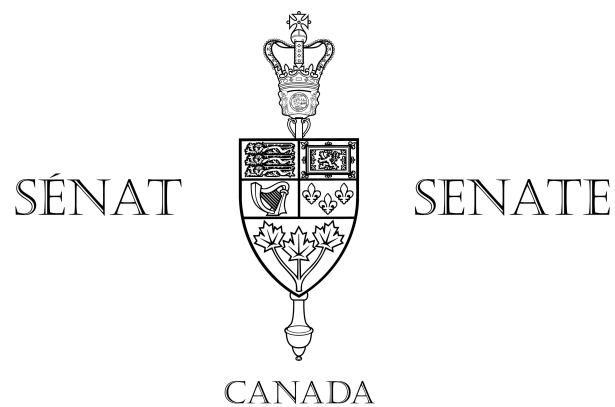




DÉBATS DU SÉNAT

2^e SESSION • 41^e LÉGISLATURE • VOLUME 149 • NUMÉRO 78

LE SÉNAT

Ses racines, l'histoire de ses origines
et son évolution—Interpellation—
Suite du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le mardi 23 septembre 2014

LE SÉNAT

Le mardi 23 septembre 2014

LE SÉNAT

SES RACINES, L'HISTOIRE DE SES ORIGINES
ET SON ÉVOLUTION—INTERPELLATION—
SUITE DU DÉBAT

L'ordre du jour appelle :

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Nolin, attirant l'attention du Sénat sur ses racines, l'histoire de ses origines ainsi que sur son évolution.

L'honorable Diane Bellemare : Honorables sénateurs, je prends la parole au nom du sénateur Tannas, qui m'a laissé le droit de prendre la parole, aujourd'hui, sur cette interpellation.

Son Honneur le Président intérimaire : Vous ne prenez pas la parole au nom du sénateur Tannas, mais vous le remplacez. Il vous a cédé son ajournement.

La sénatrice Bellemare : Exactement. Honorables sénateurs, il y a maintenant près d'un an que le gouverneur général a prononcé le dernier discours du Trône. Au chapitre de l'anniversaire de la Confédération, il a dit ce qui suit, et je cite :

La route vers 2017 est le moment tout indiqué pour renforcer nos institutions et nos processus démocratiques. Le gouvernement demeure convaincu que le statu quo au Sénat du Canada ne peut plus durer. Ce dernier doit subir une réforme ou être éliminé, comme ses équivalents provinciaux. Les travaux du gouvernement à cet égard reprendront lorsque la Cour suprême se sera prononcée.

La Cour suprême a maintenant rendu son jugement. Ainsi, de l'avis du plus haut tribunal canadien, le gouvernement fédéral ne peut modifier unilatéralement certaines dispositions relatives au mode de fonctionnement du Sénat. Dans son jugement, elle dit ce qui suit :

Le Sénat est une des institutions politiques fondamentales du Canada. Il se situe au cœur des ententes ayant donné naissance à la fédération canadienne.

Elle poursuit en disant ce qui suit :

La Constitution ne doit pas être considérée comme un simple ensemble de dispositions écrites isolées. Elle a une architecture, une structure fondamentale.

C'est pourquoi, selon la Cour suprême, l'introduction d'élections consultatives pour la nomination des sénateurs ainsi que des modifications à la durée exigeraient l'approbation de 7 provinces représentant 50 p. 100 de la population, car ces changements métamorphoseraient l'architecture de la Constitution.

Au sujet de l'abolition du Sénat, la Cour suprême conclut de la façon suivante, et je cite :

L'abolition du Sénat changerait donc fondamentalement notre architecture constitutionnelle — en supprimant la structure bicamérale de gouvernement qui sous-tend l'architecture de la Loi constitutionnelle de 1867 — et modifierait la partie V,...

— soit, chers collègues, la procédure d'amendement —

... ce qui exige le consentement unanime du Parlement et des provinces [...]

Le dernier jugement de la Cour suprême impose des conditions exigeantes, difficiles à respecter pour réformer fondamentalement le Sénat.

Même s'il y avait eu, depuis 1867, 17 propositions de réforme, est-ce une raison de tenter d'abolir le Sénat? Cette idée a aussi été avancée régulièrement depuis les débuts de la Confédération. Notre ex-collègue, l'honorable Hugh Segal, qui n'était pas d'accord avec l'abolition du Sénat, a d'ailleurs présenté une motion en cette Chambre, en 2007, concernant la tenue d'un référendum pancanadien sur cette question. Toutefois, advenant l'obtention d'une majorité en faveur de l'abolition du Sénat, il n'est pas certain, d'un point de vue constitutionnel, qu'on aurait pu le faire, comme l'a soutenu l'ex-sénatrice Sharon Carstairs en décembre 2008 en cette Chambre.

[Traduction]

Autrement dit, s'il est possible d'abolir le Sénat, les chances que cela se produise sont très faibles.

[Français]

Néanmoins, la question de l'abolition du Sénat revient trop souvent pour que l'on puisse l'écarter du revers de la main. Les raisons invoquées pour l'abolir sont essentiellement toujours les mêmes. Parmi celles-ci, on entend que le Sénat est une institution archaïque et antidémocratique, qui fait obstruction aux projets de loi adoptés à la majorité par les députés élus à la Chambre des communes, seule Chambre élue représentant la population. Les sénateurs seraient nommés selon des critères arbitraires que seul le premier ministre connaît. Ces nominations serviraient à récompenser ceux ou celles qui auraient servi le parti au pouvoir, ce qui ferait du Sénat une institution plus partisane qu'indépendante. Prêts à obéir aux ordres de leur parti respectif, les sénateurs défendraient les intérêts de leur parti plutôt que d'accomplir convenablement leur devoir, soit celui de défendre les intérêts de leur province et ceux du Canada en général. De plus, le statut conféré aux sénateurs les inciterait à profiter indûment de leurs privilèges, critique qui revient chaque fois qu'un ou des sénateurs sont accusés de frauder le système.

Le Sénat canadien est-il à ce point dysfonctionnel qu'on ne puisse le rendre plus efficace, plus légitime et lui permettre de jouer le rôle pour lequel les provinces l'ont créé, sans amender la Constitution?

[Traduction]

Est-il possible que les Pères de la Confédération aient si mal rédigé la Constitution que nous devions maintenant abolir le Sénat? Je ne le crois pas.

[Français]

Le Sénat est une institution importante, qui doit continuer à protéger la démocratie au Canada, mais le Sénat doit être réformé, et il est possible de le faire sans amender la Constitution.

Dans cette première de deux interventions, je tente de répondre à la question suivante : quel est le rôle distinctif de la Chambre haute qui fait qu'aucune autre institution parlementaire canadienne ne peut l'exercer convenablement? J'aborderai les questions de réforme dans le cadre de ma deuxième intervention.

Dans mes propos, je reprends, à ma façon, des idées déjà exprimées dans cette Chambre et ailleurs. Ils s'inspirent notamment des contributions réunies, sous la direction de l'honorable Serge Joyal, dans l'ouvrage *Protéger la démocratie : le Sénat en vérité*, ainsi que d'autres ouvrages et des contributions apportées par des sénateurs, notamment, dans le contexte des interpellations lancées par notre collègue l'honorable Pierre Claude Nolin, que je remercie de son initiative.

Je m'appuie également sur un ouvrage, que j'ai lu cet été d'un couvert à l'autre, signé par John Stuart Mill et paru en 1861, *Considérations sur le gouvernement représentatif*. Comme vous le savez, Mill est un grand philosophe britannique d'économie politique qui a grandement inspiré les Pères de la Confédération et de nombreux sénateurs dans les débats sur l'abolition du Sénat.

Vous vous demandez sans doute quelle est la pertinence de s'appuyer sur un ouvrage vieux de plus de 150 ans. En fait, les propos de Mill sur la démocratie portent en eux une vision du futur qui s'est actuellement concrétisée dans le fait que le nombre de sénats dans le monde ne cesse d'augmenter — comme j'en ferai état plus tard.

En fait, Mill explique avec une grande limpidité pourquoi le Sénat constitue le premier rempart de protection de la démocratie. On en a beaucoup parlé, mais j'aimerais citer Mill sur la notion de la démocratie. Dans son ouvrage, il dit ce qui suit :

On confond habituellement deux idées très différentes sous le nom de démocratie. L'idée pure de la démocratie, selon sa définition, c'est le gouvernement du peuple tout entier par le peuple également représenté. La démocratie, telle qu'on la conçoit ordinairement et telle qu'on la pratique par conséquent, c'est le gouvernement du peuple tout entier par une simple majorité du peuple exclusivement représentée.

La première est synonyme d'égalité pour tous les citoyens. La seconde, que l'on confond étrangement avec la précédente, désigne un gouvernement de privilège en faveur de la majorité numérique qui, concrètement, possède seule une voix dans l'État. C'est la conséquence inévitable de la manière dont les votes sont aujourd'hui recueillis entraînant la complète exclusion des minorités.

Dans une démocratie réellement égalitaire, tout groupe, quel qu'il soit, serait représenté non pas disproportionnellement, mais proportionnellement à son importance. [...] Si ce n'est pas le cas, alors nous n'avons pas un gouvernement égalitaire, mais un gouvernement d'inégalité et de privilège; une partie du peuple règne sur le reste; cela signifie qu'à une partie du peuple est retirée une mesure équitable et égale d'influence au sein de la représentation; ce qui est contraire à tout gouvernement juste, mais surtout contraire au principe de la démocratie qui, en sa racine et en son fondement, professe l'égalité.

• (1510)

Cet impératif de poursuivre la démocratie pure plutôt que de s'appuyer uniquement sur la voie de la majorité simple est inscrit dans la Constitution canadienne et confirmé dans plusieurs renvois de la Cour suprême. Pourquoi les Pères de la Confédération ont-ils insisté sur ce point? Parce que la démocratie vraie, celle où tous les points de vue sont représentés, est nécessaire à la pérennité des institutions démocratiques.

[Traduction]

Chers collègues, comme vous le savez, le principe de la majorité simple est trompeur et, même s'il paraît être une bonne idée, il pourrait secrètement permettre à la minorité d'imposer sa volonté à la majorité. Cette situation est rendue plus probable à cause du grand nombre de partis qui se font concurrence. Le pire, c'est que, en fonction de la façon dont les limites des circonscriptions sont

tracées, une majorité simple pourrait donner un mandat majoritaire à un parti qui a reçu moins de voix que l'opposition officielle. C'est ce qui s'est produit lors des élections provinciales québécoises de 1998.

[Français]

De telles situations cultivent le cynisme dans la population. N'est-ce pas ce qui se passe actuellement au Canada, lorsqu'on observe la baisse du taux de participation aux élections fédérales et provinciales depuis plus de 20 ans, et hier, au Nouveau-Brunswick? Pour cette raison, John Stuart Mill prône un mode de représentation proportionnelle plutôt qu'un mode de représentation à la majorité simple, comme cela est le cas au Canada.

[Traduction]

Je répète que c'est la raison pour laquelle M. Mill recommande de remplacer le système à majorité simple que nous avons actuellement au Canada par un système de représentation proportionnelle.

[Français]

Par contre, une Chambre haute peut jouer un rôle important pour défendre les intérêts de ceux et celles qui ne sont pas représentés au gouvernement et ainsi promouvoir une véritable démocratie dans un contexte de représentation à la majorité simple. En effet, le Sénat peut et doit faire entendre les voix des groupes politiques associés à des causes et à des situations minoritaires, comme la protection de l'environnement et les changements climatiques, pour ne nommer que ceux-là.

[Traduction]

Cela contribue de manière cruciale à la vitalité de notre démocratie. D'après M. Mill, il s'agit du premier rôle de la deuxième Chambre.

[Français]

Cet extrait de l'ouvrage de John Stuart Mill, cité récemment par le sénateur Nolin, mérite d'être répété. Il se lit comme suit :

La considération qui milite le plus, selon moi, en faveur des deux Chambres [...], c'est l'effet néfaste produit sur l'esprit de tout détenteur du pouvoir, que ce soit un individu ou une assemblée, par la conscience de n'avoir que soi-même à consulter. Il est important qu'aucun ensemble d'hommes ne puisse, même temporairement, faire prévaloir son *sic volo* sans solliciter le consentement de personne d'autre. Une majorité dans une assemblée quand elle a acquis un caractère permanent — quand elle est composée des mêmes personnes accoutumées à agir ensemble et toujours assurées de la victoire au sein de la Chambre —, devient aisément despotique et arrogante, si on la libère de la nécessité de s'assurer que ses actes seront soutenus par une autre autorité institutionnelle. Cette même raison qui conduisit les Romains à se doter de deux consuls rend souhaitable que nous ayons deux Chambres, et que ni l'une ni l'autre ne soient jamais exposées, même l'espace d'une année, à l'influence corruptrice du pouvoir non partagé.

Bref, pour John Stuart Mill, le Sénat a un rôle majeur à jouer pour protéger la démocratie d'un pays contre l'exploitation des minorités par une majorité de députés souvent élus par une minorité d'électeurs. Ce rôle, le Sénat l'exerce par le simple fait de son existence. Heureusement, il peut faire beaucoup plus que d'exister.

Une deuxième fonction exclusive aux sénats dans les pays fédérés est de protéger les intérêts des régions ou des provinces constituantes dans la législation et les politiques fédérales. Les débats entre les provinces qui ont entouré la création du Canada sont autant de preuves qu'elles ont vu dans la deuxième Chambre le moyen de protéger leurs intérêts. Sans la création d'un Sénat, il n'y aurait

jamais eu de Canada. Tous les experts, de même que la Cour suprême, sont clairs sur ce point.

Malheureusement, au Canada, les liens entre le Sénat et les réalités provinciales sont laissés au libre arbitre des sénateurs individuels plutôt que d'être institutionnalisés dans des pratiques. Par exemple, dans plusieurs fédérations, comme l'Allemagne, l'Autriche et l'Australie, des dispositions institutionnelles liées au processus de nomination sont prévues pour veiller à ce que ce rôle soit réellement pris en compte par la Chambre haute.

Bref, le Sénat permet, en théorie, de promouvoir la démocratie pure et constitue un lieu privilégié pour protéger les intérêts des provinces dans la législation fédérale. Cela est majeur.

La troisième fonction que ne peut remplir adéquatement la Chambre basse est celle d'être une seconde Chambre de réflexion. En effet, trop souvent, la Chambre basse, dominée par l'esprit partisan, n'a pas le temps ni la volonté d'amender ses projets de loi pour faire place aux commentaires répétés de la population ou de groupes socioéconomiques importants, ni même d'en corriger la formulation dans les deux langues officielles.

À ce chapitre, le Sénat a souvent amendé les projets de loi provenant de la Chambre des communes afin de les améliorer. Depuis 1960, 116 projets de loi, dont 33 depuis l'an 2000, qui ont été présentés à la Chambre des communes ont été amendés par la Chambre haute et ont obtenu la sanction royale.

Son Honneur le Président intérimaire : Est-ce que l'honorable sénatrice demande plus de temps pour terminer ses remarques?

La sénatrice Bellemare : S'il vous plaît.

Son Honneur le Président intérimaire : Les honorables sénateurs consentent-ils à accorder cinq minutes de plus à la sénatrice?

Des voix : D'accord.

La sénatrice Bellemare : D'autres projets de loi ont été rejetés, dont 74 au XX^e siècle et 2 depuis l'an 2000. Ces données montrent clairement que, depuis 2000, le Sénat ne paralyse pas souvent la Chambre des communes, comme certains détracteurs se plaisent à l'affirmer, mais qu'il permet d'améliorer la qualité des lois.

[Traduction]

Je tiens maintenant à souligner que le Sénat n'est pas une institution ancienne et archaïque, contrairement à ce que plusieurs prétendent. C'est tout à fait le contraire. En réalité, le bicaméralisme est en hausse partout dans le monde.

[Français]

Selon la documentation produite par le Sénat de France — soit dit en passant, je publierai les différents tableaux sur mon site web —, le nombre de sénats ne cesse d'augmenter. Il y en aurait aujourd'hui 80 dans le monde. En 1900, on comptait 17 pays qui avaient une Chambre haute; en 1945, il y en avait 22; en 1980, 38; en l'an 2000, 60; et en 2014, 80.

Ceci confirme ce qu'entrevoit John Stuart Mill il y a plus de 150 ans, soit la quête incessante de l'humanité pour une plus grande démocratie.

De plus, toutes les fédérations, même celles qui ont adopté la représentation proportionnelle, pratiquent le bicaméralisme, comme vous le savez, à l'exception de la Micronésie et des Émirats arabes.

• (1520)

Certains plaideront que plusieurs pays reconnus pour leur démocratie vivante, comme les pays scandinaves, l'ont abandonné.

Il faut noter que les pays scandinaves qui ont aboli leur sénat n'étaient pas des fédérations — et ne le sont toujours pas. Pour expliquer leur geste, ces pays ont choisi de faire entendre les voix minoritaires à travers un mode de représentation proportionnelle. Je cite cet extrait d'un document produit par le Sénat français :

L'une des raisons invoquées pour justifier la disparition du bicamérisme dans les pays nordiques est l'utilisation de la représentation proportionnelle dans la Chambre basse, qui permet de représenter toutes les minorités politiques.

Aussi, dans les pays scandinaves, les partenaires sociaux et économiques participent souvent aux décisions politiques. Les projets de loi font ainsi l'objet de négociations bien avant leur adoption par les membres du parlement. La démocratie politique et la démocratie économique qui se pratiquent dans les pays scandinaves permettent donc de prendre en compte les intérêts et l'opinion de tous les groupes politiques et économiques, conditions que ne respectent pas les institutions politiques canadiennes.

Certains diront encore que les provinces ont aboli leur deuxième Chambre. C'est vrai, mais une province n'est pas une fédération. Leur existence, à l'époque, n'était pas protégée par la Constitution. En fait, les conseils existaient avant la création du Canada et servaient notamment à protéger les droits des francophones et des anglophones en situation minoritaire, comme l'a si bien démontré la sénatrice Chaput.

En conclusion, dans le contexte constitutionnel canadien, il est difficile de soutenir que l'abolition du Sénat améliorerait la démocratie. Comme, au Canada, le mode de représentation n'est pas proportionnel, l'abolition du Sénat nécessiterait de nombreux ajustements au mode de fonctionnement de la Chambre des communes pour protéger la véritable démocratie.

On néglige trop souvent d'aborder cette question. Elle est toutefois importante, comme en témoigne l'expérience de la Nouvelle-Zélande, qui a aboli sa Chambre haute en 1951 et qui a dû instaurer un mode de représentation proportionnelle pour pallier aux carences démocratiques de ses institutions parlementaires. Le Canada est-il prêt à instaurer une représentation proportionnelle à la Chambre des communes, ce qui exigerait souvent un gouvernement de coalition? C'est une question qu'il faut se poser.

On néglige également d'aborder la façon dont les intérêts des provinces pourraient être représentés dans la législation fédérale si le Sénat était aboli. En effet, la Cour suprême ne peut pas tout régler, alors que le Sénat peut intervenir à l'étape de la législation.

Bref, abolir le Sénat réduirait les moyens dont dispose le Canada pour protéger et promouvoir la démocratie, défendre les intérêts provinciaux dans la législation fédérale et assurer une législation de qualité.

Cela dit, en pratique, le Sénat pourrait, sans aucun doute, mieux assumer que par le passé les mandats qui lui ont été historiquement dévolus. Pour cette raison, des réformes s'imposent pour renforcer sa légitimité et son efficacité, car l'un ne va pas sans l'autre. Il pourrait aussi mieux faire connaître ce qu'il fait et ce pour quoi il existe.

Le Canada n'a donc d'autre choix que de travailler, sans relâche, à réformer le Sénat afin de répondre aux critiques sévères dont il fait l'objet. Ce sera le sujet de ma deuxième intervention.

Merci, honorables sénateurs, de votre attention.

[Traduction]

L'honorable James S. Cowan (leader de l'opposition) : Je ne sais pas si le temps de parole de la sénatrice Bellemare est écoulé ou s'il reste du temps pour une question.

Son Honneur le Président intérimaire : Il nous reste encore quelques minutes.

Le sénateur Cowan : Merci. Je serai bref. Je vous félicite de votre discours, madame la sénatrice. Je pense que vous avez fait une contribution utile à une série utile de débats lancés par notre collègue, le sénateur Nolin.

Vous avez parlé des façons d'améliorer notre manière de faire notre travail sans rouvrir la Constitution. D'après vous, quelles mesures devrions-nous prendre pour y parvenir?

[Français]

La sénatrice Bellemare : Ce sera l'objet de ma deuxième intervention, mais je peux vous en donner un petit aperçu. Je

pense notamment qu'on doit peut-être travailler à modifier cette Constitution en ce qui concerne le processus de nomination, mais on doit, dès maintenant, adopter des mesures transitoires, un peu comme l'a fait l'Angleterre. Je vais en dire davantage à ce sujet : il s'agit de mesures transitoires qui ont été adoptées au Royaume-Uni, en l'an 2000, et qui sont toujours en vigueur, parce qu'on n'a jamais réussi à changer les choses. Je vais discuter de cela.

Je vais également discuter du rôle de la convention. Je crois que, au Sénat, nous pouvons faire beaucoup de choses si nous nous mettons d'accord. Ainsi, je parlerai du rôle de la convention concernant notre pouvoir absolu, par rapport à l'autre Chambre, de rejeter un projet de loi. Je parlerai d'autres petits éléments également.

L'honorable Joan Fraser (leader adjointe de l'opposition) : J'ai vraiment hâte d'entendre ce deuxième discours, mais entre-temps, je propose l'ajournement du débat.

(Sur la motion de la sénatrice Fraser, le débat est ajourné.)
