

Chaque année, au cours de l'Institut estival de droit du ROEJ à Toronto, un juge de la Cour d'appel de l'Ontario choisit cinq causes d'importance sur le plan éducationnel. Le présent résumé, fondé sur ces commentaires et observations, est idéal pour lancer des discussions et des débats en salle de classe.

RENGVOI RELATIF À LA RÉFORME DU SÉNAT, 2014 CSC 32, [2014] 1 RCS 704.

Date du jugement : 25 avril 2014

<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13614/index.do>

Les faits

Selon les lois canadiennes, les législateurs peuvent soumettre une question aux tribunaux s'ils ont besoin d'un avis sur une question juridique importante. Ces questions se nomment **renvois** et visent habituellement à obtenir un avis quant à la validité constitutionnelle d'un projet de loi.

Lorsqu'ils ont établi la structure politique du Canada, les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont tenté d'adapter la structure politique britannique. Ils ont préservé la structure britannique se composant d'une chambre législative basse composée d'élus (la Chambre des communes) et d'une chambre législative haute dont les membres sont nommés par le chef d'État (le Sénat). Le rôle du Sénat est d'étudier avec soin les projets de loi présentés par la Chambre des communes avant qu'ils soient adoptés. Toutes les lois doivent être approuvées par le Sénat avant qu'elles puissent entrer en vigueur. De plus, le Sénat a pour objet de refléter la représentation régionale plutôt que la représentation fondée sur la population. Cela vise à s'assurer que chaque région

distincte du Canada soit représentée dans le processus législatif. Au fil du temps, le Sénat en est également venu à représenter divers groupes qui sont sous-représentés à la Chambre des communes et n'ont donc pas toujours l'occasion de réellement présenter leurs points de vue dans le cadre du processus démocratique fondé sur la règle de la majorité.

Bien que le Sénat soit l'une des institutions politiques fondamentales du Canada, il fait l'objet de demandes de réforme depuis ses débuts. Certaines critiques soutiennent que le Sénat ne fournit pas une surveillance efficace et ne représente pas de façon significative les intérêts des provinces, qu'il manque de légitimité politique et que les nominations se fondent sur des faveurs politiques plutôt que sur le mérite. À la lumière de ces critiques, et à la suite d'un certain nombre de scandales impliquant des sénateurs, le gouvernement du Canada a soumis plusieurs questions à la Cour suprême du Canada (CSC) pour tenter de déterminer la portée des pouvoirs du Parlement en vue de la réforme du Sénat et pour déterminer les étapes requises pour effectuer de tels changements.

Historique des procédures

Le 1^{er} février 2013, le gouverneur général a, en vertu de l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, a soumis un renvoi à la CSC sur quatre questions clés liées aux procédures constitutionnelles requises pour réformer ou abolir le Sénat.

Questions en litige

1. Le Parlement peut-il unilatéralement prévoir des mandats d'une durée fixe pour les sénateurs?
2. Le Parlement peut-il unilatéralement promulguer des lois qui lui permettraient de consulter la population de chaque province et territoire au sujet de leurs préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux?
3. Le Parlement peut-il éliminer unilatéralement l'obligation selon laquelle les sénateurs doivent posséder des terres d'une valeur de 4 000 \$ dans la province pour laquelle ils sont nommés ainsi qu'un avoir net d'au moins 4 000 \$?
4. Si le Parlement souhaitait abolir le Sénat, quel processus devrait-il suivre : la **procédure normale de modification** (selon laquelle le Parlement doit obtenir l'appui de la plupart des provinces) ou la **procédure de consentement unanime** (selon laquelle le Parlement doit obtenir l'appui de toutes les provinces ainsi que de la Chambre des communes et du Sénat en soi)?

Décision

1. Le Parlement ne peut pas prévoir unilatéralement des mandats d'une durée fixe pour les sénateurs. La procédure normale de modification s'applique, car la décision met en cause les intérêts des provinces.
2. Le Parlement ne peut pas unilatéralement promulguer des lois qui créent un régime d'élections consultatives pour la nomination des sénateurs. Le « mode de sélection des sénateurs » au complet est assujéti à la procédure normale de modification.
3. Le Parlement peut décider unilatéralement d'abolir les exigences selon lesquelles les sénateurs doivent posséder des terres ou un avoir net d'une certaine valeur, puisque cela n'a pas d'incidence sur les intérêts des provinces.
4. C'est la procédure de consentement unanime, et non la procédure normale de modification, qui s'applique à l'abolition pure et simple du Sénat.

Ratio decidendi

Le gouvernement fédéral ne peut pas apporter des changements majeurs au Sénat de façon unilatérale. Le Sénat est un organe qui a été créé par la Loi constitutionnelle et la promulgation de lois qui changeraient sa composition ou les critères pour ses membres est assujéti aux mêmes règles que les autres lois constitutionnelles. Le Parlement peut apporter unilatéralement des changements au Sénat à la condition qu'ils ne modifient pas sa nature et son rôle

fondamentaux. Cependant, s'il souhaite apporter des changements importants qui ont une incidence sur les intérêts des provinces et des territoires, les processus qui sont en place doivent tout de même être suivis.

Motifs du jugement

En répondant aux questions du gouverneur général, la CSC a commencé par établir le cadre pour les procédures visant la modification de la Constitution. Dans la *Loi constitutionnelle de 1982* (la « Loi »), il y a plusieurs règles clés dont il faut tenir compte. Tout d'abord, l'art. 44 énonce la règle de la **procédure de modification unilatérale fédérale**. Cette règle prévoit que le Parlement fédéral « ...a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes ».

Même s'il pourrait sembler que cet article donne au Parlement le pouvoir de faire des changements de façon unilatérale, ce pouvoir est en fait restreint par les articles 41 et 42 de la *Loi*. Parmi d'autres conditions, ces deux articles clarifient quelles procédures il faut suivre pour apporter des changements constitutionnels qui auront vraisemblablement des impacts importants sur les intérêts des provinces et des territoires du Canada. Différentes règles s'appliquent si des intérêts provinciaux sont en jeu et, si tel est le cas, selon l'importance de ces intérêts.

La première de ces règles est la **procédure normale de modification**. Cette formule, aussi connue sous le nom de procédure 7/50, exige que les modifications à la Constitution soient autorisées par le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives d'au moins sept provinces dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces. La seconde est la **procédure de consentement unanime**, laquelle voit plus loin et nécessite l'approbation de tous les gouvernements provinciaux. Pour terminer, le gouvernement a soutenu qu'il avait le pouvoir d'apporter certains changements en recourant à une **règle unilatérale**. Cela signifierait que le gouvernement pourrait tout simplement promulguer des lois sans obtenir l'approbation des provinces ou du Sénat.

La CSC a tout d'abord examiné la notion d'« élections consultatives ». Essentiellement, la question était : si le premier ministre ou la première ministre peut nommer les personnes qu'il ou elle veut au Sénat, pourrait-il nommer une personne qui a remporté des élections consultatives « non officielles »? En se fondant sur cette règle, le premier ministre tiendrait compte des votes de la population pour nommer les sénateurs d'une région. Si les sénateurs étaient nommés de cette façon, le mécanisme formel de nomination des sénateurs (nomination par le gouverneur général sur avis du premier ministre) resterait intact.

Lorsqu'elle a rejeté les élections consultatives, la CSC s'est penchée sur les intentions de la Constitution. Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont délibérément choisi le mode de nomination des sénateurs par l'exécutif pour que le Sénat puisse jouer le rôle précis d'organisme législatif complémentaire chargé de porter un second regard attentif aux projets de loi, indépendamment du processus électoral et de l'arène politique. En d'autres mots, le Sénat doit demeurer complètement indépendant de la Chambre des communes. De cette façon, « les sénateurs nommés n'auraient pas le mandat de représenter la population : ils ne devraient pas répondre aux attentes découlant d'une élection populaire et ne jouiraient pas de la légitimité qu'elle confère. Ainsi, ils s'en tiendraient à leur rôle de membres d'un organisme dont la fonction principale est de revoir les projets de lois, et non d'être l'égal de la Chambre des communes. » La tenue d'élections consultatives changerait significativement les nature et rôle fondamentaux du Sénat en tant qu'assemblée législative complémentaire chargée de porter un second regard attentif aux projets de loi. La CSC a donc statué que la formule de la procédure normale de modification (l'approbation de sept provinces qui représentent 50 % de la population) serait requise pour apporter un tel changement.

En ce qui concerne la question de savoir quelle procédure de modification s'applique pour l'abolition du Sénat, la CSC a statué que

la procédure de consentement unanime serait requise. La procédure normale de modification s'applique seulement à la réforme du Sénat, et l'abolition pure et simple dépasse la portée de cette procédure. L'abolition du Sénat aurait pour effet de complètement changer la procédure de modification puisque le Sénat est mentionné dans la procédure normale de modification. En d'autres mots, cela nécessiterait de changer les règles selon lesquelles la Constitution peut être modifiée, ce qui en ferait un changement tellement important qu'il faudrait obtenir un appui unanime. De plus, la Cour fait remarquer que l'utilisation de cette procédure signifierait que le Sénat en soi aurait le pouvoir d'opposer un veto à sa propre abolition.

La prochaine question porte sur la durée des mandats des sénateurs. Le gouvernement fédéral a soutenu que l'art. 44 lui conférerait le pouvoir unilatéral de promulguer des lois qui établissent la durée des mandats des sénateurs. La plupart des provinces ont soutenu que l'imposition de limites sur la durée des mandats des sénateurs signifierait qu'un gouvernement pourrait remplacer le Sénat au complet pendant qu'il est au pouvoir, ce qui minerait la capacité du Sénat de revoir les projets de loi de façon indépendante et de porter un second regard attentif aux projets de loi. Cependant, c'est la procédure normale, et non la procédure unilatérale, qui s'appliquerait, puisque la modification aurait une incidence sur les intérêts des provinces. La CSC a statué

que l'imposition de mandats fixes serait un changement important qui aurait une incidence sur les intérêts des provinces puisque les sénateurs jouiraient d'une moins grande indépendance.

La CSC a statué que la procédure unilatérale est une exception à la procédure normale qui s'applique seulement aux changements apportés au Sénat qui ne modifient pas sa nature et son rôle fondamentaux. La CSC a statué que la procédure unilatérale s'applique aux exigences voulant que les sénateurs possèdent des terres ou une valeur nette d'une certaine valeur puisque la modification de ces exigences ne changerait pas la fonction de base du Sénat, n'aurait pas d'incidence sur la capacité d'un sénateur de s'acquitter de ses fonctions et ne mettrait pas en cause les intérêts des provinces. La seule exception relevée se rapporte au Québec, où il y a un arrangement unique qui exige que les sénateurs possèdent une propriété dans la province. Puisqu'il faudrait obtenir l'approbation de l'Assemblée nationale du Québec pour changer cela, la CSC a statué que le Parlement pourrait éliminer toutes les obligations liées à la propriété, sauf dans le cas du Québec.

DISCUSSION

1. Quelle est la raison d'être générale du Sénat? Pourquoi le Canada a-t-il deux organes législatifs?
2. Quels segments de la société canadienne auraient possédé des terres et une valeur nette de 4 000 \$ au moment où les règles d'admissibilité au Sénat ont été rédigées au XIX^e siècle? Quelles personnes seraient les homologues des temps modernes de ces Canadiens?
3. Selon la structure actuelle, l'Ontario, le Québec, les Maritimes et l'Ouest du Canada ont chacun 24 sénateurs alors que Terre-Neuve-et-Labrador et les trois territoires en ont un. Cette structure assure-t-elle réellement une représentation régionale?
4. Quels sont certains des arguments pour et contre l'idée que la population puisse élire les sénateurs qui représenteraient leur région?
5. La doctrine de l'arbre est un principe d'interprétation constitutionnelle selon laquelle la constitution n'est pas statique, mais évolue continuellement. Il faut donc lire notre constitution de façon large et progressiste afin qu'elle puisse s'adapter aux attitudes et aux réalités changeantes de la société canadienne. En gardant cela à l'esprit, la CSC aurait-elle pu appliquer ce principe et adopter un point de vue différent sur la réforme du Sénat? Expliquez votre réponse.