



L'allocution prononcée fait foi

Intervention de M. Benoît Pelletier

Ministre responsable des Affaires intergouvernementales
canadiennes, des Affaires autochtones, de la
Francophonie canadienne, de la
Réforme des institutions démocratiques
et de l'Accès à l'information

Gouvernement du Québec

Devant le Comité législatif de la Chambre des communes
chargé de l'étude du projet de loi C-20

Ottawa, le mercredi 4 juin 2008

Madame la Présidente,

Mesdames et messieurs les membres du Comité,

Je souhaite d'abord vous remercier de l'invitation qui a été faite au Québec d'intervenir dans le cadre des travaux de ce comité qui examine le projet de loi C-20. Je l'ai dit en 2007 devant un comité sénatorial et je le réitère aujourd'hui : le gouvernement du Québec n'a pas comme politique d'intervenir devant le forum parlementaire fédéral, sauf en des circonstances exceptionnelles. Et c'est le cas actuellement, puisque c'est la troisième fois que le Québec aura tenu à s'exprimer devant le Parlement du Canada sur la démarche entreprise par le gouvernement fédéral pour réformer le Sénat.

Le Québec a exprimé ses positions devant le Sénat, lors des travaux du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat à l'automne 2006, et dans le cadre d'un mémoire qui a été déposé, en mai 2007, devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ses positions sont donc bien connues. Nous avons demandé le rejet de l'ancien projet de loi C-43, maintenant devenu le projet de loi C-20, par lequel le gouvernement fédéral veut introduire un système électoral dans le cadre de la sélection des sénateurs. Nous avons également demandé la suspension des travaux sur l'ancien projet de loi S-4 concernant la durée du mandat des sénateurs, maintenant devenu le projet de loi C-19. Ces deux mesures sont encore présentées de façon distincte, mais elles forment bel et bien un tout.

Or, le gouvernement du Québec est d'avis que la transformation du Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, ne relève pas des lois ordinaires. C'est plutôt une question pleinement constitutionnelle qui nécessite le recours aux procédures multilatérales de modification constitutionnelle.

Pour le gouvernement du Québec, il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral tente, par ces projets de loi, de faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement, c'est-à-dire transformer la nature et la vocation du Sénat qui, depuis 1867, agit comme chambre nommée, chargée d'un rôle de second examen législatif.

Il nous semble également clair que le système envisagé par le projet de loi C-20 est électoral dans son objet et dans son effet. Nous avons remarqué, au cours des travaux du comité, qu'il a été mentionné que le projet de loi C-20 avait été « soigneusement rédigé » pour respecter la Constitution. La Constitution va plus loin que la forme. Elle va plus loin que les techniques de rédaction. Elle s'intéresse au fond des choses, à l'objet même des normes.

La jurisprudence constitutionnelle a très tôt souligné l'importance de s'éloigner de la simple forme et des seules apparences pour évaluer la constitutionnalité d'une mesure sur le plan du partage des compétences. L'approche formaliste a été rejetée. Les tribunaux ont eu la sagesse de reconnaître qu'une rédaction subtile peut parfois n'être que déguisement. Et ils ont mis au cœur du raisonnement constitutionnel l'idée selon laquelle ce qui compte, c'est le caractère véritable des normes.

À mon sens, cette tradition juridique est tout aussi pertinente lorsqu'il s'agit de se pencher sur les limites de la compétence fédérale unilatérale en matière institutionnelle par rapport aux procédures multilatérales de modification constitutionnelle. Ce qui compte, c'est le but, l'objet et l'effet de ce projet de loi, et non le soin apporté à sa rédaction ou l'inventivité des notions sollicitées,

comme celle d'élection consultative aux fins de nomination, notion qui semble n'avoir aucun précédent.

Pour le gouvernement du Québec, il ne fait pas de doute que le projet de loi C-20 a pour objet de transformer progressivement la nature du Sénat. C'est là l'objectif clair du gouvernement fédéral. Le système envisagé par le projet de loi ne peut fonctionner, ne peut être viable, que s'il est utilisé en tant que système électoral. Sinon, en effet, comment appeler les citoyens à se présenter et à faire l'effort – financier, notamment – de campagnes qui obligeront ces candidates et candidats à sillonner la province tout entière? Comment justifier la participation d'Élections Canada et l'utilisation des ressources publiques nécessaires à la conduite d'un scrutin complexe et devant répondre aux exigences du domaine électoral? Comment demander à chacun de venir exercer son devoir de citoyen et d'exprimer son vote dans l'isoloir? Comment empêcher un candidat de se considérer, au terme d'un tel processus, élu directement par la population, vu le recours au suffrage universel?

La notion de consultation nous paraît donc artificielle. S'il y a un « bassin » de personnes au terme de cet exercice, comme l'ont évoqué certains représentants fédéraux, ce sera un bassin d'élus, ce qui ne change pas l'impact fondamental du projet de loi sur la nature du Sénat. Même si les sièges pour lesquels ces personnes auront été élues ne sont pas tous immédiatement disponibles, ces personnes auront toutes été choisies par les électeurs au suffrage universel. Cette idée de bassin n'atténue en rien l'importance de la transformation institutionnelle envisagée.

Dans mes interventions antérieures, j'ai évoqué le lien de filiation existant entre les articles 42 et 44 de la Loi constitutionnelle de 1982 et l'avis de 1979 de la Cour suprême dans le Renvoi sur la Chambre haute. En effet, à la suite de cet avis d'où se dégage le principe selon lequel les caractéristiques essentielles du Sénat échappent au pouvoir fédéral unilatéral, le Constituant a indiqué, de façon

expresse, certaines exceptions à la compétence fédérale unilatérale aujourd'hui établie par l'article 44. Parmi ces exceptions figurent notamment les questions du mode de sélection des sénateurs, des pouvoirs du Sénat et de la représentation régionale, trois éléments très liés entre eux, soit dit en passant, du point de vue des questions d'équilibre et d'architecture institutionnels.

Certains intervenants, dans le cadre des débats actuels portant sur les projets de loi fédéraux, se sont questionnés sur la pertinence, aujourd'hui, du Renvoi sur la Chambre haute. Nous réitérons que cet avis de la Cour a gardé toute son actualité. La protection constitutionnelle des caractéristiques essentielles du Sénat est toujours présente dans la Constitution par l'entremise des exceptions mentionnées à l'article 42 **et par la possibilité, au-delà de ces exceptions, qu'il soit nécessaire d'appliquer la procédure générale du 7/50 en vertu de l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982.**

Le compromis fédératif à la base du système politique canadien trouve son expression dans les caractéristiques essentielles des institutions fédérales créées en 1867. Dans son mandat originel, de par la répartition régionale des sièges sénatoriaux, le Sénat est destiné à être le lieu de la représentation des intérêts des composantes de la fédération au sein des institutions fédérales.

Pour le Québec, ces intérêts comportent, entre autres, une dimension spécifique ayant trait à son identité nationale. Le projet de loi C-20 soulève également des préoccupations sur le plan de la présence des francophones au Sénat et sur le rôle de cette chambre dans la protection de la dualité canadienne, comme l'a particulièrement souligné la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada dans son mémoire déposé devant ce comité.

Le Sénat remplit également un rôle de « second examen objectif » des mesures législatives proposées par la Chambre des communes. Ce rôle se reflète dans les pouvoirs du Sénat qui donne son agrément à l'ensemble des textes législatifs

fédéraux. Or, on le sait, son caractère de chambre nommée vient, dans les faits, moduler grandement l'exercice de ces prérogatives par le Sénat.

Le projet de loi C-20 encouragerait très certainement le Sénat à utiliser concrètement les nombreux pouvoirs qui sont toujours à sa disposition. Et cela, sans qu'il n'existe de mécanisme pour gérer l'impasse entre les deux chambres. Nous constatons d'ailleurs avec étonnement que certains voient dans les défauts du projet de loi C-20 un moyen – positif, en quelque sorte – de déstabiliser le *statu quo*, de provoquer le changement. Nous ne pensons pas qu'il soit possible d'aborder les changements institutionnels fondamentaux de cette façon, sans tenir compte des liens complexes qui existent entre les différentes caractéristiques essentielles des institutions concernées.

Le Sénat s'inscrit, en effet, dans un environnement constitutionnel complexe et cohérent faisant intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif et à l'équilibre des relations intergouvernementales. Les projets fédéraux actuels ne sont pas de simples expériences ou projets pilotes. S'ils étaient mis en œuvre, ils pourraient entraîner des changements politiques importants à l'égard desquels nous ne pouvons présumer qu'il serait facile d'apporter, le cas échéant, des ajustements ou correctifs, surtout s'il devait en découler des conséquences inattendues.

Dans l'ordre du prévisible, un Sénat élu pourrait avoir des répercussions sur l'équilibre des rapports intergouvernementaux, sans que la défense des intérêts provinciaux par la Chambre haute ne soit améliorée. En effet, les nouveaux sénateurs seraient vraisemblablement peu efficaces quant à la représentation des intérêts provinciaux, puisqu'ils auraient plutôt tendance à s'intégrer à la dynamique politique propre à la scène fédérale, notamment celle des partis politiques fédéraux, et ce, même si certaines modulations par rapport au modèle australien, qui a servi d'inspiration au gouvernement fédéral, ont été intégrées

dans le projet de loi C-20. Le Sénat australien sert ici de point de comparaison, une institution particulièrement marquée par la polarisation partisane.

C'est plutôt par rapport à la mission constitutionnelle fondamentale du Sénat canadien actuel qu'il faut regarder l'impact du système électoral préconisé par le gouvernement fédéral et, de ce point de vue, il nous paraît clair que la dynamique partisane, au sein de la Chambre haute, s'intensifiera.

Les provinces ont un intérêt direct dans les changements unilatéraux que le gouvernement fédéral propose d'apporter au Sénat. L'argument selon lequel le processus de modification constitutionnelle est trop exigeant n'est pas un argument qui vaut dans un régime fédéral, où le constitutionnalisme et la primauté du droit sont reconnus comme principes essentiels. Ce n'est pas un argument qui vaut dans un régime fédéral, où le recours à des procédures plus complexes pour modifier la Constitution vise à assurer la prise en considération des intérêts minoritaires, lorsque sont en jeu des éléments constitutionnels fondamentaux. Cette prise en considération des intérêts minoritaires a une importance particulière pour la nation québécoise, compte tenu de sa situation dans l'ensemble canadien.

L'avenir du Sénat et la modification de ses caractéristiques essentielles ne peuvent être envisagés en dehors du contexte constitutionnel auquel il appartient, celui des modifications constitutionnelles où les provinces sont appelées à exercer une part du pouvoir constituant.

Il semble peu banal que, sur un sujet aussi clairement constitutionnel que la nature et la vocation du Sénat, nous ayons à tenir un débat de processus, que nous soyons ici à revendiquer la participation des provinces.

Les provinces doivent faire partie des réformes qui portent sur les caractéristiques fondamentales des institutions fédérales. Le Québec n'est pas

fermé à l'idée d'une modernisation du Sénat. Il est conscient que ses partenaires fédératifs ont certaines aspirations en cette matière. Il est, pour sa part, naturellement intéressé à la question du rôle du Sénat sur le plan du fédéralisme et, notamment, à celle d'une relation plus étroite entre les provinces et la Chambre haute. Mais un tel travail de modernisation institutionnelle ne peut être monopolisé par un seul parlement.

En conclusion, qu'il nous soit permis de réitérer, devant ce comité, le message exprimé unanimement par l'Assemblée nationale du Québec dans sa résolution du 16 mai 2007. Le projet de loi C-20, que l'on cherche à présenter comme une modification mineure à l'égard de laquelle le Parlement fédéral aurait compétence exclusive, cache, en réalité, une réforme en profondeur de la nature et de la vocation du Sénat. Une telle réforme ne saurait, sous aucun prétexte, se prêter à une initiative unilatérale du gouvernement fédéral. Les provinces, et le Québec en particulier, ne peuvent être exclues des débats fondamentaux concernant l'évolution de la fédération canadienne.

Merci.