

Les Cahiers de droit

Commentaires sur le rapport du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat

Arthur Tremblay



Volume 26, numéro 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042648ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042648ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tremblay, A. (1985). Commentaires sur le rapport du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 83–92.
<https://doi.org/10.7202/042648ar>

Résumé de l'article

In this article the author comments on the feasibility and urgency of adopting propositions from the seventh and the last chapters of the report from the Special Committee on Senate Reform. These chapters deal with the selection of senators, their mandates, the powers of a nominated senate and the internal organization of the Senate. He has chosen these reforms because they could be achieved relatively easily and quickly by the power of the Senate itself, that of the Parliament, the initiative of the Prime Minister or the senator and their political groups.

Tremblay suggests that these reforms would not radically change either the essential order of things or serve to restore the image of the Senate. However, he cites the committee's non-renewable nine year mandate, the change in the number of senatorial seats and fair regional representation as in-depth reform measures which could only take place after certain constitutional modifications.

The author concludes by saying that due to the present constitutional climate and the history of shelved reform reports, a modest and realistic approach to senate reform should be adopted. The reforms proposed in chapter seven of the Committee's report would be best undertaken by the Senate itself.

Commentaires sur le rapport du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat

Arthur TREMBLAY *

In this article the author comments on the feasibility and urgency of adopting propositions from the seventh and the last chapters of the report from the Special Committee on Senate Reform. These chapters deal with the selection of senators, their mandates, the powers of a nominated senate and the internal organization of the Senate. He has chosen these reforms because they could be achieved relatively easily and quickly by the power of the Senate itself, that of the Parliament, the initiative of the Prime Minister or the senator and their political groups.

Tremblay suggests that these reforms would not radically change either the essential order of things or serve to restore the image of the Senate. However, he cites the committee's non-renewable nine year mandate, the change in the number of senatorial seats and fair regional representation as in-depth reform measures which could only take place after certain constitutional modifications.

The author concludes by saying that due to the present constitutional climate and the history of shelved reform reports, a modest and realistic approach to senate reform should be adopted. The reforms proposed in chapter seven of the Committee's report would be best undertaken by the Senate itself.

	Pages
1. Le mode de sélection des sénateurs.....	85
2. La durée du mandat des sénateurs.....	87
3. Les pouvoirs d'un Sénat nommé	89
3.1. Du veto absolu au veto suspensif.....	89

* Sénateur.

3.2. Le pouvoir de désaveu de la législation déléguée	89
4. L'organisation interne du Sénat.....	90
4.1. L'élection du président.....	90
4.2. Les caucus régionaux interpartis	90
4.3. L'étude des questions interrégionales.....	90
4.4. L'élargissement de la fonction d'enquête	91

Le Sénat pourrait et devrait prendre, lui-même et dans les meilleurs délais, l'initiative d'engager le processus de sa propre réforme. Telle est la perspective dans laquelle je me placerai pour analyser le *Rapport du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat*.

De ce point de vue, les propositions du septième et dernier chapitre du document deviennent manifestement prioritaires par rapport aux suggestions plus radicales et forcément à plus long terme des chapitres antérieurs, du moins certaines d'entre elles. C'est d'ailleurs dans la même optique que le Comité lui-même se place dans les passages suivants qu'on trouve au début du chapitre qu'il consacre aux « Réformes réalisables dans l'immédiat ».

Après avoir souligné que « [...] l'établissement d'un Sénat élu nécessitera des modifications à la Constitution qui requerront le consentement du Parlement et d'un nombre déterminé d'assemblées législatives provinciales [...] », il ajoute :

Cela prendra du temps. On devrait profiter de cet intervalle pour introduire *sans délai* d'utiles réformes, qui n'exigeraient que l'assentiment du Parlement ou même du Sénat seulement.

Il va même jusqu'à dire :

D'ici à ce qu'on établisse un Sénat élu, le fonctionnement d'un Sénat réformé permettrait de voir dans quelle mesure on peut rendre un Sénat nommé plus efficace et si, *en définitive, l'élection directe est nécessaire*.

En d'autres termes, la mise en œuvre de la principale conclusion du Comité, celle voulant que « les Canadiens devraient élire directement leurs représentants au Sénat », est en quelque sorte subordonnée aux résultats que les recommandations contenues dans le septième chapitre du rapport et d'autres du même ordre qu'on retrouve ailleurs, pourraient donner en regard des objectifs assignés à la réforme :

— *Premier et principal objectif* : « renforcer la représentativité régionale du Sénat » et à cette fin, « toute réforme doit garantir que les sénateurs auront plus d'autorité politique et plus d'autonomie vis-à-vis des partis ».

- *Deuxième objectif*: « préserver et raffermir son rôle d'amélioration des lois et d'étude des questions relatives à l'orientation et à l'administration publiques fédérales ».
- *Troisième objectif*: préserver et renforcer la fonction « d'étude approfondie de problèmes d'envergure nationale, dont le Sénat s'est très bien acquitté jusqu'ici ».

Quelles sont donc les « réformes réalisables dans l'immédiat » dont la mise en œuvre « permettrait de voir dans quelle mesure on peut rendre un Sénat nommé plus efficace et si, en définitive, l'élection directe est nécessaire » ? Le Comité en évoque une bonne dizaine qu'il a groupée sous quatre rubriques :

1. *Le choix des Sénateurs*
2. *Leur mandat*
3. *Les pouvoirs d'un Sénat nommé*
4. *L'organisation interne du Sénat*

1. Le mode de sélection des sénateurs

Selon l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867* les sénateurs sont nommés par le gouverneur général :

24. Au nom de la Reine et par instrument sous le grand sceau du Canada, le gouverneur général mandera au Sénat, de temps à autre, des personnes ayant les qualités requises.

En cette matière comme en bien d'autres cependant, en vertu des conventions établies, le gouverneur général n'agit qu'après avoir pris l'avis du Conseil privé et conformément à cet avis, ce qui signifie, à toutes fins utiles, qu'il mande au Sénat exclusivement des personnes que le premier ministre lui désigne.

Or la chose est notoire, sauf quelques rares exceptions, le premier ministre ne recommande la nomination au Sénat que de personnes bien identifiées à sa propre formation politique.

On ne s'étonne donc pas que « [...] le mode de sélection des sénateurs... (ait) fait l'objet des plus vives critiques devant (le) comité. Certains témoins n'ont rien trouvé à redire au principe de la nomination. *C'est son application actuelle* qui, selon eux, ouvre la porte aux abus [...] ».

Tout en reconnaissant l'exactitude d'un tel constat, « [...] la plupart [des membres du comité] estiment qu'aucune des méthodes avancées ces dernières années ne changerait fondamentalement la situation. » « Aussi, le comité recommande-t-il de conserver [le mode actuel de sélection des sénateurs] jusqu'à l'institution d'un système d'élection, mais de l'appliquer d'une façon

compatible avec l'efficacité accrue (qu'on) attend de la deuxième chambre du Parlement. »

Dans cette perspective, il évoque trois manières de jalonner, en quelque sorte, l'exercice de la prérogative du premier ministre en la matière.

(a) *Un délai de six mois pour combler les vacances*

Constatant que « [...] au moment de l'adoption de son rapport, le 21 décembre 1983, sur un total de 104 sièges, il y en avait 21 qui étaient vacants [...] », certains depuis plusieurs années, le Comité propose que « [...] toute vacance soit comblée dans un délai de six mois [...] ».

(b) *Une meilleure représentation des femmes, des autochtones et des minorités culturelles*

Par ailleurs, « [...] la composition actuelle du Sénat ne représente pas suffisamment la diversité canadienne. La correction de cet état de choses paraît [au comité] une priorité. [Il propose] de l'effectuer d'abord en attribuant les sièges vacants à des femmes, à des autochtones et à des membres des minorités culturelles [...] ».

(c) *Un meilleur équilibre entre les formations politiques*

De l'avis du Comité, « [...] le Sénat ne peut jouer le rôle que lui ont assigné les Pères de la Confédération quand la répartition [globale] des sièges entre les partis s'écarte des résultats électoraux [à l'échelle nationale] au point qu'on observe aujourd'hui. Aussi, recommande-t-il instamment qu'on établisse un meilleur équilibre à cet égard dans les nouvelles nominations [...] ».

Si le rapport du Comité n'avait pas été déposé à la fin de janvier 1984 seulement, on pourrait croire que le premier ministre s'en est inspiré dans les nominations qu'il a faites au début de la même année, notamment en ce qui concerne une meilleure représentation des femmes, des autochtones et des minorités culturelles. Il ne s'en est manifestement pas inspiré pour ce qui est d'un meilleur équilibre dans la répartition des sièges entre les partis. Avec le résultat qu'à cet égard la situation est présentement la suivante :

- 64 libéraux
- 23 progressistes-conservateurs
- 3 indépendants
- 1 libéral indépendant

Qu'advendra-t-il des 13 vacances qui restent à combler ? Quant à nous, de l'Opposition, le mieux qu'on puisse souhaiter dans les circonstances, c'est évidemment que rien ne se passe avant la prochaine élection : dans l'hypothèse d'un changement de gouvernement, on aurait ainsi l'assurance que le meilleur équilibre entre les partis, souhaité par le Comité, commencera à se réaliser !¹

2. La durée du mandat des sénateurs

Jusqu'en 1965, un sénateur occupait « sa place au Sénat, sa vie durant ». Depuis le 1^{er} juin 1965, en vertu d'une modification constitutionnelle effectuée par une Loi du Parlement, un sénateur est nommé jusqu'à l'âge de 75 ans.

Le Comité s'est interrogé sur la possibilité d'appliquer dès maintenant aux nouvelles nominations de sénateurs le mandat unique de 9 ans qu'il propose pour les sénateurs élus au suffrage direct et universel. Voici comment il fait l'analyse du problème constitutionnel que pourrait soulever cette proposition et la conclusion qu'il en tire.

Attribuer une durée fixe au mandat sénatorial nécessitera une modification à la Constitution. Il est presque certain cependant *qu'un mandat de neuf ans ne nécessiterait pas le recours à la procédure générale de modification*, qui fait entrer en jeu les assemblées législatives provinciales, étant donné que ni « les pouvoirs du Sénat » ni « le mode de sélection des sénateurs » ne seraient touchés. La modification serait donc du ressort du Parlement, en vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. La Cour suprême pourrait statuer qu'un mandat beaucoup plus court que neuf ans ne permettrait pas aux sénateurs de s'acquitter convenablement de la révision législative et constituerait donc une atteinte aux pouvoirs du Sénat, exigeant de ce fait le consentement des provinces... (Mais) un mandat unique de neuf ans ne devrait susciter aucun problème à cet égard.

Personnellement je ne suis pas convaincu que cette conclusion soit réellement inattaquable. On pourrait toutefois, s'en assurer aisément, en obtenant l'avis de plusieurs experts constitutionnels sur le sujet et au besoin celui de la Cour suprême. À tout événement, retenons cette quatrième recommandation parmi les réformes réalisables dans l'immédiat de l'avis du Comité.

1. Au moment de la révision finale de ce texte en septembre, pour fins de publication, une donnée nous est disponible qui ne l'était pas à la date du colloque : les premiers ministres Trudeau et Turner ont comblé, à la fin de juin et au début de juillet, 10 des 13 postes vacants par la nomination de « libéraux » on ne peut plus notoires. De sorte qu'on compte maintenant à la Chambre haute 74 libéraux et qu'il ne reste plus que 3 vacances à combler par le nouveau gouvernement.

À l'automne 1980, un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles déposait son *Rapport sur certains aspects de la constitution canadienne* où l'on trouve, sur la durée du mandat des sénateurs nommés, des considérations qui ont d'autant plus de pertinence dans le cadre de notre discussion, qu'elles visaient à résoudre un problème sur lequel le Comité mixte lui-même insiste à bon droit : celui des « sénateurs qui, pour une raison ou pour une autre, sont devenus improductifs ». Le Rapport Lamontagne (Stanbury), comme on l'a appelé, soumet là-dessus trois recommandations précises :

Premièrement, les sénateurs devraient être nommés pour une durée fixe de dix ans. Leur mandat pourrait être reconduit pour des durées de cinq ans si un comité sénatorial mis sur pied dans ce but le recommandait par vote secret. Les sénateurs continueraient d'être tenus de prendre leur retraite à 75 ans.

Un mandat d'une durée moindre que dix ans n'attirerait sans doute pas le genre d'hommes et de femmes dont une deuxième Chambre a besoin. Un mandat de six ans, (qui a été proposé), risquerait d'obliger certains candidats à interrompre leur carrière en plein essor. À la fin de leur mandat, ils ne pourraient pas retourner simplement à leur carrière et la reprendre au point où ils l'avaient laissée. Cela revêt encore plus d'importance si l'on accorde comme nous le recommandons, des responsabilités accrues au Sénat, qui exigeraient de l'expérience et de la continuité.

Nous jugeons essentiel que le renouvellement du mandat soit décidé par le gouvernement, mais seulement sur la recommandation d'un comité du Sénat. Le comité fonderait sa recommandation non sur des considérations partisans mais sur la qualité du travail du sénateur et sur son aptitude à poursuivre ce travail. Si cette décision était laissée exclusivement au gouvernement, on pourrait douter de l'indépendance des sénateurs.

Deuxièmement, tout sénateur qui atteint l'âge de 65 ans et compte au moins quinze années de service (ou qui atteint l'âge de 70 ans et compte au moins dix années de service) pourrait faire valoir son droit à la retraite avec pleine pension. Le conjoint survivant aurait alors droit à la pension habituelle. (La Loi sur les juges contient des dispositions analogues à l'égard des juges).

Troisièmement, tout sénateur qui pendant deux années consécutives n'assiste pas à un tiers au moins des séances du Sénat devrait se démettre de ses fonctions. (Cette disposition remplacerait l'article 31.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, actuellement en vigueur, selon lequel le siège d'un sénateur devient vacant lorsque celui-ci n'assiste pas aux séances durant deux sessions consécutives du Parlement).

Si le Comité mixte a raison de dire que le mandat unique de neuf ans ne devrait susciter aucun problème constitutionnel en ce sens que le Parlement pourrait effectuer les modifications requises sans avoir à obtenir préalablement l'accord des provinces, à plus forte raison pourrait-on mettre en œuvre sans délai les recommandations du Comité Lamontagne.

3. Les pouvoirs d'un Sénat nommé

3.1. Du veto absolu au veto suspensif

La *Loi constitutionnelle de 1982* est explicite sur ce point : toute modification formelle aux pouvoirs du Sénat ne peut s'effectuer que par le recours à la procédure générale d'amendement et requiert, par conséquent, l'intervention des provinces.

Pour contourner cette difficulté et démarrer sans délai le cheminement du veto absolu au veto suspensif qu'il propose par ailleurs, même pour un Sénat élu, le Comité propose une manière de faire particulièrement ingénieuse.

Sans diminuer formellement ses pouvoirs constitutionnels :

le Sénat pourrait adopter une procédure qui rendrait à toutes fins utiles, l'exercice du droit de veto absolu équivalent à celui du droit de veto suspensif.

Cette procédure comporterait les étapes suivantes. Sur motion d'un sénateur, adoptée à la suite du débat auquel elle devrait donner lieu, l'étude en Sénat d'un projet de loi, quelle qu'en soit la nature, serait ajournée. Le Règlement du Sénat a déjà prévu cette procédure. En ajournant un débat, le Sénat signifierait au gouvernement qu'il veut prendre le temps de négocier des amendements législatifs. Une fois les points litigieux résolus, le débat sur le projet de loi pourrait reprendre et procéder normalement. Bien entendu, le Sénat devrait finalement approuver le projet de loi pour qu'il puisse entrer en vigueur.

Cette procédure fonctionnerait au mieux si tous les députés et sénateurs en connaissaient les règles, c'est-à-dire les circonstances où on peut l'invoquer, le délai pour chaque catégorie de projets de loi (si ce délai ne peut faire l'objet d'une décision particulière pour chaque projet de loi) et d'autres questions connexes. On pourrait intégrer cette procédure au Règlement du Sénat, pour lui donner un caractère encore plus officiel, ou l'édicter par une loi fédérale exigeant le consentement des deux chambres. Une telle loi aurait l'avantage d'indiquer sans équivoque que la procédure adoptée est acceptée par les deux chambres, bien que le Sénat ne soit pas constitutionnellement lié par elle.

Dans la même intention d'élargir dans la pratique le rôle du Sénat sans mettre en cause la modification constitutionnelle de ses pouvoirs, une autre mesure pourrait être, de l'avis du Comité, mise en œuvre dans l'immédiat.

3.2. Le pouvoir de désaveu de la législation déléguée

Cette mesure proposée d'abord par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires dans son quatrième rapport en 1980, puis reprise par le Comité Lamontagne de la même année, équivaldrait à un pouvoir de désaveu suspensif sur les règlements, sur la législation déléguée comme on la désigne couramment.

Le rapport du Comité la décrit de la façon suivante :

Que « toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire » (c'est-à-dire non entérinée par les deux chambres avant son entrée en vigueur) « puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation ». Le Comité mixte permanent estimait, pour sa part, que cette procédure, qui nécessiterait l'adoption d'une loi, aurait un effet salutaire sur la quantité et la qualité des règlements et d'autres mesures législatives subordonnées.

On mesure mieux l'importance de cette proposition à tous égards quand on se rappelle « [...] la masse énorme de mesures législatives importantes par surcroît qui est effectivement adoptée par voie de règlements et autres textes réglementaires du gouverneur général en conseil en vertu de l'autorité que lui confère le Parlement [...] ».

4. L'organisation interne du Sénat

En ce qui concerne l'organisation interne du Sénat, le Comité formule les propositions suivantes :

4.1. L'élection du président

Le président du Sénat ne devrait plus être choisi par le gouverneur général, c'est-à-dire effectivement par le premier ministre, mais il devrait être élu par les sénateurs eux-mêmes.

4.2. Les caucus régionaux interpartis

Des caucus interpartis devraient réunir les sénateurs de chaque province et territoire, leur présence à de tels caucus n'étant pas inconciliable avec leur participation aux traditionnels caucus de partis.

4.3. L'étude des questions interrégionales

Le Sénat devrait continuer d'exercer largement son pouvoir d'investigation. Il devrait, notamment, faire enquête sur les questions interrégionales, sa principale fonction à l'avenir devant être la représentation des régions.

Soulignons au passage, que le Rapport Lamontagne abordant la même question allait plus loin dans la même direction et de façon plus explicite.

Nous recommandons la création d'un *Comité permanent des affaires régionales* dont les présidents des caucus régionaux formeraient le noyau. Son mandat serait de recevoir les rapports des caucus régionaux, de déterminer les

problèmes régionaux et de recommander les meilleurs moyens de les résoudre, d'informer les gouvernements provinciaux des projets de loi fédéraux susceptibles d'avoir une incidence sur les intérêts régionaux et de les inviter à lui présenter leurs opinions ainsi qu'aux autres comités du Sénat.

4.4. L'élargissement de la fonction d'enquête

Plusieurs témoins ont fait remarquer que les comités du Sénat pourraient souvent s'acquitter des tâches confiées aux commissions royales et autres, à moindre frais et avec l'avantage supplémentaire de veiller à la mise en œuvre de leurs recommandations.

Aussi le Comité demande-t-il « [...] instamment que l'on songe à utiliser, autant que possible, les comités du Sénat à la place de ces commissions d'enquête [...] ».

Voilà donc ce que le Comité propose au titre des réformes réalisables dans l'immédiat, soit de l'autorité propre du Sénat, soit de l'autorité du Parlement canadien, soit même de la libre initiative du premier ministre ou de celle des sénateurs eux-mêmes et des formations politiques auxquelles ils se rattachent.

À supposer que tout cela se fasse et qu'il ne reste plus à réaliser, à plus long terme, que les recommandations relatives au nombre de sièges attribués aux diverses régions et que les recommandations relatives à l'élection des sénateurs ou à la formule de double majorité des sénateurs francophones et de l'ensemble des sénateurs en matière de législation linguistique, quelle évaluation fera-t-on de la situation nouvelle créée par ces réformes à court terme ?

On dira sans doute que toutes ces réformes ne sont pas *la* réforme, la *vraie* réforme qui changerait radicalement l'ordre des choses et restaurerait l'image du Sénat canadien dans la perception commune.

Je reconnais volontiers, qu'une telle évaluation est largement justifiée. Ne sous-estimons pas cependant l'importance du mandat non renouvelable de neuf ans que propose le Comité pour les sénateurs nommés à partir de maintenant, ou du mandat de dix ans, renouvelable par tranches de cinq ans sur la recommandation du Sénat lui-même que proposait le Comité Lamontagne. Un tel changement modifierait, à mon sens, toute la dynamique du Sénat. Il s'agirait effectivement d'une transformation hautement significative de l'ordre actuel des choses.

À tout événement, admettons que la vraie réforme en profondeur du Sénat devra d'abord inscrire les changements qui s'imposent de toute évidence dans le nombre de sièges sénatoriaux et dans leur répartition entre

les régions du pays, elle pourrait même aller éventuellement jusqu'à l'élection des sénateurs.

Mais cela ne pourra se faire que par le recours à la procédure générale de modification constitutionnelle et, par conséquent, au terme de longues et laborieuses négociations intergouvernementales. Il en sera d'ailleurs de même pour l'élection des sénateurs.

Or, je ne pense pas que de telles négociations puissent même s'amorcer à brève échéance, compte tenu de la conjoncture présente ou de la conjoncture prévisible pour les deux ou trois prochaines années.

Au palier fédéral, l'année 1984 sera certainement occupée à autre chose qu'à des révisions constitutionnelles majeures. Il en sera de même sans aucun doute pour l'année 1985 et peut-être même pour une partie de l'année 1986 dans le cas du Québec qui se refuse toujours à reconnaître la légitimité du rapatriement de la Constitution dans les conditions où il s'est effectué. Au surplus, on a déjà prévu que des conférences constitutionnelles devront se tenir jusqu'en 1987 sur la question des autochtones.

Dans ces circonstances, à moins qu'on ne veuille se servir du débat sur l'élection des sénateurs, par exemple, comme d'un alibi pour maintenir le statu quo, je ne vois d'autre issue que d'aborder la réforme du Sénat avec des ambitions relativement modestes, mais plus réalisables.

On l'a maintes fois souligné, les études et les rapports sur la réforme du Sénat n'ont pas manqué au cours des années et des décennies, sans que rien ne change, sauf peut-être sur des points mineurs.

Pour ma part, je me résignerais difficilement à ce que le rapport que nous étudions présentement connaisse le même sort. D'autant moins que le Comité mixte, lui-même conscient de cette possibilité, nous propose une bonne dizaine de réformes réalisables dans l'immédiat.

Voilà pourquoi j'ai la conviction que le Sénat pourrait et devrait prendre lui-même, et dans les meilleurs délais, l'initiative d'amorcer le processus de sa propre réforme et de s'engager dans la voie que lui indique le Comité dans le septième chapitre de son rapport.