

Plaidoyer pour un Sénat élu représentant mieux les régions

Michael Pitfield, sénateur

Pourquoi réformer le Sénat? En ce qui concerne l'examen des projets de loi, le Sénat s'est bien acquitté de sa tâche et, sur le plan technique, il a certainement fait un meilleur travail que la Chambre des communes.

Ma participation aux travaux du Sénat m'a ouvert les yeux sur l'ampleur de cette tâche et sur la nécessité de l'effectuer. Je crois d'ailleurs que la plus grande importance accordée récemment à l'étude préalable constitue un progrès remarquable.

Par ailleurs, je crois que le Sénat s'est très mal acquitté de ses fonctions en tant que représentant régional. Or, il s'agit d'un échec tragique, car dans une fédération, cette fonction est très importante et, en un sens, unique. Ce ne sont cependant pas les sénateurs qui sont responsables de cet échec, car au contraire, bon nombre d'entre eux ont travaillé énergiquement afin que le Sénat joue ce rôle. Mais il ne le peut pas, car une Chambre dont les membres sont nommés n'a tout simplement pas la crédibilité nécessaire pour exécuter ce rôle à notre époque.

Récemment, faute d'un Sénat véritable, les cabinets des deux grands partis n'ont pas représenté les régions de façon satisfaisante et les décisions prises par l'exécutif n'ont pas suffisamment tenu compte des régions. Or, à mon avis, ces deux carences ont largement empêché notre système fédéral d'évoluer comme il aurait dû. Elles ont grandement contribué à la fréquence des confrontations, à l'affaiblissement de l'unité nationale et à l'inefficacité dont, à bon droit, un grand nombre de Canadiens se plaignent.

Il ne s'agit pas simplement du fait que le Sénat n'est pas capable de s'acquitter des fonctions qui lui reviennent, mais de ce que, dans un système fédéral, aucune autre institution ne peut vraiment exercer ces fonctions aussi bien. En conséquence, laisser le Sénat tel quel tout en essayant de faire faire le travail par un autre organisme du système fédéral serait terriblement néfaste. À mon avis, le Canada ne peut être fort, et encore moins prospère dans le monde moderne, sans une meilleure représentation des intérêts régionaux dans les prises de décision quotidiennes du Parlement et du gouvernement. C'est pourquoi la réforme du Sénat me paraît revêtir une grande urgence et une importance primordiale.

M. Michael Pitfield fut greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet de 1975 à 1979 et de 1980 jusqu'à sa nomination au Sénat en 1983. Il a comparu devant le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, le 25 octobre 1983.

Fonctions d'un Sénat réformé

En conséquence, que doit faire un Sénat réformé? Selon moi, la Chambre haute doit être chargée de l'examen des textes de loi, de la représentation régionale et de la protection des minorités. L'examen de la législation est une fonction très importante. Je le répète, le Sénat s'en acquitte bien, mais il pourrait faire mieux s'il jouissait d'une plus grande crédibilité. Cette fonction est un complément important du travail effectué par la Chambre des communes, qui, à cause de son caractère très partisan et de ses méthodes traditionnelles n'effectue pas très bien l'analyse technique. D'ailleurs, je ne crois pas qu'elle puisse s'améliorer à l'avenir. Or, en matière constitutionnelle, il est important de tabler sur ce qui existe et non sur ce qui nous paraît être idéal. Nous ne devons pas croire que la Chambre des communes changera; il nous faut plutôt lui trouver un complément.

Pour ce qui est de la représentation régionale, j'accorde à cette expression un sens plus large que la représentation géographique afin d'englober tout ce que John A. MacDonald a appelé les intérêts de groupe. Il s'agit des questions que les Canadiens de diverses régions veulent voir protégées par le système fédéral, et qui ne le sont pas par le système de représentation, en vigueur à la Chambre des communes. Aujourd'hui, ces intérêts régionaux comprennent, dans les Maritimes, les disparités économiques régionales, au Québec, la langue et la culture, en Ontario, la politique industrielle et dans l'Ouest, la politique relative aux ressources. Une Chambre haute bien conçue est le moyen classique de reconnaître et de protéger de tels intérêts régionaux, tout particulièrement dans une fédération.

Comment le Sénat doit-il exercer cette fonction au sein de notre système fédéral, telle est la question à résoudre. La réponse modifiera le mode de sélection des sénateurs, ainsi que les pouvoirs et la composition de cette Chambre.

En matière constitutionnelle, il est important de reconnaître ce qui est typiquement canadien afin d'éviter d'être séduit par ce qu'on peut emprunter discrètement aux systèmes étrangers tout simplement parce que cela semble fonctionner ailleurs. Ainsi, nous ne devrions pas nous imaginer qu'un Sénat modelé sur le Sénat américain ou sur le Bundesrat allemand, qui fonctionnent d'une façon précise dans un milieu culturel et un système donnés, fonctionnerait de la même façon dans notre pays. Au contraire, on risque de fausser le fonctionnement de notre système de gouvernement.

La protection des minorités est une question reliée de très près à la représentation régionale. Gardons à l'esprit que la protection de la langue et de la culture des Canadiens français, et par voie de conséquence de la minorité anglophone du Québec, découle largement de la représentation régionale. Or, quelles autres minorités ont besoin de représentation et de protection? Les autochtones entrent manifestement dans cette catégorie, mais même ici, et surtout si nous tenons compte des autres minorités, nous devons reconnaître le rôle de la charte, et partant de la Cour Suprême.

En matière constitutionnelle, il est important de ne pas attribuer à une institution trop de responsabilités, et particulièrement des responsabilités dont on pourrait s'acquitter plus facilement ailleurs. L'évolution constitutionnelle récente au Canada me semble avoir diminué l'efficacité du Sénat quant à la représentation et à la protection des minorités, sauf dans le cas des deux grands groupes déjà mentionnés, et par conséquent avoir réduit aussi la nécessité d'y recourir.

De même, dans le cas des relations intergouvernementales, nous avons créé le mécanisme des conférences fédérales-provinciales à divers niveaux pour assurer la collaboration entre les gouvernements. Je doute fort qu'on puisse améliorer les rapports entre les institutions en faisant participer les assemblées législatives ou les gouvernements d'autres niveaux à l'exercice des pouvoirs législatifs et exécutifs du gouvernement central. De fait, une telle évolution serait tout à fait contraire aux interprétations qu'ont faites de la Constitution le Comité judiciaire du Conseil privé et la Cour Suprême au cours des cent dernières années.

Il est important de respecter le génie d'un système lorsqu'on le développe ou qu'on y ajoute quelque chose afin d'éviter de brusques changements d'orientation tout simplement parce qu'on le veut. L'évolution doit toujours tenir compte des tendances et de l'élan naturel. Évidemment, on peut influencer sur eux, mais essayer de freiner complètement ses tendances naturelles entraîne invariablement des problèmes graves. C'est ce que nous ferions si nous essayions de doter le Sénat d'une fonction officielle en matière intergouvernementale.

Bref, grâce au mécanisme des conférences fédérales-provinciales, nous avons réussi à naviguer entre l'écueil du fédéralisme arbitraire, d'une part, et l'isolement orgueilleux, d'autre part, et je ne vois aucun avantage à changer de cap.

Un Sénat élu

Mais comment s'y prendre pour choisir les membres d'un Sénat réformé? J'ai déjà laissé entendre qu'un Sénat réformé ne peut être crédible sans tirer son autorité du peuple d'une façon ou d'une autre, et à cet égard, il faut que le mécanisme choisi relève entièrement du gouvernement fédéral et ne soit, ni partagé avec les administrations provinciales, ni encore moins administré par elles. Je rejette donc les nominations effectuées par le gouvernement fédéral, par le gouvernement fédéral et les provinces et enfin par les administrations provinciales. Cela ne nous laisse que des élections indirectes et directes. L'élection indirecte par les assemblées législatives des provinces comporte deux désavantages. Le premier est que cela mêle le gouvernement pro-

vincial à l'administration du système central. Or, cela me paraît être en contradiction fondamentale avec la nature de notre système et, partant, présenter de grands risques. Le second est qu'une élection indirecte par des assemblées législatives constitue presque inévitablement un pas vers autre chose, peut-être vers cette participation que je viens de mentionner, mais plus probablement vers un système à chambre élective, comme c'est le cas aux États-Unis. En matière de réforme, le premier pas n'est presque jamais le dernier. Au contraire, le premier déclenche un processus d'évolution en général très rapide au début et ralentissant peu à peu. On peut tirer profit de cette réalité, mais seulement si tout est bien réfléchi. Si l'on se concentre uniquement sur l'évolution et non sur les conséquences à plus long terme, on risque erreurs et chaos. Étant donné ses contradictions profondes et ses conséquences incertaines, je crois que le mécanisme des élections indirectes par des assemblées législatives provinciales n'est pas à recommander.

Cela ne nous laisse que l'élection directe par un scrutin à la majorité simple ou selon la représentation proportionnelle. Le problème inhérent à l'élection directe à la majorité simple est que cela constitue immédiatement un défi pour l'autorité suprême de la Chambre des communes, particulièrement en ce qui a trait à la confiance. Cela soulèverait en effet des questions fondamentales comme celle de la responsabilité ministérielle, ce qui exigerait qu'on apporte des modifications profondes à la nature de notre système de gouvernement. Or, il est clair que cela est inutile et non souhaitable, et doit donc être évité. Il est vrai qu'on peut réduire les pouvoirs d'un Sénat élu au suffrage direct par rapport à ceux de la Chambre basse. Cela peut se faire par voie de législation mais il importe de reconnaître que, comme l'illustre clairement le cas du Sénat américain, tôt ou tard, l'autorité fondamentale conférée par un mandat électoral se concrétisera, quelles que soient les lois adoptées. Ainsi donc, il me semble qu'on ne peut entrevoir l'élection des membres d'une Chambre haute à la majorité simple.

Par contre, l'élection directe par représentation proportionnelle ne présente aucun désavantage; au contraire, il y a bon nombre d'aspects souhaitables. Elle donne au Sénat un mandat réel mais moins contraignant que celui dont jouissent les députés de la Chambre des communes. Elle fonctionne entièrement dans le cadre du système fédéral, évite la participation des autorités provinciales tout en maintenant la crédibilité de l'intégrité régionale. De plus, on pourrait la concevoir de telle sorte que les élus de cette chambre soient différents de ceux et celles qui sont élus à la Chambre des communes. Ce dernier point est important.

Je propose que nous utilisions un système de vote unique transférable, où les étiquettes des partis ne sont pas contrôlées par les organisations de ces derniers. Cela permettrait de concevoir un système de représentation proportionnelle indirecte, qui encouragerait l'élection de sénateurs ayant une crédibilité dans leur région; de plus, leur orientation serait moins partisane, et ils compteraient moins sur les structures du parti en général, ou sur ses chefs de file, en particulier; par ailleurs, ils connaîtraient davantage les questions d'intérêt public et ils seraient davantage choisis pour leur représentativité (ce que ne permet pas toujours l'élection directe à la majorité simple). Ceci offrirait au moins quatre grands avantages. Tout d'abord, le gouvernement a désespérément besoin de ce genre de personnes; en second lieu, l'atténuation de la

ligne partisane "dure", du pouvoir considérable d'une poignée de dirigeants des partis qu'une telle innovation entraînerait, immédiatement et par la suite, serait une bouffée d'air frais dans notre système gouvernemental; troisièmement, la représentation régionale et l'examen législatif seraient considérablement améliorés au Parlement; quatrième, il serait possible de corriger les lacunes extrêmement graves qui existent dans la composition du Cabinet et dans le processus décisionnel du Cabinet, et dont nous souffrons tous.

La durée du mandat est une question importante. Le rôle et la nature des sénateurs que j'ai décrits exigent, de toute évidence, un mandat qui ne corresponde pas à celui des députés, et qui soit un peu plus long. Je pense qu'un mandat de six ans, c'est-à-dire une fois et demie le mandat normal de la première Chambre, conçu de sorte que la moitié de chaque contingent provincial soit élu tous les trois ans, correspondrait aux besoins des nouveaux gouvernements et du gouvernement actuel. Le fait que cela entraînerait plus d'élections me semble être, pour la démocratie, un avantage qui dépasse de loin les coûts ou les inconvénients pour la collectivité. Il est nécessaire que le cycle normal des élections sénatoriales ne corresponde pas aux élections générales pour la Chambre des communes afin d'assurer à la seconde chambre une perspective à plus long terme et une certaine indépendance par rapport à l'esprit de ralliement qu'occasionnent les élections générales. Le fait que les élections ne coïncident pas assurerait aussi la continuité du processus gouvernemental. Certains diront que les élections sénatoriales risquent de prendre la forme d'une élection partielle de protestation, ce qui est peu probable; le cas échéant, ce ne serait pas nécessairement une mauvaise chose pour une chambre qui connaît une telle subordination.

Répartition des sièges

Combien de sièges seraient attribués dans un Sénat réformé? Il faut d'abord faire plusieurs observations générales à cet égard. Tout d'abord, compte tenu des accords avec les provinces concernant la confédération en général et le Sénat actuel en particulier, une représentation égale des provinces est probablement hors de question. Dans un discours prononcé à l'Université Laval, en mars 1983, M. Robertson a très bien exposé le cas du Québec à cet effet¹; et d'autres considérations historiques interviennent pour que l'on abonde dans le même sens. En second lieu, en raison de la nature de la confédération, de l'ampleur et de la démographie du Canada, quel que soit le système de représentation pondérée choisi, il devra continuer à exprimer un certain équilibre régional entre l'Est, le Québec, l'Ontario et l'Ouest. Troisièmement, compte tenu de la répartition actuelle de la population et de la richesse au Canada, il faudra accroître sensiblement la représentation de l'Ouest.

Trois raisons font qu'il faudrait maintenir au Sénat le nombre actuel de sièges. Tout d'abord, un Sénat beaucoup plus petit encouragerait les factions, ce qui, dans le contexte d'un Sénat réformé, pourrait être néfaste. En second lieu, un plus petit nombre de sièges forcerait une réduction de la représentation de certaines des provinces, ce qui pourrait être très difficile à effectuer. Comme je l'ai déjà dit, dans l'établissement d'une constitution, comme dans bien d'autres éléments du contexte politique, il est plus facile d'ajouter que de retrancher. Troisièmement, comme le nombre

actuel de sièges se trouve réduit dans un système de représentation pondérée, il devient plus difficile d'assurer la représentation appropriée des intérêts régionaux légitimes.

Pouvoirs du Sénat

Quels pouvoirs devrait avoir un Sénat réformé? Pour s'acquitter de son rôle, un nouveau Sénat devrait pouvoir rejeter des projets de loi, mais pas au point de défaire le gouvernement qui a encore la confiance de la Chambre des communes. Étant donné que le Sénat serait certainement la chambre subalterne, le gouvernement devrait pouvoir annuler le rejet d'une loi ordinaire par le Sénat au moyen d'un vote de la majorité simple aux Communes, à tout moment au cours d'une même session du Parlement. Certains se plaindront de ce manque de pouvoir; mais fort de son mandat électoral indirect, tout laisse à croire que le Sénat utilisera pleinement ce pouvoir plutôt que d'être timoré et de ne parler que rarement, comme il le fait actuellement.



Le sénateur Michael Pitfield

Il faut trouver un juste équilibre entre l'autorité, la crédibilité et la légalité. C'est une tâche difficile, mais qui devient simple si l'on examine de près la réalité politique. Il faut d'abord bien connaître l'électorat et se rendre compte aussi des difficultés que l'on peut infliger à d'autres responsables de la prise de décision. Les intellectuels ont tendance à négliger ce dernier aspect, mais il est indéniable qu'un gouvernement cherchera toujours à parer aux difficultés, comme un rejet possible par la seconde chambre, avec tous les inconvénients que pourraient entraîner des retards et d'autres discussions. Par conséquent, un gouvernement mettra rapidement au point des techniques de consultation et de négociation afin d'éviter que les problèmes ne surgissent. Il ne faut pas oublier qu'il est plus important de prévenir que de guérir, et de tenir compte des processus politiques officiels. Cette activité politique est bonne, constructive, et c'est un pare-choc nécessaire dans le

processus décisionnel. Tout n'a pas à être défini de façon catégorique. Souvent, la partie la plus importante d'un mécanisme constitutionnel est entièrement conventionnelle. J'estime donc qu'un Sénat qui aurait effectivement rejeté une mesure législative aurait, de ce simple fait, un pouvoir réel dont il faudra tenir compte.

Naturellement, les pouvoirs de rejet du Sénat pourraient être définis tout de suite en termes plus marqués. Le risque d'une telle initiative est, bien sûr, d'aller trop loin, le Sénat passant d'une chambre subalterne à une chambre égale, voire même supérieure. Il vaut mieux commencer par un minimum et laisser les choses évoluer. Il est vrai que, par la suite, les changements sont difficiles à effectuer, mais en général, il est plus difficile de revenir en arrière que d'aller de l'avant. Dans cette perspective, il me paraît tentant de prévoir dans l'immédiat un épurement des pouvoirs qui nécessiteraient des séances mixtes, des comités de conférences et ainsi de suite. Évidemment il faudrait laisser cela évoluer.

Il y a un seul domaine où je voudrais qu'un Sénat réformé ait des pouvoirs que la Chambre des communes ne pourrait pas annuler par un vote majoritaire simple; je veux parler des relations fédérales-provinciales impliquant les intérêts régionaux fondamentaux. Si le Sénat réformé estime par un vote des deux tiers qu'une mesure revêt une importance régionale fondamentale et qu'il la rejette par une simple majorité, la Chambre des communes ne pourra invalider une telle décision que par un vote des deux tiers des députés. Si ce critère est considéré comme trop sévère, il faudra peut-être trouver un moyen terme avec différentes catégories de seuils, à moins de recourir à un veto suspensif d'une durée relativement longue. Pour réduire l'inflexibilité de la technique du veto suspensif, le Sénat pourrait en fixer la durée dans le cadre de limites constitutionnellement établies, au moyen d'une résolution probante. On pourrait penser à de nombreuses techniques, mais quelles qu'elles soient, l'objectif sera d'amplifier le pouvoir du Sénat réformé et sa fonction unique de représentation des régions sans forcer le gouvernement dans une impasse. Une formule spéciale s'impose pour les questions de langue et de culture. Compte tenu du nombre de représentants, il est évident que la résolution probante à seuil unique ne conviendrait pas ici. On pourrait envisager une variante du principe de la double majorité qui permettrait au Sénat de déclarer qu'une mesure revêt une importance linguistique ou culturelle spéciale, non pas par un vote des deux tiers, mais par un vote majoritaire simple qui comprendrait une majorité des sénateurs francophones.² Si un tel projet de loi était ensuite rejeté au Sénat par une majorité simple, il ne pourrait être adopté que si la Chambre des communes recourait à un pouvoir spécial d'annulation.

Parmi les autres pouvoirs proposés pour le Sénat, citons l'approbation des nominations à certains organismes fédéraux ayant une incidence régionale particulière, ce qui me paraît con-

venir tout à fait à un Sénat réformé, tout en étant extrêmement utile à notre Constitution. L'approbation de l'exercice de certains pouvoirs fédéraux (de dépense, d'urgence, déclaratoires, de réserve, de désaveu et inappropriée en matière de traité) me semble inappropriée et tout à fait inutile. L'usage contesté de ces pouvoirs fédéraux pourrait justement faire l'objet d'une résolution probante, comme je l'ai proposé.

Conclusion

Je recommande donc deux choses : tout d'abord, élaborer une proposition qui puisse réunir un consensus; ensuite, proposer un mécanisme qui permette d'obtenir une acceptation populaire, parlementaire et provinciale de ce consensus. On a tendance à penser immédiatement aux négociations, mais je voudrais insister sur la nécessité de favoriser la compréhension et d'arriver à un consensus populaire dès le départ. Je dis que le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat avait la tâche historique et la chance de résoudre cette question importante et urgente, pour le plus grand bien de l'avenir du Canada. Proposer un consensus et un processus, comme je l'ai suggéré, serait en soi un bond en avant considérable. Essayer de faire plus en précisant les moindres détails, essayer d'en arriver à une formule précise de représentation proportionnelle, par exemple, serait probablement une trop grande tâche. Ce ne serait pas uniquement une perte de temps, ce serait mettre des embûches sur la route qu'il reste encore à parcourir.

En examinant mes propositions, je me rends compte qu'il existe tant de variables dans la réforme du Sénat qu'il est possible de créer un nombre infini de propositions. Parce qu'un gouvernement constitue un vaste système doté de son propre équilibre, toute modification, en quelque endroit que ce soit, a nécessairement des répercussions ailleurs, parfois dans des domaines surprenants et très lointains, et parfois avec des effets de très grande portée, voire même contradictoires.

En fin de compte, la règle la plus importante dans l'établissement d'une constitution est de se limiter à quelques changements simples et les plus intelligibles possible, tout en laissant le fonctionnement naturel des structures politiques créer, avec le temps, des conventions qui peuvent harmonieusement moderniser et modifier les différentes interactions gouvernementales, selon l'évolution des circonstances. L'éminent spécialiste britannique des questions constitutionnelles, Sir Ivor Jennings, a dit un jour que, traitée de cette façon, une constitution qui a duré 100 ans devrait durer à tout jamais, et que le bien-être découlant d'une telle stabilité constitutionnelle constitue le plus grand des dons que les gouvernants puissent faire à chacun des citoyens et à toute la société.

Notes

¹Voir Gordon Robertson, «Un Sénat élu : notre meilleur espoir d'une véritable réforme», communication présentée à un colloque sur «La Loi constitutionnelle de 1982 : un an après», Université Laval, Québec, 26 mars 1983.

²*Ibid.*, p. 9 à 11.