

**PROJET DE LOI S-7 : LOI MODIFIANT
LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867
(LIMITATION DE LA DURÉE
DU MANDAT DES SÉNATEURS)**

Sebastian Spano
Division des affaires juridiques et législatives

Le 2 juin 2009



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-7

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 28 mai 2009

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

**Ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 2^e session de la 40^e législature,
le 30 décembre 2009.**

N.B : Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Le projet de loi S-7 et les versions antérieures	1
B. Les études du Comité sénatorial sur la durée du mandat des sénateurs.....	2
C. Les propositions de réforme de la durée du mandat des sénateurs	2
DESCRIPTION ET ANALYSE	4
A. Mandat non renouvelable de huit ans (art. 3)	4
B. Sénateurs nommés après le 14 octobre 2008 assujettis à un mandat de huit ans (par. 2(1)).....	5
C. Interruption d'un mandat de huit ans (par. 2(2) et art. 3)	5
D. Retraite universelle à l'âge de 75 ans (art. 3).....	6
E. Préambule	6
COMMENTAIRE.....	7
A. Le pouvoir exclusif du Parlement de modifier la Constitution du Canada relativement au Sénat	7
B. Le Renvoi relatif à la Chambre haute et les caractéristiques essentielles du Sénat	9
C. Les conclusions du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat relativement au projet de loi S-4.....	11
D. Les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles relativement au projet de loi S-4.....	13
1. Le mandat de huit ans est-il inconstitutionnel?.....	14
2. Nominations non renouvelables	15
3. Limite d'âge de 75 ans	15
4. Quelle formule de modification?	16
E. Arguments pour et contre la limitation de la durée du mandat au Sénat	18
1. Arguments pour la limitation de la durée du mandat au Sénat	18
2. Arguments contre la limitation de la durée du mandat au Sénat	18



CANADA

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT**

**PROJET DE LOI S-7 : LOI MODIFIANT LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867*
(LIMITATION DE LA DURÉE DU MANDAT DES SÉNATEURS)**

CONTEXTE

A. Le projet de loi S-7 et les versions antérieures

Le projet de loi S-7 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs), a été déposé au Sénat le 28 mai 2009 par le ministre d'État (réforme démocratique), l'honorable Steven Fletcher. Il fixe à huit ans la durée maximale du mandat des sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, et maintient l'âge de retraite à 75 ans pour tous les sénateurs en fonction, peu importe leur date de nomination. Il prévoit également qu'un sénateur peut être nommé de nouveau pour achever son mandat de huit ans si celui-ci a été interrompu.

Le projet de loi S-7 rétablit, à quelques modifications près, les dispositions énoncées dans le projet de loi C-19 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), déposé à la Chambre des communes le 13 novembre 2007. Le projet de loi C-19 est mort au *Feuilleton* à la dissolution de la législature le 7 septembre 2008. On relève deux différences importantes entre les deux projets de loi :

- le projet de loi S-7 impose la retraite universelle à 75 ans, peu importe la date de la nomination. Le projet de loi C-19 n'obligeait pas les sénateurs nommés après l'entrée en vigueur du projet de loi à prendre leur retraite à 75 ans;

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

- les sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, mais avant l'entrée en vigueur du projet de loi S-7, sont assujettis à la limitation de huit ans. Le mandat, toutefois, commencera à la date d'entrée en vigueur du projet de loi.

Le projet de loi C-19 reprenait, avec une modification importante, le projet de loi S-4 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), déposé au Sénat le 30 mai 2006 par le sénateur Gerald J. Comeau. Le projet de loi S-4 n'a pas explicitement supprimé la possibilité de mandats renouvelables de huit ans, tandis que le projet de loi C-19 prévoyait clairement un mandat non renouvelable de huit ans.

B. Les études du Comité sénatorial sur la durée du mandat des sénateurs

Deux comités sénatoriaux ont étudié au cours des dernières la question du mandat des sénateurs : le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, en 2006, et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, en 2007. Le Comité spécial a entrepris un examen approfondi du projet de loi S-4, et a étudié une motion portant modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de changer la formule de représentation des provinces de l'Ouest au Sénat. Le Comité permanent a examiné le projet de loi S-4 après son dépôt au Sénat. Les rapports produits par ces deux comités sont examinés plus loin (voir « Commentaire », sections C et D).

C. Les propositions de réforme de la durée du mandat des sénateurs

La durée du mandat des sénateurs n'a changé qu'une seule fois depuis 1867. En 1965, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été modifié pour fixer à 75 ans l'âge de la retraite des sénateurs. Avant cette modification, les sénateurs étaient nommés à vie⁽¹⁾. Le Parlement a apporté la modification en exerçant son pouvoir exclusif prévu au paragraphe 91(1) de l'*Acte* pour ce qui est de modifier la Constitution canadienne.

Depuis l'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans en 1965, on a proposé à plusieurs reprises de réduire davantage la durée du mandat des sénateurs, certaines de ces propositions ayant été formulées par le Sénat lui-même⁽²⁾. En 1972, le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (comité Molgat-McGuigan)

(1) *Loi constitutionnelle de 1965*, L.C. 1965, ch. 4, en vigueur le 1^{er} juin 1965.

(2) Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)*, 1^{re} session, 39^e législature, octobre 2006, p. 3 à 5 (<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/refo-f/rep-f/rep01oct06-f.htm>). Pour un exposé plus détaillé, voir aussi Jack Stilborn, *Réforme du Sénat : Étude comparative des principales propositions*, BP-316F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 1992.

a recommandé la retraite obligatoire à 70 ans. En 1980, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a proposé un mandat de 10 ans, renouvelable une fois, à condition que le second mandat soit limité à cinq ans. Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (Comité Molgat-Cosgrove) a recommandé pour sa part, dans son rapport de 1984, l'élection des sénateurs pour une période de neuf ans, sans droit de réélection, le tiers des sénateurs étant élus tous les trois ans. Enfin, le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) a proposé l'élection directe des sénateurs selon la formule de la représentation proportionnelle. Le Comité envisageait un mandat non renouvelable de six ans.

Le gouvernement du Canada a lui aussi, au fil des ans, proposé des réformes du Sénat, dont certaines auraient modifié la durée du mandat des sénateurs. Mentionnons notamment le projet de loi C-60 déposé en 1978, qui a proposé de faire varier la durée du mandat afin qu'elle coïncide avec celle de la législature fédérale ou provinciale. Ainsi, 50 p. 100 des sénateurs auraient été nommés par la Chambre des communes, et l'autre moitié, par les législatures provinciales. La durée du mandat aurait varié selon la durée de vie respective des deux ordres de gouvernement⁽³⁾.

La Cour suprême du Canada a eu l'occasion, elle aussi, de se pencher sur la réforme du Sénat dans le cadre d'un avis demandé par le gouvernement du Canada concernant une série de réformes proposées pour le Sénat. Dans son avis rédigé en 1980 concernant le Renvoi relatif à la Chambre haute⁽⁴⁾, elle a établi plusieurs principes directeurs qui doivent s'appliquer au processus de modification des dispositions de la Constitution touchant le Sénat. Bien que cet avis ait été rendu sous le régime de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il conserve sa pertinence. À l'époque, la Cour a conclu que le Parlement ne pouvait pas, de sa propre autorité, modifier les caractéristiques essentielles ou fondamentales du Sénat, et que les provinces devaient participer à un tel geste.

Certains toutefois estiment que les principes définis dans le Renvoi relatif à la Chambre haute sont dépassés depuis la promulgation des nouvelles procédures de modification dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, ou bien qu'ils ont été intégrés dans celles-ci. D'autres soutiennent que malgré les nouvelles procédures de modification, ces principes demeurent valables lorsqu'il s'agit d'apporter des changements de fond au Sénat. Ces points sont examinés plus loin dans le présent résumé législatif.

(3) Projet de loi C-60 : Loi constitutionnelle de 1978.

(4) *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute* [1980] 1 R.C.S. 54 (ci-après « Renvoi relatif à la Chambre haute »).

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Mandat non renouvelable de huit ans (art. 3)

Le projet de loi S-7 propose de modifier l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Selon la version actuelle de cet article, les sénateurs peuvent occuper leurs fonctions jusqu'à l'âge de 75 ans (par. 29(2))⁽⁵⁾.

L'article 3 du projet de loi S-7 vise à corriger certains problèmes repérés au cours de l'examen du projet de loi S-4 au Sénat. Ainsi, il exclut explicitement la possibilité de renouvellement d'un mandat de huit ans. L'article 3 a pour effet de remplacer le libellé de l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* par le texte qui suit :

- 29. (1) Sous réserve des articles 29A à 31, le sénateur nommé après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 2009* (*limitation de la durée du mandat des sénateurs*) l'est pour un seul mandat de huit ans.
- (2) Sous réserve des articles 29A à 31, en cas d'interruption de son mandat, le sénateur visé au paragraphe (1) peut être nommé de nouveau pour la période restant à courir.

Ainsi, le nouveau paragraphe 29(1) répond précisément à une inquiétude exprimée par certains membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles quand ils ont étudié le projet de loi S-4; ces membres craignaient en effet que les mandats renouvelables aient pour effet de nuire à l'indépendance du Sénat (voir l'examen plus détaillé de la question dans la section « Commentaire »).

Le projet de loi S-4, dans sa version première, ne précisait pas si le mandat de huit était renouvelable. Lorsqu'il a comparu devant le Comité spécial, le premier ministre a expliqué que ce silence pouvait laisser présumer qu'il y aurait possibilité de renouvellement. Il a ajouté que sa position sur le renouvellement était compatible avec son souhait d'établir un Sénat élu. Le premier ministre a toutefois déclaré que si le Comité était fortement opposé à l'idée d'un

(5) Les sénateurs nommés à vie au Sénat avant l'entrée en vigueur du par. 29(2) actuel conservaient leur siège à vie (par. 29(1) actuel).

mandat renouvelable, il serait possible de modifier le projet de loi⁽⁶⁾. Durant les délibérations sur le projet de loi en deuxième lecture, la sénatrice Marjory LeBreton (leader du gouvernement et ministre d'État [personnes âgées]) a indiqué que le gouvernement, pour dissiper les craintes qu'un mandat renouvelable sape l'indépendance des sénateurs, a fait en sorte que le projet de loi S-7 précise clairement que le mandat de huit ans n'est pas renouvelable⁽⁷⁾.

B. Sénateurs nommés après le 14 octobre 2008 assujettis
à un mandat de huit ans (par. 2(1))

Le paragraphe 2(1) du projet de loi propose notamment d'appliquer le mandat de huit ans aux sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, mais avant l'entrée en vigueur de la loi⁽⁸⁾. Cette modification découle probablement de la promesse faite par le premier ministre, lorsqu'il a recommandé la nomination de 18 sénateurs à la Chambre haute après la 40^e élection générale, que ces nouveaux sénateurs seraient assujettis à un mandat de huit ans si une loi visant à réduire le mandat des sénateurs entrait en vigueur durant la législature en cours.

Pour ce groupe de sénateurs, le mandat commencera non pas à la date de leur nomination, mais à la date d'entrée en vigueur de la loi. Durant les délibérations à l'étape de la deuxième lecture au Sénat, le 9 juin 2009⁽⁹⁾, d'aucuns ont dit craindre que l'application rétroactive de cette disposition soit illégale⁽¹⁰⁾.

C. Interruption d'un mandat de huit ans (par. 2(2) et art. 3)

Le projet de loi permet aux sénateurs assujettis à la limitation de huit ans de reprendre leur mandat après une interruption (par. 2(2) et art. 3; le nouveau par. 29(2) de la *Loi*

(6) Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 1^{re} session, 39^e législature, 7 septembre 2006, p. 2:12.

(7) Sénat, *Debats*, 2^e session, 40^e législature, 9 juin 2009, p. 1039 (http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/chambus/senate/deb-f/043db_2009-06-09-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=2).

(8) L'art. 2 fera l'objet d'une promulgation distincte dans la *Loi constitutionnelle de 2009 (limitation de la durée du mandat des sénateurs)*, et n'entraînera pas de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

(9) Sénat (9 juin 2009), p. 1041.

(10) D'après R. Sullivan dans *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd., Butterworths Canada Ltd., Markham (Ontario) 2002, p. 546, l'application rétroactive d'une mesure législative modifie les effets juridiques déjà survenus d'une situation constituée dans le passé. Une application rétrospective modifie les effets juridiques qu'aura à l'avenir une situation constituée dans le passé. Une application immédiate modifie les effets juridiques qu'aura à l'avenir une situation actuelle.

constitutionnelle de 1867.) Cet amendement semble avoir pour but de préciser que dans une situation où un sénateur ne peut pas terminer son mandat de huit ans pour une raison quelconque (disqualification, maladie, départ à la retraite, obligations familiales, etc.), il pourra être nommé de nouveau et terminer la partie restante de son mandat de huit ans. Cette disposition s'applique uniquement aux sénateurs nommés après l'entrée en vigueur du projet de loi S-7.

D. Retraite universelle à l'âge de 75 ans (art. 3)

L'article 3 propose d'ajouter à la *Loi constitutionnelle de 1867* l'article 29A, qui fixe à 75 ans l'âge de la retraite de tous les sénateurs, peu importe la date de leur nomination au Sénat. Au cours du débat en deuxième lecture au Sénat, la sénatrice Marjory LeBreton a indiqué que cette modification répondait à un point soulevé par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles au cours de son examen du projet de loi S-4 : le Comité avait trouvé troublant le fait que les sénateurs assujettis à un mandat de huit ans pourraient continuer de siéger après leur 75^e anniversaire⁽¹¹⁾. En effet, dans son rapport au Sénat, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a contesté cette disposition en soulignant que l'absence d'un âge de retraite pour certains sénateurs risquait de nuire à la nature et à la qualité des travaux du Sénat et allait à l'encontre de l'objectif déclaré du gouvernement d'assurer le renouvellement et la diversité des idées au Sénat (voir l'examen plus détaillé de la question à la section « Commentaire »).

E. Préambule

Les paragraphes du préambule du projet de loi sont dignes de mention car ils fournissent des éclaircissements importants sur les intentions générales du gouvernement à l'égard de la réforme démocratique du Sénat. Ainsi, le premier paragraphe déclare que le Sénat, au même titre que les autres institutions représentatives du Canada, doit évoluer de concert avec les principes d'une démocratie moderne. Le deuxième paragraphe précise que le gouvernement explorera des façons de permettre au Sénat de mieux refléter les valeurs démocratiques canadiennes. Le troisième porte plus directement sur la durée du mandat des sénateurs en soulignant qu'elle « doit être conciliable avec les principes d'une démocratie moderne ».

(11) Sénat (9 juin 2009), p. 1039.

Le quatrième paragraphe rappelle que le Parlement a modifié la Constitution en 1965 afin de fixer la retraite obligatoire des sénateurs à 75 ans. Le cinquième paragraphe affirme qu'en vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, le Parlement a compétence pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au Sénat sans consulter les provinces (voir plus loin, dans la partie « Commentaire », l'exposé sur le processus de modification). Le sixième et dernier paragraphe reconnaît de façon générale que les caractéristiques essentielles du Sénat comme « lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive » doivent être protégées (ce point est examiné plus loin dans la partie « Commentaire »).

En général, le préambule d'une loi est considéré comme un outil d'interprétation des dispositions de fond de cette loi, et n'a pas force de loi⁽¹²⁾. Le préambule du projet de loi S-4 donne le contexte général du programme de réformes démocratiques que le gouvernement prévoit pour le Sénat et dont la durée du mandat des sénateurs n'est que la première étape.

Pendant sa comparution historique devant le Comité spécial, le premier ministre a déclaré que le projet de loi S-4 fait partie d'un processus de réforme par étapes du Sénat et qu'il serait suivi à l'automne 2006 par un projet de loi portant création d'un processus consultatif national pour l'élection des sénateurs⁽¹³⁾. Il a aussi affirmé avoir l'intention d'entreprendre un processus de réforme constitutionnelle devant mener « bientôt » à l'élection des sénateurs⁽¹⁴⁾.

COMMENTAIRE

A. Le pouvoir exclusif du Parlement de modifier la Constitution du Canada relativement au Sénat

Sur le plan constitutionnel, le Comité sénatorial spécial et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se sont tous deux demandé si le Parlement avait compétence pour modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* sans la participation des provinces. Le pouvoir exclusif du Parlement de modifier la Constitution du Canada figure à

(12) Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3^e éd., Toronto, Carswell, 2000, p. 57 à 60. L'auteur note que selon certains spécialistes en la matière, un préambule ne devrait servir qu'en cas d'ambiguïté ou de manque de clarté des dispositions de fond d'une loi.

(13) Un processus électoral consultatif préserverait l'autorité qu'a le premier ministre, selon les conventions constitutionnelles, de recommander que certaines personnes soient appelées au Sénat par le gouverneur général. Ce processus fournirait simplement au premier ministre une liste de candidats parmi lesquels il pourrait choisir ceux qu'il souhaite recommander au gouverneur général.

(14) Sénat (7 septembre 2006), p. 2:9.

l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Selon cet article, le Parlement 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, sous réserve des articles 41 et 42 de la même loi. L'article 41 énumère les éléments dont la modification exige l'unanimité du Parlement et de toutes les législatures provinciales. Les alinéas 42(1)*b*) et *c*) énoncent quatre exceptions au pouvoir exclusif du Parlement de modifier les dispositions de la Constitution relatives au Sénat. Ces dispositions prévoient qu'il faut l'assentiment d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces (le processus « 7/50 »)⁽¹⁵⁾ pour que le Parlement puisse modifier :

- la méthode de sélection des sénateurs;
- les pouvoirs du Sénat;
- la répartition des sièges du Sénat;
- les conditions de résidence des sénateurs.

La durée du mandat des sénateurs ne figure pas sur la liste des exceptions prévues aux alinéas 42(1)*b*) et *c*). Par conséquent, selon une lecture littérale de ces dispositions, le Parlement peut modifier cette durée sans la participation des provinces. En effet, l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confère au Parlement un pouvoir général de modification des dispositions de la Constitution relatives au Sénat, exception faite des quatre éléments énoncés aux alinéas 42(1)*b*) et *c*). Il est inutile, par conséquent, d'aller au-delà du libellé de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* remplace le paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, lequel conférait au Parlement le pouvoir exclusif de modifier de façon générale la Constitution du Canada, sous réserve de cinq grandes exceptions⁽¹⁶⁾. Le Parlement a invoqué ce paragraphe en 1965 pour supprimer le mandat à vie des sénateurs et imposer la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans. Selon le paragraphe 91(1), l'assentiment des provinces n'était pas exigé.

(15) Le processus de modification « 7/50 » est décrit au par. 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

(16) Ces cinq exceptions concernaient les modifications touchant : les pouvoirs des assemblées législatives provinciales; les écoles; l'emploi de l'anglais ou du français; la prescription voulant que le Parlement tienne au moins une session chaque année; et la restriction voulant que la Chambre des communes ne puisse poursuivre ses travaux au-delà de cinq ans, sauf en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection.

Au cours des délibérations du Comité spécial, la plupart des constitutionnalistes qui ont témoigné ont opté pour cette interprétation littérale du pouvoir de modification exclusif du Parlement. D'autres témoins, cependant, ont émis des réserves au sujet d'une telle interprétation des articles 44 et 42. Certains ont soutenu qu'il fallait lire ces dispositions à la lumière de l'avis rendu par la Cour suprême en 1980 dans le Renvoi relatif à la Chambre haute.

B. Le Renvoi relatif à la Chambre haute et les caractéristiques essentielles du Sénat

Dans sa décision sur le Renvoi relatif à la Chambre haute avis, la Cour suprême exprime un avis d'une importance capitale : le Parlement agissant seul ne peut pas apporter au Sénat des modifications portant atteinte « aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral »⁽¹⁷⁾.

Cette décision a été rendue à la suite d'un renvoi fait par le gouvernement fédéral qui voulait savoir si, à l'avis de la Cour suprême, le Parlement avait compétence pour modifier unilatéralement la Constitution de manière à abolir le Sénat, à modifier le processus de nomination des sénateurs, à exiger l'élection directe des sénateurs, à modifier la représentation provinciale des sièges du Sénat, à limiter la durée du mandat des sénateurs ou à modifier les qualités requises pour être sénateur.

Au sujet de l'abolition du Sénat, la Cour a statué que le Parlement ne pouvait agir unilatéralement. Quant aux autres points, regroupés sous la « seconde question », la Cour a fait l'observation générale suivante⁽¹⁸⁾ :

Examinant de façon générale la seconde question, nous sommes d'avis que, bien que le par. 91(1) permette au Parlement d'apporter certains changements à la constitution actuelle du Sénat, il ne lui permet pas d'apporter des modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral. Le Parlement britannique a déterminé le caractère du Sénat d'après les propositions soumises par les trois provinces pour rencontrer les exigences du système fédéral proposé. C'est à ce Sénat, créé par l'Acte, que l'art. 91 a donné un rôle législatif. Nous sommes d'avis que le Parlement du Canada ne peut en modifier unilatéralement le caractère fondamental et le par. 91(1) ne l'y autorise pas.

(17) Renvoi relatif à la Chambre haute, par. 49, p. 56.

(18) *Ibid.*, p. 77 à 78.

La Cour a conclu que le Parlement ne pouvait modifier unilatéralement la Constitution de manière à modifier la répartition provinciale des sièges au Sénat, ni exiger l'élection directe des sénateurs. Pour les autres questions (mandat, qualités des sénateurs, processus de nomination), la Cour s'est abstenue de se prononcer à cause du manque de précisions sur le contexte (en ce qui concernait la modification du processus de nomination) et de l'absence d'une proposition suffisamment détaillée de la part du gouvernement (pour ce qui était de la durée du mandat et des qualités des sénateurs).

Ainsi, parce que le gouvernement du Canada n'avait pas précisé de durée, la Cour suprême n'a pas voulu répondre à la question sur le mandat du Sénat posée dans le renvoi; elle a tout de même fait remarquer qu'une réduction de la durée du mandat pourrait, à partir d'un certain point, nuire au rôle du Sénat comme organisme indépendant de réflexion.

Notons que la Cour suprême a invoqué le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en énonçant le principe que les modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat nécessiteraient l'accord des provinces. Le préambule, que l'on retrouve aujourd'hui dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, prévoit que le Canada doit se doter d'une constitution semblable, en principe, à celle du Royaume-Uni, ce qui sous-entend que le Canada doit avoir une haute chambre dont les membres non élus sont nommés à vie. La Cour a également souligné que la modification unilatérale par le Parlement de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui rendait la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans, respectait le critère de la constitutionnalité du fait qu'elle ne modifiait pas une caractéristique essentielle du Sénat.

Les opinions sont partagées quant à l'importance et à la pertinence du Renvoi relatif à la Chambre haute. Selon certains spécialistes comme le professeur P.W. Hogg, les principes qu'on peut dégager de l'avis de la Cour, quels qu'ils soient, sont dépassés par les procédures de modification établies dans le cadre du rapatriement de la Constitution canadienne en 1982⁽¹⁹⁾. Ces observateurs considèrent les articles 41, 42 et 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comme une sorte de code permettant de déterminer les modifications constitutionnelles relatives au Sénat que le Parlement peut apporter en agissant seul.

D'autres soutiennent que l'article 42 peut être vu comme une tentative d'exprimer et de codifier les caractéristiques essentielles du Sénat, décrites par la Cour dans le Renvoi relatif

(19) Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 1^{re} session, 39^e législature, 20 septembre 2006, p. 4:36 et 4:37, témoignage de P.W. Hogg.

à la Chambre haute⁽²⁰⁾. D'autres encore estiment que si les caractéristiques essentielles du Sénat sont dorénavant « pour la plupart » intégrées dans la procédure de modification établie dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, on ne saurait toutefois interpréter ces dispositions sans prendre en considération les principes énoncés dans le Renvoi relatif à la Chambre haute. Selon ces observateurs, le Parlement n'a probablement pas compétence pour imposer unilatéralement des limites extrêmes à la durée du mandat des sénateurs, par exemple en la ramenant à un an, ou pour apporter d'autres modifications radicales au Sénat, nonobstant les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁽²¹⁾. Il faudrait, dans de tels cas, recourir au processus de modification complexe figurant au paragraphe 38(1).

C. Les conclusions du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat relativement au projet de loi S-4

Le 21 juin 2006, le Sénat a formé le Comité spécial sur la réforme du Sénat et l'a chargé d'entreprendre un examen approfondi de la teneur du projet de loi S-4 et de toute question connexe que lui confierait le Sénat⁽²²⁾. Le 28 juin, après le débat sur la motion de la sénatrice Marjory LeBreton tendant à la deuxième lecture du projet de loi, le Sénat a décidé, sur proposition de la sénatrice Joan Fraser, de reporter la deuxième lecture et de renvoyer plutôt la teneur du projet de loi au Comité spécial⁽²³⁾.

Le Comité spécial a commencé ses audiences le 6 septembre et les a terminées le 21 septembre. Il a entendu des témoins parler des conséquences qu'aurait, sur le plan de l'institution et de la Constitution, le projet de réduire à huit ans la durée du mandat des sénateurs. Il a aussi examiné plusieurs questions connexes, dont l'utilité et les conséquences d'un système d'élections consultatives pour les sénateurs et les effets du mandat renouvelable.

Le Sénat a également renvoyé au Comité spécial une motion du sénateur Lowell Murray, appuyée par le sénateur Jack Austin, portant modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* de manière à changer la formule de représentation des provinces de l'Ouest au Sénat. En

(20) P. Monahan, *Constitutional Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2002, p. 68.

(21) Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat*, 1^{re} session, 39^e législature, 7 septembre 2006, p. 2:28 et 2:29, témoignage de Warren Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice, Canada.

(22) *Journaux du Sénat*, 1^{re} session, 39^e législature, n^o 26, 21 juin 2006.

(23) *Ibid.*, 1^{re} session, 39^e législature, n^o 29, 28 juin 2006.

particulier, la motion visait à faire de la Colombie-Britannique et des provinces des Prairies des régions distinctes en ce qui concerne la composition du Sénat. Elle voulait aussi que la répartition des sièges du Sénat parmi les provinces de l'Ouest, qui en comptent actuellement six chacune, soit modifiée comme suit : Colombie-Britannique – 12; Alberta – 10; Saskatchewan – 7; Manitoba – 7. La nouvelle répartition ferait donc passer le nombre de sénateurs de 105 à 117⁽²⁴⁾.

Le Comité a déposé son *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)* au Sénat le 26 octobre 2006⁽²⁵⁾. Le rapport sur la motion Murray-Austin a été déposé le même jour.

La majorité des membres du Comité spécial a conclu que les témoignages des experts et des autres témoins appuyaient la position du gouvernement qui affirmait avoir compétence pour modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans recourir au processus de modification complexe prévu au paragraphe 38(1) de cette dernière loi. La majorité des membres a également précisé qu'étant donné que le Comité se penchait uniquement sur la teneur du projet de loi, il n'était pas nécessaire de renvoyer ce dernier à la Cour suprême pour qu'elle rende un avis, ainsi que l'avaient proposé certains témoins. Du point de vue de la majorité, le libellé de la Constitution du Canada est à ce point clair qu'un renvoi à la Cour serait superflu.

La majorité des membres du Comité a également souscrit au principe de base du projet de loi, selon lequel l'établissement d'un mandat de durée fixe améliorerait le Sénat en tant qu'institution. Bien que le Comité spécial ait entendu divers témoins sur l'effet et l'utilité d'un mandat renouvelable, il n'en est venu à aucune conclusion à ce sujet.

(24) Sénat, Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, *Rapport sur la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)*, 1^{re} session, 39^e législature, octobre 2006 (<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/refo-f/rep-f/rep02oct06-f.htm>).

(25) Sénat, Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)*, 1^{re} session, 39^e législature, octobre 2006 (ci-après « *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4* ») (<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/refo-f/rep-f/rep01oct06-f.htm>).

D. Les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles relativement au projet de loi S-4

Le 30 mai 2006, le Sénat a adopté le projet de loi S-4 en première lecture. Le 20 février 2007, après l'étape de la deuxième lecture, le projet de loi S-4 a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ce comité a tenu des audiences sur le projet de loi du 21 mars au 6 juin 2007 et en a fait rapport au Sénat le 12 juin 2007, avec des amendements, une recommandation et des observations⁽²⁶⁾. Le 19 juin 2007, le Sénat a adopté le rapport et, en ce faisant, avalisé la recommandation voulant que le projet de loi « ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité ». Par conséquent, le projet de loi n'a pas été lu une troisième fois. Il convient de souligner que le rapport, qui représentait l'avis de la majorité, a été préparé par l'Opposition. De plus, d'aucuns se sont demandé si le Comité permanent était habilité à produire un rapport assorti de modifications, d'observations et d'une recommandation de ne pas poursuivre l'examen du projet de loi⁽²⁷⁾.

Dès le début, dans son rapport remis au Sénat, le Comité permanent a souligné qu'après le dépôt du rapport du Comité spécial, le gouvernement avait déposé le projet de loi C-43 : Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs (Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs)⁽²⁸⁾.

(26) Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 1^{re} session, 39^e législature, Treizième rapport, 12 juin 2007.

(27) Le sénateur Donald Oliver, président du Comité sénatorial permanent, a souligné, quand il a présenté son rapport au Sénat, que la recommandation du Comité semble n'avoir aucun précédent dans le Règlement du Sénat. Le Règlement dispose qu'un comité est habilité à faire rapport d'un projet de loi, avec ou sans amendements, ou à recommander de ne pas poursuivre l'examen. Or, d'après le sénateur Oliver, il semble sans précédent qu'un comité recommande que l'examen d'un projet de loi attende qu'un autre événement se produise, en l'occurrence l'obtention d'un avis de la part de la Cour suprême du Canada. Selon l'article 100 du Règlement du Sénat du Canada :

Si un comité chargé d'examiner un projet de loi estime qu'il n'y a pas lieu pour le Sénat de l'étudier davantage, il présente à la Chambre un rapport en ce sens, avec raisons à l'appui. Si le Sénat vote la motion portant adoption de ce rapport, le projet de loi n'apparaît plus au *Feuilleton*.

Voir les Débats du Sénat du Canada (hansard), 1^{re} session, 39^e législature, vol. 143, fascicule 108, 14 juin 2007, et l'art. 100 du Règlement du Sénat.

(28) Voir la description et un examen du projet de loi dans Michel Bédard, *Projet de loi C-43 : Loi sur les consultations concernant la nomination des Sénateurs*, LS-553F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 23 avril 2007 (<http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp?Language=F&query=4899&Session=14&List=ls>).

Selon le rapport, il s'agissait là d'un événement important qui a incité plusieurs sénateurs à examiner de plus près les questions d'ordre constitutionnel que soulevait le projet de loi S-4.

Le projet de loi C-43 a été déposé de nouveau à la Chambre comme C 20 : Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs (Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs). Il a franchi l'étape de la première lecture le 13 novembre 2007, et a été renvoyé au Comité législatif de la Chambre des communes chargé de l'étude du projet de loi C-20 avant la deuxième lecture. Le Comité a tenu des audiences sur le projet de loi, qui est toutefois mort au *Feuilleton* avec la dissolution de la législature le 7 septembre 2008.

1. Le mandat de huit ans est-il inconstitutionnel?

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a jugé que le mandat de huit ans prévu par le projet de loi ne saurait protéger les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat. Il a donc recommandé, dans son rapport sur le projet de loi, un mandat non renouvelable de 15 ans. Le Comité a tiré un certain nombre de conclusions relatives aux caractéristiques du Sénat qui doivent être préservées pour qu'une réduction de la durée du mandat des sénateurs respecte les critères de constitutionnalité énoncés dans le Renvoi relatif à la Chambre haute. Selon le Comité, trois de ces caractéristiques sont cruciales⁽²⁹⁾ :

- l'indépendance;
- la capacité d'effectuer un second examen objectif;
- les mécanismes pour garantir la représentation provinciale et régionale.

Le Comité permanent a conclu que le mandat de huit ans ne répondrait pas au critère de la Cour suprême en matière de constitutionnalité, tel qu'il est énoncé dans le Renvoi relatif à la Chambre haute.

Le Comité a été persuadé par les témoignages d'un certain nombre de constitutionnalistes, dont Gerald Horgan (Université Queen's) et Meg Russell (University College London [Londres, R.-U.]), qu'un mandat plus long s'impose si on veut protéger le rôle du Sénat, rôle qui, selon la Cour suprême du Canada, consiste à assurer un second examen objectif et à représenter toutes les provinces et régions. Le Comité a été impressionné par les

(29) Sénat (12 juin 2007), p. 4.

propositions de réforme de la Chambre des lords britannique, et notamment par l'idée d'un mandat non renouvelable de 15 ans⁽³⁰⁾.

Autre inquiétude soulevée par la limitation de la durée du mandat des sénateurs à huit ans : un premier ministre élu pour deux mandats pourrait à lui seul nommer tous les sénateurs et menacer ainsi l'indépendance du Sénat.

2. Nominations non renouvelables

Un deuxième élément qui préoccupait le Comité permanent était la renouvelabilité du mandat de huit ans. Le Comité a fait remarquer qu'un mandat renouvelable serait compatible avec un Sénat élu, mais que le gouvernement n'avait toutefois prévu aucune modification constitutionnelle visant à établir un Sénat élu. Le Comité a dit craindre, si le mandat renouvelable n'était pas assorti d'un Sénat élu, que le projet de loi nuise à l'indépendance dont les sénateurs ont toujours fait preuve dans leurs travaux. Selon le Comité, cette indépendance, l'une des caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat, représente une obligation constitutionnelle. Le Comité a souligné les travaux d'Andrew Heard qui confirment le point de vue traditionnel selon lequel que les Sénateurs votent d'une manière plus indépendante que les députés de la Chambre des communes⁽³¹⁾. Or, un mandat renouvelable risque de nuire à cette tradition d'indépendance puisqu'un sénateur qui souhaiterait faire renouveler son mandat serait plus sensible à l'influence du premier ministre. À la lumière de ces préoccupations et d'autres, le Comité a recommandé un mandat non renouvelable de 15 ans. Un mandat non renouvelable de huit ans, comme le propose le projet de loi S-7, dissipe en partie cette préoccupation.

3. Limite d'âge de 75 ans

En ce qui concerne l'âge de la retraite, le Comité a constaté que le projet de loi obligerait les sénateurs en poste à prendre leur retraite à l'âge de 75 ans, tandis que ceux nommés après l'entrée en vigueur du projet de loi ne seraient visés par aucune limite d'âge. On a craint que cette situation n'ait un effet sur la nature et la qualité des travaux du Sénat. De plus, le projet de loi allait à l'encontre de l'objectif déclaré du gouvernement d'assurer le renouvellement et la diversité des idées et des points de vue au Sénat⁽³²⁾. Le Comité a souligné qu'en l'absence d'un âge de retraite, un sénateur pourrait en théorie servir toute sa vie durant, ce qui serait contraire à la politique qui a mené à la décision d'éliminer les mandats à vie en 1965. La suppression de la

(30) *Ibid.*, p. 6.

(31) *Ibid.*, p. 7.

(32) *Ibid.*, p. 10.

limite d'âge pourrait être envisageable si le Sénat était élu, mais le Comité a de nouveau signalé qu'il n'y avait aucune proposition de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce sens.

Le projet de loi S-7 règle cette question en proposant la retraite de tous les sénateurs à l'âge de 75.

4. Quelle formule de modification?

Dans son rapport, le Comité permanent exprime de sérieuses réserves concernant la formule de modification constitutionnelle proposée par le gouvernement pour entériner un mandat de durée fixe pour les sénateurs dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il pose une question essentielle : est-ce que le Renvoi relatif à la Chambre haute est toujours pertinent ou a-t-il été remplacé par l'adoption de la formule de modification prévue à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*? Autrement dit, est-ce que l'article 44 visait à accorder au Parlement de nouveaux pouvoirs ou à reproduire les pouvoirs prévus au paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (Loi constitutionnelle de 1867)*, la disposition en vigueur lorsque la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans le Renvoi relatif à la Chambre haute? Selon le Comité, la majorité des témoignages d'experts entendus donnent à penser que le Renvoi relatif à la Chambre haute continue d'être une mesure pertinente et que l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'accorde pas au Parlement un pouvoir de modification exclusif qui soit supérieur au pouvoir que lui accordait le paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En d'autres mots, le Comité considère que la portée de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'est pas plus vaste que celle du paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁽³³⁾.

Le Comité a aussi rejeté la position gouvernementale selon laquelle les modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat, telles qu'énoncées par la Cour suprême du Canada, ont toutes été codifiées à l'article 42 et que les éléments de la réforme du Sénat qui nécessitent l'application de la formule de modification générale (la formule d'amendement « 7/50 » figurant à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*) ont été énumérés à l'article 42⁽³⁴⁾. Le rapport souligne l'avis exprimé par des experts selon lequel l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne peut pas être considéré comme une liste exhaustive des

(33) *Ibid.*, p. 14.

(34) *Ibid.*

questions pour lesquelles le Parlement doit obtenir l'approbation des provinces au moyen de la formule d'amendement « 7/50 »⁽³⁵⁾.

Comme nous l'avons déjà souligné, le dépôt du projet de loi C-43 à la Chambre des communes deux mois après le dépôt du rapport du Comité sénatorial spécial a joué un rôle important dans l'analyse faite par le Comité permanent. En effet, le projet de loi C-43 laisse entendre que le projet de loi S-4 fait partie d'un ensemble de réformes à venir⁽³⁶⁾. Selon les témoignages de divers témoins experts, l'effet du projet de loi S-4 et ses répercussions constitutionnelles doivent être examinés à la lumière des autres mesures. Selon plusieurs témoins, un tribunal qui se pencherait sur la constitutionnalité du projet de loi S-4 et qui voudrait déterminer si ce dernier échappe à la portée de l'article 44 ne pourrait pas faire abstraction des mesures connexes visant la réforme du Sénat. Ces mesures seraient sans doute considérées comme ayant pour objet ou pour effet de modifier la représentation régionale, la durée du mandat, le processus de nomination et la représentation provinciale. L'ensemble des mesures serait sans doute considéré comme modifiant les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat et, par conséquent, ne pourrait pas satisfaire au critère établi par la Cour suprême du Canada en matière de constitutionnalité⁽³⁷⁾.

Par ailleurs, plusieurs provinces ont affirmé qu'elles ne sauraient appuyer le projet de loi S-4 ni la proposition du gouvernement de modifier unilatéralement la *Loi constitutionnelle de 1867*. En particulier, le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et le Nunavut s'opposent à tout geste unilatéral du Parlement visant à réduire la durée du mandat des sénateurs. Ils se sont dits inquiets de l'effet du projet de loi sur la structure du Sénat et des conséquences pour le rôle de ce dernier comme organe de protection des intérêts régionaux et provinciaux.

(35) Un témoin a fait valoir, par exemple, que si l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* peut être considéré comme une liste exhaustive des questions que le Parlement ne peut modifier unilatéralement, le Parlement pourrait par conséquent modifier, sans l'accord des provinces, certains éléments fondamentaux de la Constitution qui ne figurent pas dans la liste tels que l'obligation de tenir une élection fédérale au moins tous les cinq ans. Ce type de modification, selon une interprétation littérale de la Constitution, constituerait une modification portant sur la Chambre des communes et ne serait donc pas interdit en vertu de l'article 42. Le témoin a ajouté que ce serait là un résultat absurde étant donné que le gouvernement serait autorisé en théorie à rester au pouvoir pendant 10, voire 20 ans sans tenir d'élection générale. Il faudrait ajouter aux articles 42 et 44 d'autres éléments de la Constitution et principes constitutionnels en vue d'empêcher ce genre d'action unilatérale. Voir le témoignage du professeur Andrew Heard dans Sénat (12 juin 2007), p. 17 et 18.

(36) Sénat (12 juin 2007), p. 18 à 23.

(37) *Ibid.*, p. 16 et 17, au sujet du témoignage du professeur Joseph Magnet et de Roger Gibbins, président et premier dirigeant de la Canada West Foundation.

D'autres témoins ont dit craindre que le projet de loi S-4 nuise aux pouvoirs du Sénat et qu'il soit contraire à l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁽³⁸⁾.

E. Arguments pour et contre la limitation de la durée du mandat au Sénat

1. Arguments pour la limitation de la durée du mandat au Sénat

- Dans la majorité des démocraties occidentales dotées d'une chambre haute les membres sont assujettis à des mandats de durée limitée et doivent se présenter devant les électeurs à des intervalles réguliers pour en demander le renouvellement. De plus, la durée normale du mandat dans ces chambres hautes correspond davantage au mandat de huit ans proposé dans le projet de loi S-7. Un mandat de huit ans se classerait au deuxième rang pour ce qui est de la longueur des mandats de durée limitée des membres des chambres hautes. Seul le Sénat français aurait un mandat de plus longue durée (neuf ans).
- Un mandat de huit ans permet à un sénateur d'acquérir l'expérience nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités en matière d'examen législatif et d'étude des orientations politiques tout en garantissant le renouvellement régulier des idées et des perspectives.
- Un mandat de huit ans rejoint les diverses propositions mises de l'avant dans quelques-unes des études importantes menées sur la réforme du Sénat, notamment celles du Comité Molgat-Cosgrove (mandat de neuf ans), de la Canada West Foundation et de l'Alberta Select Committee (mandat correspondant à la vie de deux législatures).
- D'après les rapports, les propositions et les recommandations préparés par divers organismes gouvernementaux et non gouvernementaux au cours des 30 dernières années, un nombre important de Canadiens seraient pour la réduction de la durée du mandat des sénateurs.

2. Arguments contre la limitation de la durée du mandat au Sénat

- Si le mandat des sénateurs était réduit, le rôle du Sénat en tant que « lieu de second examen objectif » et sa capacité d'étudier en profondeur les mesures législatives proposées et d'entreprendre des études en mettant à contribution sa mémoire institutionnelle seraient affaiblis, et ce à cause du taux de roulement accru des sénateurs. La durée longue et assurée des mandats est un élément important de la puissance institutionnelle du Sénat.
- La limitation de la durée des mandats est susceptible d'accroître le pouvoir de nomination du premier ministre, ce qui saperait l'indépendance du Sénat et son rôle de lieu de second examen objectif ainsi que son rôle historique de défendre les intérêts régionaux et provinciaux. Comme nous l'avons déjà mentionné, les premiers ministres à la tête d'un gouvernement majoritaire élus pour deux mandats ou plus pourraient, pendant qu'ils sont au pouvoir, procéder à la nomination de tous les sénateurs, ce qui les rendrait maîtres du Sénat. Cette situation exacerberait également la partisanerie politique au Sénat, ce qui réduirait la

(38) *Ibid.*, p. 20 et 21, témoignage du professeur Don Desserud; p. 23, témoignage de la professeure Jennifer Smith.

capacité du Sénat d'examiner de façon indépendante et approfondie les mesures législatives proposées, et de représenter les régions et les provinces.

- Le Sénat est une institution unique que les rédacteurs de la Constitution du Canada ont prévue pour faire contrepoids à la Chambre des communes élue et partisane. La longue durée du mandat des sénateurs avait pour objectif d'assurer l'indépendance de ces derniers afin qu'ils puissent examiner soigneusement et efficacement les mesures législatives proposées, libres de partisanerie politique. La limitation du mandat des sénateurs obligerait le Sénat à se détourner de ses origines historiques, constitutionnelles et politiques et minerait le régime de gouvernance unique du Canada.