

Les Cahiers de droit



La réforme du Sénat canadien à la lumière d'expériences étrangères

Réjean Pelletier

Volume 25, numéro 1, 1984

La Loi constitutionnelle de 1982 : un premier bilan

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042593ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042593ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Pelletier, R. (1984). La réforme du Sénat canadien à la lumière d'expériences étrangères. *Les Cahiers de droit*, 25(1), 209–226. <https://doi.org/10.7202/042593ar>

Résumé de l'article

It is generally recognized that the Canadian Senate has fared better in revising legislation than in representing regional interests. Any attempt to modify the Senate's role must take this fact into consideration. The author does precisely that in proposing that the seats should be reallocated taking into account regional disparities, that Senators should be nominated by the provinces and, finally, that the Senate's powers should be reduced at a political level but increased to ensure proper representation of regional interests.

La réforme du Sénat canadien à la lumière d'expériences étrangères

Réjean PELLETIER *

It is generally recognized that the Canadian Senate has fared better in revising legislation than in representing regional interests. Any attempt to modify the Senate's role must take this fact into consideration. The author does precisely that in proposing that the seats should be reallocated taking into account regional disparities, that Senators should be nominated by the provinces and, finally, that the Senate's powers should be reduced at a political level but increased to ensure proper representation of regional interests.

	Pages
1. La répartition des sièges	212
2. Le mode de sélection.....	216
3. Les pouvoirs.....	221

Le Sénat est certainement l'une des institutions politiques canadiennes les plus décriées de nos jours, surtout par les universitaires, les journalistes et les intellectuels en général. Plusieurs souhaitent le réformer¹, d'autres songent tout simplement à l'abolir². Les détracteurs du Sénat — et ils sont nombreux — le considèrent habituellement comme une institution inutile et superflue dans le processus législatif, non démocratique par son mode de nomination, une sorte de vestige anachronique d'une structure politique trop

* Professeur, Département de science politique, Université Laval.

1. Les propositions de réforme ont été nombreuses dans le passé. On peut consulter, par exemple, Pierre Elliott TRUDEAU, *La constitution canadienne et le citoyen*, Ottawa, 1969, pp. 28-35. Voir aussi les trois documents cités plus loin, de même que le document de travail soumis par le ministre MacGuigan, *La réforme du Sénat*, Ottawa, juin 1983, 44 p.
2. Le Nouveau Parti Démocratique (NPD) s'est souvent prononcé en faveur de l'abolition du Sénat canadien. L'un de ses députés, Stanley Knowles, présente régulièrement à la Chambre des Communes un projet de loi en ce sens.

servilement copiée sur le modèle britannique et qui n'a jamais joué son rôle de représentation des intérêts régionaux auprès du pouvoir central.

Dans la plupart des fédérations modernes se manifestent depuis quelques décennies des tendances à la centralisation reliées au développement des problèmes économiques et sociaux. L'État — et en particulier l'État central — est alors appelé à seconder et, au besoin, à remplacer le secteur privé pour stimuler l'économie et pour résoudre ces problèmes. L'intervention plus marquée de l'État a joué bien souvent dans le sens d'une plus grande centralisation.

D'une façon plus particulière, le développement de l'État-Providence qui repose sur un programme quasi illimité de libération de la société du besoin et du risque³, s'est traduit par la recherche d'une certaine forme d'égalité entre les individus composant la société. Mais cette recherche de l'égalité entre les citoyens a poussé l'État non seulement à prendre en charge certains services collectifs et à assurer une forme de redistribution des revenus ou une réglementation plus étroite des rapports sociaux, mais aussi à uniformiser les biens et services fournis à la collectivité et à standardiser les normes. Lorsque cette uniformisation et cette standardisation se produisent sous l'égide de l'État central dans un système fédéral, cet État tend alors bien souvent à nier les particularismes locaux et à transcender les frontières juridiques des collectivités locales ou régionales. C'est ainsi que la recherche de l'égalité entre les citoyens, poussée à l'extrême, se présente comme l'antithèse de la notion de fédéralisme qui se veut reconnaissance de la diversité. Comme l'écrivait M. J.C. Vile, « The greater the recognition of equality, the greater must be the centralisation of power and authority, and its concomitant bureaucracy, to ensure and to administer that equality⁴. »

À cette tendance centralisatrice s'oppose une volonté de décentralisation souvent réclamée par les communautés locales ou par les gouvernements provinciaux. Ces demandes pour une plus grande participation des unités fédérées peuvent prendre deux directions : soit la décentralisation des compétences par le transfert des pouvoirs d'un niveau de gouvernement à un autre, soit la présence des unités fédérées au niveau des institutions centrales.

Le fédéralisme canadien ne s'est pratiquement jamais engagé dans la voie de la décentralisation des compétences. Au contraire, grâce à un certain nombre de pouvoirs exceptionnels d'intervention, comme le pouvoir déclaratoire, le pouvoir de dépenser et le pouvoir d'urgence, le gouvernement

3. Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 33.

4. M. J.C. VILE, « Federal Theory and the "New Federalism" » dans Dean Jaensch (ed.), *The Politics of « New Federalism »*, Adelaide, Australasian Political Studies Association, 1977, p. 5.

a pu intervenir dans plusieurs secteurs d'activités que l'on croyait réservés exclusivement aux provinces ; grâce à son pouvoir résiduaire, il s'est engagé dans de nouveaux champs d'activités non prévus initialement dans la constitution. Ce qui n'a pas empêché évidemment les provinces d'occuper plus activement leurs propres champs de compétence, comme dans le secteur social et le domaine de l'éducation, de sorte que leurs budgets se sont accrus d'une façon phénoménale depuis quelques décennies. Mais cette croissance des budgets a mis en lumière la faiblesse relative des ressources financières des provinces et a entraîné l'implantation d'un système complexe de transferts fiscaux de la part du gouvernement central, renforçant ainsi la tendance à l'uniformisation et traduisant une dépendance accrue des provinces à l'égard du pouvoir central.

Les hommes politiques canadiens ont plutôt privilégié la voie qui vise à assurer la présence des provinces au niveau des institutions centrales. Analysant les débats sur l'établissement de la Confédération canadienne, plusieurs s'accordent à dire qu'il aurait été impossible de fédérer les colonies de l'époque sans la garantie d'un Sénat représentant les différentes régions du pays. On concevait qu'il devait exister une chambre haute qui agirait à la fois comme chambre de révision de la législation et de protection des droits provinciaux et régionaux⁵. Très rapidement, le Sénat devait se contenter de jouer uniquement son rôle de révision de la législation, surtout dans le sens de la défense des intérêts dominants, pour abandonner son second rôle à d'autres institutions.

Dès la formation de son premier cabinet, John A. Macdonald établissait un précédent — qui sera respecté par la suite — en nommant au cabinet des représentants des différentes provinces. Cette fédéralisation du cabinet s'est imposée comme l'un des principaux moyens de représentation des intérêts régionaux au sein des institutions centrales⁶. En outre, surtout depuis la Seconde guerre mondiale s'est développé un autre mécanisme important qui a pris la forme de conférences où siègent des membres des exécutifs fédéraux et provinciaux habilités à prendre des décisions susceptibles d'affecter l'évolution du fédéralisme canadien. Ce que l'on a appelé le « fédéralisme exécutif »⁷ a donné une voix importante aux provinces dans la solution des

5. Voir Colin CAMPBELL, *The Canadian Senate : a Lobby From Within*, Toronto, Macmillan of Canada, 1978, pp. 3-9.

6. On peut consulter à ce sujet Frederick GIBSON, *La formation du ministère et les relations biculturelles*, Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1970. Voir aussi R. VAN LOON et M. WHITTINGTON, *The Canadian Political System. Environment, Structure & Process*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 3^e édit., 1981, pp. 451-457.

7. Donald V. SMILEY, *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 3^e édit., 1980, pp. 91-119.

conflits pouvant surgir entre les deux niveaux de gouvernement. Enfin, les premières décisions rendues par les tribunaux, surtout par le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres, ont dans l'ensemble protégé les droits des provinces en réduisant l'étendue des pouvoirs du Parlement fédéral tout en reconnaissant les gouvernements provinciaux comme partenaires égaux et non subordonnés au gouvernement central⁸.

Pour ces raisons, le Sénat canadien n'a jamais vraiment joué son rôle de représentation des intérêts régionaux ; d'autres institutions l'ont remplacé à cet égard. On comprend mieux, dès lors, les réclamations de certains à l'effet, soit d'abolir cette seconde chambre, soit de la modifier profondément afin qu'elle soit plus conforme au « modèle » d'une deuxième chambre dans un système fédéral. Un tel modèle implique que la chambre haute puisse remplir une double fonction. À la fonction de révision de la législation adoptée par la chambre basse, ce que l'on retrouve aussi bien dans les États unitaires que dans les pays fédéraux, s'ajoute la fonction de représentation des intérêts régionaux et de participation des unités fédérées à l'exercice des compétences fédérales dans le cadre même des institutions centrales. Ainsi le Parlement central d'un pays fédéré est appelé à refléter à la fois l'*unité* du pays dans une chambre basse élue au suffrage populaire et la *diversité* du pays dans une chambre haute représentant les différentes régions ou les États fédérés.

Comment peut-on appliquer un tel modèle à la réforme du Sénat canadien ? En quoi les expériences étrangères peuvent-elles nous guider ou, tout au moins, nous fournir quelques balises à cet égard ? Ce sont là les deux questions fondamentales qui sous-tendent cet article.

1. La répartition des sièges

Les propositions de réforme des chambres hautes en système fédéral tentent habituellement de résoudre deux problèmes fondamentaux : l'un de nature *organisationnelle* ayant trait à la fois à la répartition des sièges entre les États membres de la fédération et au mode de sélection des membres, et l'autre de nature *fonctionnelle* qui concerne les attributions et les pouvoirs d'une telle chambre. Il s'agit en somme d'assurer la représentation des provinces ou des États fédérés au niveau des organes politiques centraux et de les associer au processus décisionnel à l'intérieur même de l'État fédéral. On respecte ainsi l'un des principes de base du fédéralisme, soit la participation des unités fédérées à l'exercice des compétences fédérales⁹.

8. Consulter en particulier F.A. KUNZ, *The Modern Senate of Canada 1925-1963. A Re-Appraisal*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, pp. 316-336.

9. Maurice CROISAT, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, Paris, Anthropos, 1979, p. 95.

Je voudrais d'abord m'arrêter à la composition d'un Sénat renouvelé. Parmi les récents documents proposant des réformes du Sénat canadien, aucun (à l'exception du rapport de la Canada West Foundation en 1981) ne semble retenir le principe de l'égalité des provinces, contrairement à la situation américaine ou australienne où prévaut la stricte égalité entre les États (deux sénateurs par État aux États-Unis et dix en Australie, à l'exception des Territoires). Une telle situation serait d'ailleurs totalement inacceptable pour le Québec qui verrait ainsi sa représentation chuter à 10% seulement du nombre de sénateurs. En outre, ce principe s'appliquerait difficilement à la situation canadienne en raison des écarts considérables qui existent entre les provinces (au plan démographique, rapport de 1 à 70 entre l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario selon le recensement de 1981). De tels écarts sont moindres aussi bien en Australie qu'aux États-Unis.

Faudrait-il s'en tenir alors au principe fortement ancré dans la tradition canadienne d'une représentation *égale* de régions inégales en corrigeant évidemment la situation des Maritimes où l'entrée tardive de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne¹⁰ est venue fausser ce principe? S'en tenir à ce principe ne répondrait pas aux réclamations des provinces de l'Ouest qui veulent être associées plus étroitement au processus décisionnel à l'intérieur même de l'État fédéral, entre autres par l'accroissement de leur représentation au sein d'un Sénat renouvelé (selon une proposition du gouvernement de l'Alberta, les quatre provinces de l'Ouest pourraient être représentées par 43,3% des sénateurs).

Trois documents récents (Projet de loi C-60, Rapport Pepin-Robarts et Livre beige du PLQ)¹¹ proposaient de modifier la composition du Sénat en respectant les principes suivants :

- 1) assurer une représentation identique au Québec et à l'Ontario en dépit d'une différence de population entre les deux en faveur de l'Ontario;
- 2) assurer une sous-représentation évidente de ces deux régions (sous-représentation encore plus accentuée dans la proposition soumise par le gouvernement de l'Alberta en 1982);

10. Depuis 1949, les Maritimes sont représentées par 30 sénateurs au lieu de 24 comme dans les trois autres régions du pays. Par ailleurs, ce n'est qu'en 1975 qu'on a accordé un représentant chacun au Yukon et au Territoire du Nord-Ouest.

11. Pierre Elliott TRUDEAU, *Le temps d'agir. Jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, Ottawa, 1978. Également, le Livre blanc du gouvernement fédéral publié en 1978, *La réforme constitutionnelle: la Chambre de la fédération*. Le projet de loi C-60 présenté la même année précise la pensée du gouvernement Trudeau à ce sujet. Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, 1980. Commission de l'unité canadienne (Commission Pepin-Robarts). *Se retrouver. Observations et recommandations*, Ottawa, 1979.

- 3) assurer une sur-représentation des régions périphériques (Maritimes et Ouest) de façon à répondre aux critiques émanant surtout de l'Ouest canadien en faveur d'une meilleure représentation de ces provinces au sein des institutions politiques centrales ;
- 4) assurer une représentation minimale aux deux territoires non constitués en provinces (Yukon et Territoire du Nord-Ouest).

Le tableau 1 résume les propositions de chaque document, propositions qui rejettent de plus en plus la tradition canadienne d'une représentation égale de régions inégales.

Je retiendrais, pour ma part, le principe d'une représentation *inégle* de régions inégales tout en pondérant cette représentation à l'avantage des régions et des provinces les moins densément peuplées. Le modèle allemand peut servir ici de point de référence : chaque Land dispose d'une représentation minimale (au moins trois voix) et on accorde une représentation maximale aux Länder les plus peuplés (au plus cinq voix), ce qui donne un poids politique plus important aux régions les moins peuplées. Ainsi la Rhénanie-Westphalie ou la Bavière n'ont droit chacune qu'à cinq représentants, alors que Brême, Hambourg ou la Sarre disposent de trois sièges au Bundesrat.

Mais c'est un modèle allemand fortement corrigé et adapté à la situation canadienne. Plus particulièrement, la région des Maritimes pose certainement problème dans toute nouvelle répartition du nombre de sénateurs. D'une façon générale, elle est trop fortement sur-représentée de sorte que l'on a tendance à se servir de cette base pour sur-représenter aussi fortement l'Ouest canadien. Il faudrait désormais diminuer radicalement la représentation des Maritimes et augmenter celle de l'Ouest en accordant un nombre de sénateurs qui puisse tenir compte de la population des provinces. À titre d'exemple, je suggère le tableau suivant :

0 à 500 000 habitants :	2 sénateurs
500 000 à 1 million d'habitants :	4 sénateurs
1 million à 2,5 millions d'habitants :	6 sénateurs
2,5 millions à 5 millions d'habitants :	12 sénateurs
5 millions et plus d'habitants :	25 sénateurs

Si l'on tient compte du recensement de 1981, un tel mode de répartition assurerait une sur-représentation des deux régions périphériques (Maritimes et Ouest) et une sous-représentation de la région la plus peuplée (Ontario). Le Québec ne serait nullement défavorisé puisque sa représentation correspondrait à peu près à sa force démographique dans l'ensemble du pays (voir le tableau 2).

TABLEAU I

*Répartition des sénateurs canadiens par région
selon trois propositions de réforme*

	Gouvernement fédéral (1978)		Commission Pepin-Robarts (1979)		Parti libéral du Québec (1980)		Sénat actuel (1983)		Population canadienne (1981)
	N	%	N	%	N	%	N	%	%
Maritimes	32	27,1	14	23,3	13	16,2	30	28,8	9,2
Québec	24	20,3	12	20,0	20	25,0	24	23,1	26,4
Ontario	24	20,3	12	20,0	20	25,0	24	23,1	35,4
Ouest	36	30,5	22	36,7	27	33,8	24	23,1	28,7
Yukon et T. N.-O.	2	1,7	*	—	**	—	2	1,9	0,3
Total	118	99,9	60	100,0	80	100,0	104	100,0	100,0

* Lorsque constitués en provinces.

** Nombre équitable.

Après chaque recensement décennal, on pourrait ainsi ajuster la représentation d'une province au Sénat en tenant compte des variations sur le plan démographique. Cet ajustement périodique assurerait en même temps une meilleure représentation des provinces et des régions au sein des institutions centrales. Un tel modèle de représentation ajustée se rapproche davantage d'une forme de représentation proportionnelle que de la répartition égalitaire entre les États ou les régions.

TABLEAU 2

*Proposition de répartition des sièges entre
les régions et les provinces canadiennes*

Sièges par province		Sièges par région		% sièges	% population (1981)
I.P.E.	2	MARITIMES	14	14,9	9,2
T.N.	4				
N.B.	4				
N.E.	4				
SASK.	4	OUEST	28	29,8	28,7
MAN.	6				
ALB.	6				
C.B.	12				
QUE.	25	QUÉBEC	25	26,6	26,4
ONT.	25	ONTARIO	25	26,6	35,4
TERRIT.	2	TERRITOIRES	2	2,1	0,3
TOTAL	94		94	100,0	100,0

2. Le mode de sélection

Comme je le soulignais au début, une chambre haute est censée remplir une double fonction : une fonction de révision de la législation ou d'examen des projets de loi et une fonction de représentation des intérêts régionaux et de participation des unités fédérées à l'exercice des compétences fédérales. On reconnaît habituellement que le Sénat canadien a rempli de façon assez efficace son premier rôle¹², mais qu'il n'a pas exercé adéquatement sa

12. Voir par exemple le document du ministre MACGUIGAN, *supra*, note 1, p. 13.

seconde fonction. C'est d'abord et avant tout pour cette raison que l'on a proposé, depuis plusieurs années, de modifier le Sénat actuel.

J'indiquais également que le Parlement central d'un pays fédéré est appelé à refléter à la fois l'unité du pays dans une chambre basse élue au suffrage populaire et la diversité du pays dans une chambre haute représentant les différentes régions ou les États fédérés.

Si l'on part de cette double prémisse, c'est avant tout la représentation des intérêts régionaux qu'il faut chercher à améliorer dans un Sénat renouvelé. De quelle façon peut-on atteindre cet objectif lorsqu'on aborde le problème de la sélection des sénateurs ?

Il m'apparaît qu'il faut rejeter dès le départ deux solutions « extrêmes », soit d'un côté le mode actuel de nomination par le seul gouvernement fédéral, soit de l'autre l'élection des sénateurs au suffrage direct. Le mode actuel — tout le monde en convient — n'a pas permis au Sénat de remplir adéquatement ses deux grandes fonctions. C'est précisément pour cette raison qu'on veut le renouveler de façon à donner une légitimité plus grande aux sénateurs en modifiant leur mode de sélection.

Par contre, l'élection au suffrage direct apparaît comme une procédure éminemment démocratique susceptible de rallier les plus larges appuis. C'est la situation qui prévaut actuellement aux États-Unis et en Australie. Cependant, si l'on se fie à certaines expériences étrangères, et en particulier à l'exemple australien, on peut en conclure que l'élection des sénateurs en régime parlementaire ne change pas leur comportement quant à la représentation des intérêts régionaux.

En régime parlementaire de type britannique, le principe de la responsabilité ministérielle a engendré cet effet paradoxal de rendre pratiquement non responsable le gouvernement en place puisqu'il jouit habituellement du soutien constant d'un bloc solide de députés. Ce soutien lui est assuré par un parti bien discipliné dont les membres sont élus grâce à leur affiliation partisane beaucoup plus que sur la base de leurs mérites personnels. Cette même discipline de parti affecte le rôle des deuxièmes chambres comme gardiennes des intérêts régionaux. Si celles-ci ont le pouvoir de discuter, d'amender et de voter des projets de loi, elles vont se comporter comme les assemblées populaires où se dégagent une majorité favorable au gouvernement et une minorité qui s'y oppose. Dès lors qu'elles sont appelées à se prononcer sur des questions politiques, comment éviter qu'elles s'alignent sur la politique des partis plutôt que sur la défense des intérêts des États ?

L'exemple du Sénat australien est très révélateur à cet égard. Un Comité sur la révision de la constitution concluait, dans un rapport remis en 1959,

que le Sénat ne s'était pas comporté comme une chambre des États mais avait été dominé par la politique partisane à l'exemple de la Chambre des représentants¹³. En d'autres termes, les conflits qui peuvent surgir au Sénat ne se posent pas entre États qui soutiennent des points de vue différents, mais entre partis qui défendent des intérêts divergents. Les sénateurs sont beaucoup plus loyaux à leurs partis qu'aux États qu'ils représentent. Cette loyauté est d'ailleurs renforcée par l'élection des sénateurs au suffrage universel dans le cadre de chaque État. En effet, comme le rappelaient si bien les membres du Comité sur la révision de la constitution, l'électeur d'un État votant pour le candidat au Sénat portant le label d'un parti donné est beaucoup plus près d'un résident d'un autre État votant pour le candidat du même parti qu'il ne peut l'être d'un électeur du même État qui appuie un candidat d'un parti adverse. Ainsi, les loyautés partisans sont beaucoup plus fortes que les loyautés envers les États, ce qui fait que le Sénat australien se comporte en chambre partisane plutôt qu'en chambre des États. Bien plus, il semblerait que l'élection des sénateurs ne fait que renforcer les loyautés partisans puisque l'élection constitue toujours un choix entre des partis qui s'opposent.

Si on compare cette situation à celle du Sénat canadien, il faut admettre que le comportement partisan des sénateurs canadiens est aussi accentué que celui des sénateurs australiens au détriment de la représentation des intérêts régionaux. Comme le soulignait le document de travail du ministre MacGuigan, la nomination des sénateurs par le gouvernement fédéral et la très longue durée de leur mandat ont eu pour effet d'affaiblir la capacité du Sénat d'agir en tant que représentant des régions du Canada et d'être perçu comme tel¹⁴. Le Canada et l'Australie semblent vivre des situations identiques et pourtant dans un cas, les sénateurs sont élus par la population et dans l'autre, ils sont nommés par le gouverneur en conseil : élection ou nomination n'affectent pas leur comportement. Il apparaît ainsi qu'en régime *parlementaire*, un Sénat élu se comporte de la même façon qu'un Sénat dont les membres sont nommés.

Par contre, le problème se pose différemment aux États-Unis où ne joue pas la stricte discipline de parti propre au régime parlementaire. On y voit se former parfois des blocs partisans, souvent des blocs régionaux pour la

13. Voir à ce sujet J.E. RICHARDSON, *Patterns of Australian Federalism*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Research Monograph n° 1, 1973, p. 10. Aussi L.F. CRISP, *Australian National Government*, Camberwell, Longman, 1972, pp. 324-349. Cependant Campbell Sharman apporte des conclusions plus nuancées dans son article « The Australian Senate as a States House » dans Dean Jaensch (ed.), *The Politics of « New Federalism »*, pp. 64-75.

14. Marc MACGUIGAN, *supra*, note 1, p. 7.

défense d'intérêts spécifiques, à l'instar de ce qui se passe à la Chambre des représentants. Il semble donc qu'en régime présidentiel américain, les sénateurs peuvent représenter plus facilement les intérêts de leurs États ou au moins de blocs régionaux, bien que la division selon l'orientation conservatrice-libérale soit aussi un facteur important d'explication du comportement des sénateurs américains.

En se basant sur ces trois exemples, on peut en dégager une conclusion essentielle : le régime politique apparaît comme une variable explicative plus importante que le mode de sélection des membres. En régime parlementaire, élection au suffrage universel comme en Australie ou nomination par le gouvernement central comme au Canada, ne modifient pas d'une façon substantielle le comportement des sénateurs, en particulier dans leur capacité de représenter les intérêts régionaux ; dans ces deux cas, le Sénat se comporte davantage en chambre partisane qu'en chambre des États.

Quel mode de sélection conviendrait alors le mieux au Canada où l'on trouve à la fois un système parlementaire et fédéral et dans l'hypothèse où l'on voudrait faire du Sénat une véritable Chambre de la fédération ? Il faudrait procéder, me semble-t-il, à la nomination des membres plutôt qu'à leur élection puisqu'une élection au plan national opposerait inévitablement des groupes structurés en partis politiques nationaux et ne viendrait ainsi que renforcer les loyautés et les comportements partisans où s'exprimerait plus difficilement la diversité du pays. Cependant, afin d'éviter de reproduire la situation actuelle, ces nominations devraient se faire non pas par le gouvernement central, mais par le niveau *provincial* seulement.

Le gouvernement provincial seul peut-il représenter adéquatement cette diversité des intérêts régionaux ? Devrait-on opter plutôt pour un système de nomination qui tiendrait compte de la représentation des différents partis politiques au sein des assemblées législatives des provinces ?

Aussi bien la Commission de l'unité canadienne que la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec ont choisi la première voie en proposant que le futur Sénat renouvelé (appelé Conseil de la fédération) soit composé de délégations représentant les gouvernements provinciaux et agissant selon leurs instructions, le gouvernement fédéral pouvant y être représenté sans droit de vote. On voulait alors faire du Conseil de la fédération une véritable institution intergouvernementale qui intégrerait le fédéralisme exécutif dans les institutions parlementaires fédérales.

De son côté, le projet du gouvernement fédéral présenté en 1978 se rapprochait davantage de la seconde voie en proposant que la moitié des membres soit nommée par le fédéral au prorata de la représentation des partis à la Chambre des communes (ou en proportion de l'appui populaire

reçu par chaque parti représenté en Chambre) et que l'autre moitié soit nommée par les législatures provinciales. Une telle proposition semble avoir été abandonnée depuis lors au profit de l'élection des sénateurs au suffrage universel en conformité avec le modèle australien. C'est ce que l'on peut dégager du document de travail du ministre MacGuigan¹⁵ ; c'est également la position qu'a clairement adoptée le leader adjoint du gouvernement, le sénateur Frith, lors d'un récent discours au Sénat¹⁶.

La nomination des sénateurs selon la représentation des partis ou par les gouvernements provinciaux traduit deux façons différentes de concevoir la fédéralisation des institutions centrales. La version première du gouvernement fédéral voulait se montrer sensible au phénomène du régionalisme, à la « riche diversité de la vie politique provinciale »¹⁷, à l'expression des intérêts régionaux qui se manifesteraient non pas par les gouvernements provinciaux, mais par la multiplicité des partis éventuellement représentés dans un Sénat renouvelé. Les propositions du Parti libéral du Québec et du Rapport Pepin-Robarts concevaient plutôt les gouvernements provinciaux comme les porte-parole de leurs provinces, même sur des matières de juridiction fédérale, de façon à édifier un pouvoir gouvernemental provincial au niveau des institutions fédérales¹⁸.

Cette dernière conception pourrait être mieux servie, selon moi, par l'institutionnalisation des conférences fédérales-provinciales où sont appelés à siéger des représentants des exécutifs provinciaux et fédéraux, quand ce ne sont pas les premiers ministres eux-mêmes. La première conception, au contraire, permet une représentation plus adéquate de la diversité des intérêts régionaux et provinciaux (y compris de l'existence de partis uniquement provinciaux) ainsi que la participation des unités fédérées à l'exercice des compétences fédérales dans le cadre même des institutions centrales, ce que plusieurs considèrent comme l'un des principes de base du fédéralisme¹⁹.

J'exclurais cependant une représentation des partis provinciaux en proportion des suffrages obtenus afin d'éviter une multiplicité trop grande des tendances politiques présentes au Sénat, au profit d'un système de

15. *Ibid.*, pp. 19–22.

16. Royce FRITH, *Débats du Sénat*, vol. 128, n° 255, 2 décembre 1982, pp. 5111–5125 et vol. 128, n° 258, 9 décembre 1982, pp. 5148–5159.

17. Pour reprendre l'expression déjà utilisée par le gouvernement fédéral en 1978 dans sa proposition de réforme du Sénat.

18. Voir les commentaires d'Alan C. CAIRNS, « Recent Federalist Constitutional Proposals: a Review Essay », *Canadian Public Policy* (V : 3), pp. 354–356.

19. Voir par exemple Maurice CROISAT, *supra*, note 9, p. 95 ; également Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit public fondamental*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 132–145.

nomination qui tiendrait compte du nombre des sièges obtenus par les différents partis représentés dans les assemblées législatives des provinces (ce que le document de travail du ministre MacGuigan appelait également le suffrage indirect avec représentation proportionnelle).

Un tel mode de nomination au niveau provincial n'effacerait certainement pas tout comportement partisan chez les nouveaux sénateurs, mais serait susceptible tout au moins d'atténuer les effets de la discipline de parti. Pour ne prendre qu'un exemple, si l'on considère le Parti conservateur actuel, on peut sans aucun doute dégager des différences d'une part entre les partis conservateurs provinciaux et le parti au niveau national et d'autre part entre les différents partis provinciaux eux-mêmes. Le Parti conservateur albertain ne défend pas nécessairement les mêmes intérêts que son homologue ontarien, et le Parti conservateur canadien ne peut pas se définir par la simple sommation des intérêts de ces deux derniers. Il est alors probable que les représentants au Sénat des différents partis conservateurs provinciaux n'adopteront pas continuellement les mêmes positions sur des problèmes spécifiques selon qu'ils viendront des Maritimes, de l'Ouest ou de l'Ontario puisqu'ils seront appelés à rendre compte de leurs actions auprès de leur propre parti provincial qui pourra vouloir défendre des intérêts provinciaux ou régionaux spécifiques. On devrait ainsi retrouver dans un tel Sénat plusieurs comportements partisans reliés plus étroitement à la défense d'intérêts régionaux ou provinciaux au lieu d'un comportement partisan pan-canadien cherchant à transcender les particularismes régionaux comme cela risque de se produire si l'on élit les sénateurs sous le label de partis nationaux créés pour représenter avant tout l'unité du pays plutôt que sa diversité.

3. Les pouvoirs

Le bicaméralisme en système fédéral signifie théoriquement la co-égalité non seulement des pouvoirs législatifs, mais aussi des pouvoirs politiques des deux chambres dans la législature centrale²⁰. Mais dans la pratique du parlementarisme britannique, cette co-égalité s'est effritée progressivement au profit de la chambre basse. Ceci s'explique facilement puisque la chambre haute dans la tradition britannique représente habituellement une « élite sociale » non élue au suffrage universel et défendant des intérêts plutôt conservateurs. Elle est censée représenter la maturité et l'expérience face à la chambre basse élue au suffrage populaire. On reconnaît là le modèle de la

20. Ivo D. DUCHACEK, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970, p. 249.

Chambre des Lords qui s'est imposé dans un grand nombre de pays de régime parlementaire, dont le Canada²¹. Conçue comme un lieu de réflexion et de révision et comme un frein à la chambre basse, une telle chambre haute a été dépouillée peu à peu de ses pouvoirs législatifs au profit de l'assemblée élue au suffrage universel. C'est ainsi que ses pouvoirs législatifs réels se sont mués en droit de veto suspensif dans certains cas ou ont cédé le pas à la chambre élue qui a prépondérance en cas d'impasse sur la législation. C'est ce qui est arrivé en Grande-Bretagne dès 1911, alors que le Sénat canadien a maintenu jusqu'à nos jours ses pouvoirs législatifs complets, mais en les utilisant avec prudence face à la Chambre des Communes.

Les pouvoirs législatifs accordés à une chambre haute apparaissent liés au régime politique d'un pays. Une telle chambre disposera de peu de pouvoirs en régime parlementaire et d'un plus grand nombre de pouvoirs en régime présidentiel. Cette règle peut s'expliquer facilement par l'existence du gouvernement de cabinet en régime parlementaire. Dans ce cas, on peut établir une relation entre les pouvoirs législatifs et les pouvoirs politiques de la chambre haute. Celle-ci pourra posséder le pouvoir de discuter, d'amender et de voter des projets de loi, mais si elle les refuse ou les modifie sans l'assentiment de la chambre basse, quelle assemblée aura alors la prépondérance? En d'autres termes, même si la chambre haute dispose de la plénitude des pouvoirs *législatifs*, devant quelle chambre le gouvernement sera-t-il responsable *politiquement* de ses actes?

En régime parlementaire britannique, le gouvernement de cabinet est responsable devant *une seule* assemblée de sorte que la chambre haute est subordonnée à la chambre élue au suffrage populaire. Pour se conformer à une telle situation, la chambre haute voit alors ses pouvoirs législatifs limités au profit de la chambre basse, par exemple par l'usage d'un droit de veto suspensif seulement; parfois elle conserve théoriquement tous ses pouvoirs législatifs, mais dans la pratique, elle ne peut les utiliser face à la chambre basse qui aura toujours prépondérance. Ainsi le gouvernement n'est responsable que devant une seule chambre, ce qui requiert pratiquement la suprématie d'une assemblée sur l'autre.

Dans le régime présidentiel américain où existe la séparation des pouvoirs, un tel problème ne se pose pas puisque le président et les secrétaires des différents ministères ne sont pas responsables politiquement de leurs actes devant le Congrès qui ne possède pas le pouvoir de les démettre. L'exécutif n'étant pas responsable devant le législatif, ce dernier peut alors disposer de la plénitude des pouvoirs législatifs. Bien plus, il est

21. Voir Colin CAMPBELL, *supra*, note 5, et F.A. KUNZ, *supra*, note 8.

possible que les deux chambres qui composent la branche législative détiennent des pouvoirs égaux puisque l'exécutif ne peut être démis ni par l'une, ni par l'autre chambre. C'est ainsi que le Sénat américain créé pour représenter les différents États détient autant de pouvoirs que la Chambre des représentants créée pour représenter l'ensemble de la population. À certains égards, il possède même plus de pouvoirs que la chambre basse puisqu'il ratifie les traités et un certain nombre de nominations importantes.

Dans le régime américain, l'égalité de pouvoirs entre les deux chambres n'a pas été affectée par le mode de désignation des membres à l'une ou l'autre assemblée. C'est ainsi que, jusqu'en 1913, les sénateurs américains étaient élus indirectement par les législatures des États et ils disposaient des mêmes pouvoirs qu'à l'heure actuelle. Depuis cette date, ils sont élus directement par la population de chaque État, ce qui peut certes accroître leur légitimité politique, mais ce qui ne change rien aux pouvoirs qu'ils détiennent. Il est ainsi permis de conclure que c'est la nature même du régime politique plutôt que le mode de désignation des membres qui détermine en premier lieu l'étendue des pouvoirs de la chambre haute²².

On pourrait croire cependant que le mode de désignation des membres de la chambre haute peut constituer une variable significative en régime parlementaire. Lorsque les membres sont *nommés*, les pouvoirs de la deuxième chambre sont habituellement subordonnés à ceux de la chambre élue qui jouit alors d'une prépondérance en cas d'impasse sur le plan législatif et qui seule peut exercer un réel contrôle des finances publiques. Le problème de la responsabilité ministérielle est ainsi facilement résolu au profit de l'assemblée élue, ce qui apparaît normal et conforme à la tradition démocratique. Tel est le cas en Grande-Bretagne et au Canada à l'heure actuelle.

La situation de l'Allemagne fédérale s'apparente à celle-ci, mais avec quelques nuances : les membres y étant nommés par l'exécutif de chaque Land, ils représentent et défendent les intérêts des Länder. Dans cette perspective, les membres du Bundesrat se sont montrés beaucoup plus fermes face au Bundestag lors de l'étude des projets de loi comportant des modalités d'exécution administrative (habituellement dévolue aux Länder) ou affectant les droits des Länder, surtout en matière de fiscalité. Dans les autres cas, c'est la chambre basse qui décide en dernier ressort, à l'exception évidemment des lois apportant des changements à la constitution où est

22. Contrairement à ce que soutient Jean BLONDEL dans *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973, pp. 32-35. Il écrit en effet que « ... the hypothesis which is best validated is that which suggests that second chambers will be stronger where their composition is democratic ».

requis une majorité des deux tiers des voix de chacune des assemblées. Au total cependant, on peut affirmer que, même dans ce pays, le Bundesrat n'est pas l'égal du Bundestag sur le plan législatif²³.

Lorsque les membres de la chambre haute sont *élus*, deux situations peuvent se présenter. Ou bien ils sont élus au prorata de la population de chaque État ou de chaque région : la chambre haute fait alors double emploi avec la chambre basse et apparaît ainsi totalement inutile. Ou bien ils sont élus par l'ensemble des électeurs d'un État, mais chaque État dispose d'un même nombre de représentants : dans ce cas la situation peut varier et la composition démocratique d'une telle chambre n'est pas la seule variable explicative. C'est plutôt la nature du régime politique qui devient à nouveau le facteur le plus important.

Aux États-Unis, le mode de désignation des sénateurs qui a été modifié en 1913 n'a nullement affecté les pouvoirs du Sénat. En régime parlementaire, le problème se pose différemment puisqu'il faut tenir compte du principe de la responsabilité ministérielle. La situation australienne peut nous éclairer à cet égard, les deux chambres y étant élues au suffrage universel. À la Chambre des représentants, les membres sont élus pour trois ans par la population des États au prorata de la population de chaque État ; les membres du Sénat sont élus pour six ans (renouvelable pour moitié à tous les trois ans) par la population des États sur la base d'une égale représentation des États. Ce Sénat était conçu à l'origine pour protéger essentiellement les intérêts des États comme partenaires égaux du gouvernement central au sein de la fédération²⁴.

Ainsi le Sénat australien ressemble davantage au Sénat américain par son mode d'élection populaire et par sa représentation égalitaire des États. Cependant, il n'a pas tous les pouvoirs du Sénat américain, en particulier au niveau de l'approbation des nominations importantes et de la ratification des traités. Bien plus, même si le Sénat australien détient des pouvoirs presque identiques à ceux de la Chambre des représentants, la procédure utilisée pour régler les conflits entre les deux assemblées accorde en définitive la suprématie à la chambre basse. En cas d'impasse persistante, la double dissolution peut être accordée de sorte que l'électorat est appelé à résoudre le conflit. Si le conflit persiste à la suite de l'élection, les deux chambres sont réunies de telle sorte que la chambre basse, deux fois plus nombreuse que le Sénat, voit sa suprématie confirmée. La situation du Sénat australien nous montre donc

23. *Les institutions de la République fédérale d'Allemagne*, La documentation française, Documents d'étude n° 11, 1971, pp. 24-25.

24. Voir J.E. RICHARDSON, *Patterns of Australian Federalism*, pp. 7 et suivantes.

que, dans un régime parlementaire, la responsabilité ministérielle ne peut jouer que devant une seule chambre. Ce principe joue en faveur de la chambre basse parce que le cabinet en est issu et qu'il y commande habituellement une majorité et parce que cette assemblée peut être définie comme une chambre du peuple. En corollaire, moins de pouvoirs ont été accordés au Sénat dans la plupart des pays, surtout en matière financière, de façon à bien concrétiser ce principe de la suprématie de la chambre basse. C'est en somme le modèle parlementaire qui l'emporte sur le modèle fédéral.

Si l'on applique ces principes à la modification des pouvoirs d'un Sénat canadien renouvelé, on peut tracer un parallèle intéressant avec les expériences étrangères, surtout lorsqu'il s'agit de combiner régime parlementaire, système fédéral et procédure de nomination. Commençons par régler un premier problème, celui des pouvoirs *politiques* d'un tel Sénat. Il s'agit essentiellement ici de la responsabilité ministérielle. Devant quelle chambre le gouvernement serait-il responsable politiquement de ses actes s'il devait y avoir impasse sur le plan législatif entre les deux chambres? En régime parlementaire de type britannique, le gouvernement de cabinet est habituellement responsable devant une seule assemblée de sorte que la chambre haute est subordonnée à la chambre basse, ce qui devrait être également le cas au Canada d'autant plus que seule la chambre basse serait encore élue directement au suffrage populaire. Ainsi la chambre nationale ou la chambre du peuple l'emporterait sur la chambre fédérale ou la chambre des États.

Si le Sénat ne possède pas la plénitude des pouvoirs politiques, il devrait voir également ses pouvoirs *législatifs* limités au profit de la Chambre des Communes, à l'exemple de ce qui s'est passé en Grande-Bretagne dès 1911. Il m'apparaîtrait normal de limiter les pouvoirs législatifs réguliers du nouveau Sénat à un droit de veto suspensif, veto qui pourrait même être contourné dans certains cas par la Chambre des Communes qui utiliserait alors une majorité qualifiée (par exemple, les deux tiers ou les trois quarts des voix). On s'orienterait ainsi vers une réduction de sa fonction de révision de la législation adoptée par la chambre basse.

Mais en retour — et on est là au cœur même du problème du renouvellement du Sénat — il faudrait assurer un renforcement de sa fonction de représentation des intérêts régionaux et provinciaux. La nouvelle Chambre de la fédération serait appelée à ratifier les initiatives du gouvernement fédéral susceptibles d'affecter directement les provinces ou, comme l'écrivait le Livre beige du PLQ, susceptibles de « modifier l'équilibre fondamental de la fédération », en particulier lorsque le gouvernement central intervient dans des domaines de compétence provinciale en vertu de son pouvoir de dépenser ou de son pouvoir d'urgence. Ainsi le pouvoir de

révision de la législation serait plus restreint et mieux circonscrit qu'à l'heure actuelle.

En outre, en conformité avec cette fonction de représentation des intérêts régionaux, il m'apparaîtrait logique que le nouveau Sénat, comme le suggéraient plusieurs projets antérieurs, ait le pouvoir de ratifier certaines nominations du gouvernement fédéral, par exemple à la Cour suprême, à certains organismes administratifs fédéraux (surtout à incidences culturelles et linguistiques) ou même à des institutions centrales comme la Banque du Canada.

On pourrait même songer à un mécanisme de double majorité pour ratifier les initiatives fédérales en matière linguistique ou demander au nouveau Sénat de jouer le rôle de gardien du français et de l'anglais au sein de la fédération.

En somme, toutes ces propositions tendent vers un seul but : renforcer le nouveau Sénat dans son rôle de représentation des intérêts régionaux et permettre — par le biais de la nomination des sénateurs au niveau provincial — la participation des unités fédérées à l'exercice des compétences fédérales dans le cadre même des institutions centrales. C'est la base d'une véritable fédération.