de nombreux accords entre le gouvernement central et les provinces qui portent sur un large éventail de domaines dont nous débattons rarement ici. L'exécution et le contrôle de ces accords ne relèvent directement d'aucune institution.

Un Sénat réformé constituerait, semble-t-il, la meilleure tribune pour analyser ces accords à fond. Une réforme que l'on pourrait apporter rapidement pour mettre le Sénat sur une nouvelle voie consisterait à modifier la durée du mandat des sénateurs. Les sénateurs sont actuellement nommés jusqu'à l'âge de 75 ans et doivent ensuite prendre leur retraite, exception faite de ceux qui ont été nommés à vie, mais qui sont de moins en moins nombreux. Il faudrait prévoir à la place un mandat fixe de dix ans par exemple avec la possibilité d'étendre ce mandat de cinq ans. Le sénateur Lamontagne a d'ailleurs fait cette recommandation dans son rapport qui s'intitule *Certains aspects de la Constitution canadienne*. Pour ne pas se priver des compétences et de l'expérience des sénateurs, cette transition devrait s'effectuer progressivement.

On tend à mépriser le système de sélection par nomination. Il n'empêche que les juges sont nommés par les gouvernements et que les tribunaux sont respectés et tenus en haute estime par la population. Comme pour les juges, il faudrait que les sénateurs soient nommés à la suite d'un certain nombre de consultations. Si le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se consultaient davantage, on réduirait la partisanerie au Sénat. En outre, comme les provinces participeraient davantage au processus de nomination, elles se sentiraient plus à l'aise pour consulter les sénateurs sur les questions d'intérêt régional.

Si le Sénat doit conserver le rôle de pondération qu'il a toujours eu, il faut qu'il abandonne son veto absolu pour le remplacer par un veto suspensif. Le Sénat exerce une influence considérable sur la législation à l'heure actuelle puisqu'il a la possibilité de rejeter les projets de loi. Toutefois, comme sa légitimité n'est pas suffisamment reconnue parce que ses membres sont nommés, il lui est pratiquement impossible d'exercer ce pouvoir. En remplaçant le veto absolu par un veto suspensif, le Sénat pourrait se permettre de critiquer davantage les projets de loi et d'en refuser l'adoption afin que la Chambre des communes réfléchisse davantage ou que la population ait le temps de se faire une opinion sur les projets en question.

Si ces changements, qui ont été conseillés par des experts constitutionnels qui appartiennent aussi bien au monde parlementaire qu'aux milieux universitaires, étaient adoptés, le Sénat projeterait une nouvelle image de marque et ses membres seraient davantage en mesure d'accomplir la tâche que l'on attend d'eux. Je crois également que tous les Canadiens ont un côté conservateur et ils hésitent selon moi à laisser leurs institutions parlementaires procéder à des changements radicaux. Ils préféreraient de beaucoup je crois une méthode prudente de réforme comme celle que je viens de proposer.

(Traduit de l'anglais)