

Une institution non démocratique au coeur d'un régime démocratique

Bob Rae

Notre régime fédéral est en proie à de fortes tensions, et cela, depuis de nombreuses années. Il n'a jamais été facile aux anglophones et aux francophones, ni même aux Canadiens des différentes régions, d'arriver à s'entendre. Aujourd'hui, ces tensions sont plus fortes que jamais. L'association canadienne a survécu, mais on ne peut guère prétendre que ce soit grâce à une bonne planification. Elle survit parce que nous avons su trouver des solutions particulières à des problèmes urgents et parce que, de façon générale, les parties en cause ont fait preuve de bonne volonté. Je suis toutefois convaincu que le Canada se serait mieux épanoui, au lieu de survivre, si les institutions fédérales avaient été plus démocratiques et avaient mieux tenu compte de la diversité de notre pays. Je suis sûr également que ces solutions particulières et cette bonne volonté ne suffiront plus sous peu. Il est impossible de continuer à fermer les yeux sur les problèmes de la réforme des institutions.

Je dois préciser, dès le départ, que je ne puis accepter l'idée qu'il est possible d'étudier la réforme du Sénat en dehors de la réforme de notre régime politique et de nos institutions. Pour moi, il n'est pas logique d'envisager la réforme d'une institution anachronique et non démocratique comme le Sénat et de proposer des modifications qui en feraient une assemblée authentiquement fédérale sans étudier en même temps, ou devrais-je dire surtout, les lacunes et les problèmes d'autres institutions fédérales qui sont là pour nous servir tous.

Prenons, par exemple, la Chambre des communes. Notre mode de scrutin uninominal à un tour ne favorise guère la représentation des minorités régionales. Nous avons connu des gouvernements majoritaires qui ont gouverné avec une simple majorité des voix au niveau national et presque sans aucune représentation d'importantes régions du pays. Il suffit de jeter un coup d'oeil à la carte politique du Canada pour constater les méfaits de ce mode de scrutin.

Bob Rae est le chef du Nouveau parti démocratique de l'Ontario. Il représente la circonscription de York South à l'Assemblée législative de l'Ontario. Il fut député de Toronto Broadview-Greenwood à la Chambre des communes de 1978 à 1982. C'est le 8 septembre 1983 qu'il a comparu devant le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat.

De toute évidence, nos institutions parlementaires ont été modelées en 1867 sur celles de la Grande-Bretagne. Ce n'est certainement pas beaucoup s'avancer que d'affirmer que le Canada de 1983 est profondément différent de l'État unitaire qu'était la Grande-Bretagne en 1867. À cette époque, le Sénat canadien n'avait aucunement été conçu pour incarner le principe fédéral. Il devait plutôt servir, comme la Chambre des Lords au XIX^e siècle et au début du XX^e, à freiner les principes démocratiques émis par la Chambre des communes. La Chambre des Lords, et donc le Sénat, avait pour rôle d'empêcher les démocrates – pas nécessairement les néo-démocrates – d'aller trop loin. Voilà, en quelques mots, d'où vient que l'on appelle communément le Sénat «chambre de réflexion». Ceci explique aussi la conviction constamment exprimée au cours du siècle dernier, et pas seulement au Canada, que la deuxième chambre était nécessaire pour protéger les intérêts des hommes d'affaires et des commerçants contre les actions d'un gouvernement populaire.

Tel qu'il est conçu et qu'il fonctionne, le Sénat n'est pas représentatif des régions, selon nos conceptions actuelles, et il n'est pas démocratique. En fait, le Sénat canadien est une institution non démocratique au coeur même d'un gouvernement démocratique. Comme c'est aussi un moyen, pour le parti au pouvoir, de distribuer des faveurs politiques, on comprend que notre parti ait opté pour l'abolition de cette institution. On se rappellera sans doute les nombreuses résolutions adoptées à ce sujet par les congrès du CCF et du Nouveau parti démocratique ainsi que la motion fréquemment présentée à la Chambre des communes par mon ancien collègue, Stanley Knowles.

Lord Palmerston aurait déclaré au XIX^e siècle que le Foreign Office britannique servait en fait d'exutoire à l'aristocratie britannique. On peut facilement en dire autant du Sénat canadien, car il joue le même rôle pour les principaux partis politiques. Par conséquent, le Sénat ne jouit d'aucune crédibilité comme institution démocratique.

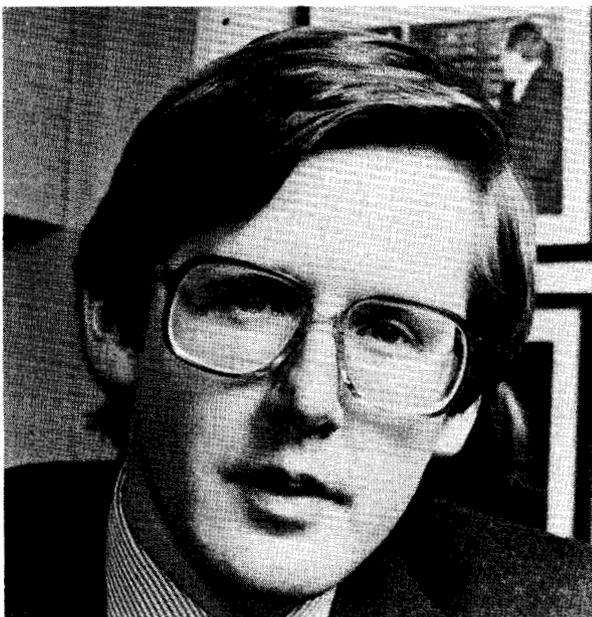
Par ailleurs, et c'est peut-être un autre problème dont nous devons nous occuper, le Sénat n'a pas joué un véritable rôle d'institution fédérale comme le font les secondes chambres élues dans la plupart des autres régimes fédéraux tels que l'Australie, l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis. Les dispositions cons-

titutionnelles sur la représentation des provinces garantissent simplement que les partisans fidèles de toutes les régions du pays auront leur chance d'obtenir une grande récompense. La nomination occasionnelle de sénateurs de l'opposition officielle ne fait que confirmer le rôle du Sénat dans le régime de favoritisme politique.

Outre son problème de crédibilité comme institution démocratique, le Sénat a maintenant du mal à se faire prendre au sérieux comme institution fédérale. Je ne vois franchement pas comment une institution tellement discréditée aux yeux du public, autant du point de vue démocratique que de la représentativité régionale, puisse redevenir une force politique sérieuse au Canada, quelle que soit l'ampleur de la réforme envisagée. À mon avis, il faudrait tout simplement éliminer le Sénat et chercher dans notre milieu des solutions canadiennes aux problèmes de notre système fédéral.

Il faut admettre qu'on comprend mal comment un système fédéral d'âge mûr peut vraiment fonctionner sans institution démocratique reflétant la nature régionale du pays. Le Canada doit assurément être le seul système fédéral sans institution de ce genre, et il est évident que l'absence d'élan en faveur d'une réforme réelle est un symptôme de la maladie qui ronge notre système fédéral. Il nous faut sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons à l'égard du changement et de la réforme de nos institutions fédérales. Il sera sans doute difficile pour des partis qui se sont habitués depuis longtemps au luxe du favoritisme de se discipliner et de s'engager dans une réforme véritable. Par ailleurs, puisque la plupart des membres de l'élite gouvernante des partis libéral et conservateur sont des récipiendaires possibles d'une nomination à vie au Sénat, on peut penser qu'ils trouveront difficile d'être les instigateurs de la réforme.

Je pars donc du principe que le Sénat devrait être aboli parce qu'il ne sert ni au fédéralisme, ni à la démocratie. La question devient alors : quelles réformes et quelles nouvelles institutions sont nécessaires pour raffermir les rapports fédéraux-



M. Bob Rae

provinciaux? Je dois admettre que je trouve de sérieuses lacunes dans certaines des propositions présentées. Les propositions avancées par plusieurs gouvernements provinciaux en faveur d'un Sénat renforcé et délégué par les provinces risquent de provoquer de réelles difficultés. Le problème majeur est que ces propositions accorderaient aux provinces un pouvoir direct dans des domaines qui ont été attribués de façon spécifique au gouvernement national par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il est difficile d'imaginer qu'une assemblée législative provinciale puisse accepter la présence d'un organisme nommé par le gouvernement fédéral pour prendre des décisions dans des domaines de compétence provinciale. J'ai du mal à croire qu'on puisse faire de la deuxième Chambre un organisme constitué uniquement de délégués des gouvernements provinciaux ou même des législatures provinciales.

Je préférerais considérer les institutions que l'on a créées tout spécialement pour s'occuper de problèmes régionaux comme, par exemple, les Conférences fédérales-provinciales. J'ai deux raisons de faire cette suggestion: premièrement, mon expérience d'avocat du droit commun me laisse à penser qu'une institution qui s'est développée d'elle-même comme solution à un problème doit avoir une légitimité inhérente dans le contexte canadien. Deuxièmement, je pense qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce qu'un organisme comme le Sénat soit capable de remplacer la négociation fédérale-provinciale pour résoudre les difficultés du fédéralisme canadien.

Il est bien évident qu'il y a peu d'empressement à réformer le Sénat, non seulement de la part des vieux partis et du gouvernement fédéral, mais aussi de la part des gouvernements provinciaux. Accorder des pouvoirs accrus à un Sénat qui est censé, en quelque sorte, être représentatif des provinces au niveau fédéral, provoquera autant d'inquiétude, à mon avis, aux premiers ministres et aux assemblées législatives provinciales qu'à la Chambre des communes et aux gouvernements nationaux. Si une réforme doit jamais être amorcée, elle doit débiter par un examen réaliste des problèmes : les tensions régionales et interrégionales qui sont hors de portée du Sénat, et l'absence d'autre institution fédérale jouissant d'une crédibilité à l'échelle nationale et provinciale.

Nous devons examiner dans une optique nouvelle la façon dont le système politique canadien et le fédéralisme canadien fonctionnent. Je ne pense pas qu'il serait sage de nous limiter à réformer le Sénat ou même un aspect en particulier de la structure politique canadienne. Le Sénat est à mon avis totalement inadéquat et démodé et je pense exprimer le point de vue de la majorité des citoyens canadiens.

Plusieurs sénateurs, entre autres le sénateur Frith et le sénateur Roblin, ont suggéré que le Sénat soit élu. Le dilemme dans lequel nous nous trouvons dans ce cas consiste à savoir si nous avons besoin ou si nous voulons d'une deuxième Chambre constituée qui serait une rivale directe de la Chambre des communes sur le plan de son pouvoir possible et de sa constitution éventuelle. C'est là une question à discuter. On pourrait envisager de limiter les moyens d'action de cet organisme pour qu'il n'ait pas de pouvoir de veto à l'égard de la Chambre des communes fédérale; mais en faisant cela, on serait en droit de se demander quelle utilité pourrait avoir l'institution en question si elle ne devait être

qu'un groupe de consultation sans pouvoir réel? Plusieurs sénateurs m'ont fait connaître et sont allés jusqu'à exprimer en public leur frustration de ne pas avoir le rôle qu'ils souhaiteraient pouvoir jouer au sein du système, et pour donner de la crédibilité à l'institution, il est important d'être élu par le peuple.

Je partage cette opinion. La seule façon de donner de la crédibilité à une institution secondaire est de la faire élire par l'électorat et je pense que l'idée de la nomination provinciale n'est qu'une demi-solution. Je vous rappellerai que le Sénat américain était nommé par les assemblées des états jusqu'en 1913. Ce système a été réformé en 1913 justement parce que les gens sentaient, premièrement, qu'il pouvait donner lieu à des abus comme tout autre système de nomination par une assemblée législative, car le système était assujéti à la puissance des majorités. Deuxièmement, le Sénat ne jouissait pas de la crédibilité et du soutien dont il avait besoin en tant qu'institution. Cette expérience a amené les Américains à apporter, en 1913, l'amendement qui a donné lieu à l'élection du Sénat par le peuple.

L'élection par le peuple est une réforme qui confère une crédibilité superficielle. Cependant, je me demande quelles pour-

raient en être les conséquences au niveau de la capacité des gouvernements nationaux à gouverner. Quels pouvoirs doit-on donner à cet organisme? Quel genre de pouvoir de veto? Si on ne lui donne pas suffisamment de pouvoirs pour créer des lois, à quoi sert alors d'avoir une telle institution? Je me demande s'il est vraiment possible de débattre une telle question compte tenu des points de vue qui ont été exprimés par les gouvernements provinciaux et les gouvernements fédéraux.

J'ai l'impression que la réforme du Sénat ne verra probablement jamais le jour, même si l'on met de côté mes propres idées au sujet de son abolition et de tout le reste. Je crois qu'une réforme véritable sera toujours une question sur laquelle il sera extrêmement difficile d'atteindre un consensus au niveau national. Peut-être ferions-nous mieux d'examiner de façon plus pratique les possibilités de réforme administrative comme l'élargissement du rôle d'un secrétariat fédéral-provincial, et d'étudier des solutions de ce genre. Je crois que c'est en ce sens que surviendront des changements, et non dans le sens d'un nouveau rôle important et plus dynamique pour le Sénat.



Un groupe d'étudiants de l'Université d'Ottawa fut l'un des 117 témoins qui comparurent devant le comité. Le professeur Jean-Pierre Gaboury (4^e à partir de la droite) discute du contenu de leur mémoire avec M. Paul Bélisle, l'un des greffiers du comité. (Photo Tom Littlemore)